U.PORTO

PROGRAMA DE DOUTORAMENTO EM ARQUITECTURA

Construir a Cidade Continuada: processos e imaginários

Para um planeamento operativo a partir do Médio Ave

Nuno Travasso

D 2021

U.PORTO

Nuno Travasso
Construir a Cidade Continuada: processos e imaginários

D.FAUP 2021

Construir a Cidade Continuada:
processos e imaginários.
Para um planeamento operativo a partir do Médio Ave
Nuno Travasso

FACULDADE DE ARQUITECTURA

Construir a Cidade Continuada: processos e imaginários

Para um planeamento operativo a partir do Médio Ave

Nuno Travasso

Orientação:
Prof. Álvaro Domingues
Prof. José Fernando Gonçalves

Programa de Doutoramento em Arquitectura
FAUP, 2021

Apoios:

A investigação de doutoramento foi financiada através de bolsa individual de doutoramento concedida pela FCT: SFRH/BD/70287/2010

Aos meus pais

Agradecimentos

A investigação que aqui se apresenta é fruto de um percurso longo, que nunca se fez sozinho. Quero, por isso, agradecer a todos aqueles com quem me cruzei ao longo desta viagem, sem os quais este trabalho não teria sido possível.

Aos meus orientadores. Ao Prof. Álvaro Domingues pelo modo como me incentivou a questionar os meus preconceitos e a olhar para os territórios, pelas deambulações peripatéticas nos jardins da faculdade e nas estradas do país, pela confiança e pelas oportunidades de crescer, por todo o apoio e amizade. Ao Prof. José Fernando Gonçalves por tudo o que me ensinou sobre arquitectura, pela paciência para com os meus tempos e experimentações, pela constante disponibilidade para conversar e partilhar saberes.

Ao Prof. Nuno Portas por me ter chamado para a investigação e para o urbanismo, pelas longas conversas, pelo que aprendi nos trabalhos realizados em conjunto e pelos projectos de futuro que não foi possível cumprir.

Ao Prof. Manuel Fernandes de Sá pela disponibilidade, pelo seu saber pragmático e pela confiança nas nossas deambulações.

Ao grupo do primeiro ano do PDA. Em particular àqueles com quem partilhei o território de aprendizagem, pelo companheirismo, debate e conversas infindas: ao Francisco Lourido, ao Daniel Casas Valle e, muito em especial, à Marta Martins e à Helena Amaro pelas explorações conjuntas e pela amizade profunda. Foi uma sorte encontrar-vos.

Aos habitantes, primeiro, das cavalariças e, mais tarde, da Casa Cor-de-Rosa. Aos que foram passando e aos que estão sempre presentes. Pelo companheirismo, pelo ambiente de partilha e debate, pelos projectos de investigação conjuntos e pelas conversas informais sobre tudo e nada nas escadas, no bar, ou no jardim: à Gisela Lameira, à Luciana Rocha, ao Pedro Bismarck, à Ana Catarina Costa, ao Paulo Monteiro, à Teresa Ferreira, à Daniela Ribeiro, ao Daniel Screpanti, ao Bruno Moreira, ao Ivo Poças Martins, ao Aitor Varea Oro. E, muito em especial, à Teresa Calix e à Ana Fernandes, almas do MDT, pela dedicação, pelo apoio e incentivo constantes, pela atenta leitura e crítica das primeiras versões deste texto. Mais que tudo, pela amizade.

À Marta Labastida, por me ajudar a olhar o difuso do Ave e a pensar como aí intervir.

À Cristina Cavaco, pelas conversas sobre loteamentos, administração pública e processos de urbanização.

Ao Prof. João Ferrão por acompanhar o nosso caminho, à distância, mas sempre presente.

Ao Prof. João Cabral pelos conselhos e pela atenção dedicada.

Aos técnicos do DOGU, da Câmara Municipal de Famalicão, pelo modo como me acolheram e pelas longas conversas ao almoço: à Emília Belém, à Raquel Bragança, ao Jorge Ribeiro, ao Vitor Moreira, à Andreia Mafra e todos os mais. Um agradecimento muito especial à Francisca Magalhães e à Ana Pinto pela disponibilidade total e paciência infinita, pela partilha de informação, pela confiança e pelas oportunidades criadas.

À Casa do Território, e em particular à Inês Carvalho e à Clara Lemos, pelo entusiasmo e por fazerem acontecer aquilo que idealizámos.

Ao Francisco Jorge pelas conversas sobre planeamento estratégico.

A toda a equipa do PSSS, em particular à Ana Brandão e à Ana Ferreira, por pensarmos juntos o espaço público.

À Manuela Sampayo por nos ajudar a olhar os territórios através do computador.

Ao João Costa, ao Klauss Borges, à Beatrice Barone, à Luísa Ribeiro e ao Bernardo Alves pela paciência e colaboração dedicada.

Aos meus alunos da FAUP e da EAUM, por me obrigarem a pensar. Ao Jacopo Feslikenian, ao Gabriele Nicoli e ao Rafael Monteiro cujos trabalhos e conversas me ajudaram a olhar o território difuso do Ave.

À Teresa Godinho, pela revisão atenta do texto.

À minha família. Aos meus avós, de quem tenho tantas saudades, ao meu irmão e à sua Inês, e aos meus pais por acreditarem e me apoiarem muito para lá do razoável.

À família Carvalho, pelo carinho com que me acolheu.

Por fim, à minha Mariana, que encontrei num canto das cavalariças ao longo desta viagem e se tornou o meu esteio, a quem agradeço por tudo. E ao nosso Artur, que apareceu entretanto, para nos lembrar, a cada dia, as maravilhas do mundo, que ele anda tão ocupado a descobrir.

A todos, muito obrigado.

Resumo

Como agir, hoje, nos contextos de urbanização extensiva, face à perda do modelo, à descrença na regra e à ausência de uma ideia de conjunto?

O presente estudo parte do reconhecimento da falta de ferramentas de planeamento ajustadas aos contextos de urbanização extensiva, largamente maioritários, não só em extensão, mas também em número de residentes e de postos de trabalho.

Considera-se que esta falta fica a dever-se, em grande parte, a um desfasamento entre, por um lado, as ferramentas de análise, avaliação e intervenção estabelecidas no âmbito das disciplinas de arquitectura e urbanismo, e, por outro lado, a heterogeneidade dos contextos urbanos e as reais condições da sua transformação.

Partindo do caso da ocupação difusa do Médio Ave, o trabalho visa perceber melhor esse desfasamento e contribuir para o desenvolvimento de práticas de planeamento e gestão urbanística mais adequadas e operativas. Isto faz-se em dois domínios:

O primeiro prende-se com os instrumentos de planeamento, ainda devedores da doutrina modernista, pouco aptos a gerir um processo de urbanização que se faz agora, essencialmente, pela sucessiva adição de fragmentos autónomos de iniciativa privada. Procuram-se práticas alternativas, já não assentes no desenho fixo do todo, mas sim numa prática de gestão quotidiana capaz de guiar a integração de cada fragmento no conjunto, assegurando a sua participação na conformação de um sistema mais amplo e coerente.

O segundo prende-se com os modelos urbanos que dominam o conhecimento disciplinar e que são alheios aos cenários da urbanização alargada. Procuram-se modos de olhar os territórios menos dependentes de modelos prefigurados e mais aptos a reconhecer os valores e recursos endógenos. E defende-se a promoção de uma conversa alargada e inclusiva em torno das paisagens que contribua para a construção colectiva de imaginários dos territórios, necessários à mobilização e coordenação dos múltiplos actores da sua transformação.

No final, as reflexões e propostas desenvolvidas são reequacionadas face às mais recentes alterações de contexto, procurando encontrar caminhos úteis – para o planeamento e para a investigação – face aos desafios que se adivinham.

Abstract

How to act, today, in the contexts of extensive urbanization, given the loss of the model, the disbelief in the rule and the absence of an idea of whole?

This thesis starts by acknowledging the lack of appropriate planning tools to act in the extensive urbanization contexts, which are the majority, not only in size but also in residents and jobs. We argue that this lack of tools is mainly due to a mismatch between, on the one hand, the analysis, assessment and intervention apparatuses established by the architecture and urbanism disciplines, and, on the other hand, the heterogeneity of urban contexts and the real conditions for their transformation.

Using the diffuse urbanization of the Ave Valley (NW of Portugal) as a laboratory, the thesis aims at better understanding this mismatch and contributing to the development of more appropriate and operative municipal planning practices. This is done in two domains:

The first relates to the spatial planning culture and framework, still indebted to the modernist doctrine, which has shown to be unable to steer the most common urbanization processes, which are mainly the result of the successive addition of autonomous private developments. The thesis seeks alternative practices, no longer based on determining the form of the whole, but on a daily urban management capable of guiding the integration of each new fragment into the whole, ensuring its participation in the construction of a broader and more coherent system.

The second relates to the urban models that dominate the disciplinary culture, which are alien to the extensive urbanization scenarios. The search is for new ways of seeing the territories, less dependent on predetermined models and more able to recognize endogenous values and resources. We argue for the promotion of a broad and inclusive discussion about the landscapes, supporting the collective construction of new spatial imaginaries, which are necessary to mobilize and coordinate the multiple actors involved in the territories' transformation.

In the end, the reflections and proposals presented along the thesis are reframed in light of the most recent changes in our socioeconomic context, aiming to point useful paths – for both planning and research practices – in view of the challenges that lie ahead.

Sumário

PONTO-DE-VISTA

* *Argumento*
* *Ponto prévio: dos interlocutores*
* *Da falta de ferramentas*
* *Coisas comuns*
* *Em busca de um sentido*
* *Questões de método*

	PARTE I: PROCESSOS	PARTE II: IMAGINÁRIOS
Bloqueio	. **Do puzzle à collage**	. **Um problema de representação**
Premissa	. **Necessidade de novas práticas**	. **Necessidade de novas descrições**
Olhares	. **Um olhar a partir do fragmento** * *Loteamento: a peça da urbanização* * *Fragmentação também nos processos*	. **Para lá da cidade-objecto** * *Cidade-hipertexto* * *Cidade continuada*
Proposição	. **Um planeamento centrado na gestão**	. **Inventar a cidade continuada**
Reconhecimento	. **Aprendendo com as práticas quotidianas**	. **Revelar os valores do difuso**
Contributos	. **Em busca de novas práticas**	. **Construção colectiva da casa comum**
	. **Ponto de chegada: ponto de partida**	. **Território: Casa Comum** **Uma experiência**
	[CONTOS DO TERRITÓRIO]	

EPÍLOGO

* *Novas circunstâncias*
* *A síntese possível*

PONTO-DE-VISTA: Um sentido para a urbanização extensiva

1. Argumento 21

2. Ponto prévio: dos interlocutores 27

3. Da falta de ferramentas 33

3.1. Modelos 33

3.2. Modos de produção 37

3.3. Modelos urbanos 43

3.4. Refúgio na excepção 48

3.5. Desfasamentos 52

4. Coisas comuns 55

4.1. Olhar as paisagens comuns da urbanização extensiva: o difuso 56

4.2. Olhar os materiais básicos da urbanização 61

4.3. Olhar os processos correntes 61

4.4. Propostas viáveis 64

4.5. Coisa pública 65

5. Em busca de um sentido 67

5.1. Reconhecimento 67

5.1.1. O salto de escala 67

5.1.2. O difuso 71

5.1.3. O Médio Ave 73

5.2. Processos e imaginários 77

5.3. Inteligibilidade como objectivo 82

6. Questões de método 87

6.1. Notas de percurso 87

6.1.1. Ponto de partida 87

6.1.2. Ampliação do problema 88

6.2. Um laboratório 90

6.3. Proximidade 91

6.4. Primeiros ensaios 93

6.5. Articulação com projectos de investigação 95

6.6. Percurso partilhado 103

6.7. Estrutura do texto 104

Parte I

PROCESSOS: Para uma nova cultura de planeamento

1. Do puzzle à collage 111

1.1. O fim do puzzle 111

1.2. Fragmentação 115

1.3. Bloqueio: uma questão de cultura 121

2. Necessidade de novas práticas 123

3. Um olhar a partir do fragmento 133

4. Loteamento: a peça da urbanização 137

4.1. Loteamento enquanto procedimento administrativo 139

4.1.1. A componente pública dos loteamentos 141

4.1.2. Infra-estruturas viárias 144

4.1.3. Cedências ao domínio municipal 145

4.2. Uma leitura morfotipológica dos loteamentos 153

4.2.1. Características gerais 155

4.2.2. Evolução de um modo de intervir: antes e depois do PDM 158

4.2.3. Participação na estrutura urbana 164

4.2.4. Rede viária 165

4.2.5. Áreas cedidas ao domínio municipal para uso colectivo 171

4.2.6. Imagem do conjunto 185

4.3. Impacto 191

4.3.1. Processo 197

4.3.2. Imagem 197

4.3.3. Sistema de espaços colectivos 198

4.3.4. Os efeitos do PDM 200

4.3.5. Causas 201

4.4. Loteamentos e fragmentação 206

5. Fragmentação também nos processos 209

5.1. Da falta de instrumentos 211

5.1.1. Da desadequação dos planos: o caso do Anteplano de Urbanização de Famalicão 215

5.1.2. Planos: instrumentos para guiar uma urbanização de promoção pública 220

5.1.3. Da falta de meios 225

5.2. Da falta de uma escala intermédia 228

5.2.1. Instrumentos dispensáveis 229

5.2.2. Lentidão e rigidez 231

5.2.3. Incapacidade de execução 234

5.2.4. Desfasamento face ao contexto 237

5.2.5. Nota sobre a recente revisão do quadro legal 239

5.2.6. Fragmentação no sistema 243
5.3. A emergência dos loteamentos 244
5.3.1. Evolução do regime do loteamento 249
5.3.2. Um instrumento sem lugar no sistema de planeamento 251
5.4. Um paradoxo no centro do sistema 255

6. Um planeamento centrado na gestão 257

7. Aprendendo com as práticas quotidianas 259
7.1. As margens da lei 261
7.2. Planeamento informal 265
7.3. Trabalhar a partir das práticas quotidianas 268

8. Em busca de novas práticas 271
8.1. Um modelo de planeamento municipal 271
8.2. Instrumentos de apoio à gestão 273
8.3. Intervenção pública 278
8.4. Gestão 279
8.4.1. Directrizes morfotipológicas de apoio ao projecto 280
8.4.2. Adequação das peças processuais 281
8.4.3. Rigor nos procedimentos 282
8.4.4. Início do processo 284
8.4.5. Articulação entre entidades 286
8.4.6. Organização dos serviços 288
8.4.7. Equipas de gestão de área 290
8.5. Uma questão de cultura 293
8.5.1. Falta de cultura de negociação 296
8.5.2. Dificuldade em defender os interesses dos residentes 297
8.6. Para uma nova cultura de gestão 299
8.6.1. Cultura de rigor e transparência 299
8.7. Repensar o papel dos actores 301
8.7.1. Promotor 302
8.7.2. Gestor 303
8.7.3. Projectista 304
8.7.4. Outros actores 306
8.8. Pela promoção de um percurso de aprendizagem colectiva 307

9. Ponto de chegada: ponto de partida 313
9.1. Uma nova pergunta 315

Parte II

IMAGINÁRIOS: Inventar a cidade continuada

1. Um problema de representação 321

1.1. Habitamos representações 321

1.2. Das desfasadas representações do difuso 325

1.3. Desadequação dos instrumentos de actuação 332

1.3.1. Desadequação dos instrumentos de regulação 332

1.3.2. Desadequação dos instrumentos de intervenção 333

1.3.3. Desadequação dos instrumentos de gestão 337

1.4. Fragilidades no discurso e nos mapas mentais 341

2. Necessidade de novas descrições 353

3. Para lá da cidade-objecto 361

4. Cidade-hipertexto 363

4.1. Do texto ao hipertexto 363

4.2. Sistemas sociotécnicos e a emergência de novas estruturas territoriais 366

4.3. Novos modos de perceber o território 367

4.4. Sociedade-hipertexto 371

4.5. Do lugar ao site 374

4.6. Tópicos para a intervenção nos lugares 380

4.7. Um modo de olhar 381

5. Cidade continuada 387

5.1. Um modelo de ocupação ancestral 388

5.2. Da revolução do milho à paisagem da vaca 393

5.2.1. A revolução do milho 393

5.2.2. A afirmação da fileira leiteira 397

5.2.3. A ecologia do incêndio 400

5.3. Industrialização sem fracturas 405

5.3.1. A formação de um sector industrial 407

5.3.2. Fábrica-casa-campo: o triângulo da produção e da paisagem 409

5.3.3. Os desafios da abertura dos mercados 411

5.3.4. A multi-escalaridade do sistema 417

5.4. Crescimento por colonização 419

5.4.1. A revolução da casa própria 419

5.4.2. A opção da casa própria 420

5.4.3. Em defesa do sector da construção 424

5.4.4. A paisagem da finança 425
5.4.5. Infra-estruturação comunitária 433
5.4.6. Intensificação do padrão difuso 435
5.5. Cidade enquanto projecto 439

6. Inventar a cidade continuada 447

7. Revelar os valores do difuso 453

7.1. Reconhecer as qualidades do difuso 455
7.1.1. Permeabilidade 457
7.1.2. Coexistência 461
7.1.3. Resiliência 464
7.2. A formação de um olhar 468
7.2.1. Sistemas 471
7.2.2. Interacção entre sistemas 479
7.2.3. Reconhecer potenciais e valores endógenos 479
7.3. Revelar 487
7.3.1. Intervenção física 487
7.3.2. Das externalidades negativas da aglomeração ao espaço que faz cidade 493
7.3.3. Acção discursiva 496

8. Construção colectiva da casa comum 505

8.1. Crise da representação 505
8.2. Construção do comum 510
8.2.1. Linguagem partilhada: um diálogo contínuo 513
8.2.2. Assembleia e matérias de interesse: tornar público 514
8.3. Dar a ver a cidade continuada 517

9. Território: Casa Comum. Uma experiência 521

9.1.1. Entrada 523
9.1.2. Descrever a cidade continuada 525
9.1.3. Construir a casa comum 537
9.2. Questões de representação 543
9.2.1. Paisagem hipertextual 545
9.2.2. Visita panorâmica 545
9.2.3. Papel de parede 545
9.2.4. Mapas que parecem mapas 547
9.2.5. Contar histórias 549
9.2.6. Descobrir a síntese 551
9.2.7. Tabuleiros de jogo. 553
9.2.8. Objectos banais 553
9.3. Mais um passo 555
9.4. Conversa com quem? (de volta à disciplina) 556

EPÍLOGO: A síntese possível num mundo em mudança

1. Novas circunstâncias 563

1.1. Uma década em que o tempo acelerou 565
1.1.1. Mutações nas dinâmicas da urbanização 568
1.1.2. Reconfigurações nas redes de actores 583
1.2. Redefinição dos termos da investigação 588
1.2.1. Ampliação do desfasamento 588
1.2.2. Novos desafios 589
1.2.3. Entre sistema e agência 592

2. A síntese possível 595

Lista de referências 601

CONTOS DO TERRITÓRIO

ANEXOS

Anexo I : Base de dados dos processos de loteamento

Anexo II : Lista e guiões de entrevistas

Anexo III : Desenhos de percepção espacial



Ponto-de-vista:

Um sentido para a urbanização extensiva

"Face à evidência do desajustamento, havia que afastar a atitude, grata aos técnicos de planeamento, de que é o mundo que está errado face ao modelo do que é bom e não é o ferramental teórico do técnico que se não ajusta à realidade. Havia que procurar perceber se este pequeno 'caos' não esconde uma lógica consistente e se a acção a desenvolver a vai consolidar ou inflectir e sob que condições."
Nuno Portas[1]

1. PORTAS, Nuno (1986) – "Modelo territorial e intervenção no Médio Ave", p. 8.

Fig. 1 – Vista sobre Riba d'Ave. Fotografia do autor.

1. Argumento

Cidade Continuada: foi assim que, em 1762, João Bautista Castro designou o polvilhado de casas e campanários, misturados com hortas e campos, e gente muita, que, já então, cobriam toda a região do Entre-Douro-e-Minho[2].

Hoje, o termo poderia ganhar um novo significado ao oferecer uma imagem apreensível do complexo sistema urbano disseminado por extensas áreas deste mesmo território, onde convivem casas e blocos de habitação, campos e hortas, igrejas e cemitérios, fábricas de todos os tamanhos, comércio de proximidade e de escala regional, serviços e campos de jogos, tudo irrigado por uma ubíqua malha de caminhos infra-estruturados e por uma performativa rede de caminho-de-ferro e auto-estradas, atravessadas por permanente fluxo de mercadorias – que se movem entre as fábricas que aí se encontram e os mais distantes pontos do planeta – e por pessoas, muitas, que se movem de todo o lado para todo o lado, que se cruzam e se encontram: uma *cidade continuada*.

Este sistema urbano é apenas exemplo de uma realidade mais vasta e maioritária no mundo urbano ocidental, e em particular no contexto europeu, que nos é mais próximo. De um modo geral, é na urbanização extensiva – que se estende por vastas áreas de território sem fronteiras que a limitem – que reside a maior parte da população e onde se situa a maior parte das actividades.

Este sistema urbano é também exemplo da complexidade e dos desafios que os contextos da urbanização extensiva encerram. Cenários de difícil leitura, que se afastam dos modelos

2. CASTRO, João Bautista de (1762) – *Mappa de Portugal Antigo e Moderno*, p. 48.

canónicos dominantes nos discursos com maior visibilidade na esfera pública, e onde as práticas e instrumentos de actuação instituídos nos campos disciplinares da arquitectura e do urbanismo parecem revelar-se inoperantes. Os cenários da urbanização extensiva desafiam, por isso, os técnicos que diariamente tomam parte no seu processo de urbanização, sem que para tal detenham as ferramentas adequadas. É necessário procurar respostas a esses desafios. É necessário saber como actuar nestes territórios do maior número.

* * *

O trabalho que aqui se apresenta partiu de uma dúvida aparentemente simples. Como participar, enquanto arquitecto, na transformação quotidiana dos territórios da urbanização extensiva? Como produzir cada uma das pequenas peças de carácter corrente que, pela sua sucessiva adição, vão dando forma a estas paisagens urbanas? Como articular essas peças entre si, com vista à construção de sistemas urbanos mais inteligíveis, de espaços que façam sentido?

São perguntas com origem na prática de projecto, mas que depressa conduziram à convicção de que radicam num problema mais amplo: a desadequação dos instrumentos e modelos estabelecidos nos domínios do conhecimento e das práticas de arquitectura e do urbanismo, face à necessidade de intervenção nos territórios da ocupação extensiva. Uma desadequação que, já em 1986, Nuno Portas apontava[3].

Trata-se de um sintoma de um problema ainda mais vasto e profundo que assombra a disciplina e que importa evidenciar e debater: a inércia dos referenciais teóricos e conceptuais sobre a urbanização – ainda dominados pela ideia tradicional de *cidade*, suas representações e imaginários – assim como dos instrumentos de regulação urbanística. Inércia esta que cavou um abismo entre aquilo que é hoje, de facto, a urbanização nas suas múltiplas e contraditórias realidades, e aquilo que é o discurso que domina a esfera pública, a academia e as práticas de projecto e planeamento urbano. A questão prefigura um problema epistemológico grave que desacredita o próprio corpo de conhecimento da urbanística, assim como os mecanismos de regulação e intervenção que lhe estão

3. Veja-se a epígrafe da presente secção do trabalho; cf. PORTAS, Nuno (1986) – "Modelo territorial e intervenção no Médio Ave", p. 8.

associados[4] – da legislação às práticas de planeamento, passando pelas muitas intervenções pontuais que vão transformando a face dos territórios.

Defende-se aqui que a falta de ferramentas de análise, avaliação e intervenção ajustadas aos contextos da urbanização extensiva – tanto à heterogeneidade dos seus modos de ocupação como às dinâmicas de transformação que aí se verificam – conduz a um bloqueio que dificulta não só a produção de conhecimento sobre os territórios, mas também o seu ordenamento e gestão. Mais, considera-se que a fragmentação e incoerência das estruturas urbanas aí presentes, tantas vezes apelidadas de caóticas, é, em grande medida, produto dessa falta de ferramentas, que conduz à sucessão de acções fragmentárias guiadas por lógicas e instrumentos que se adequam mal aos territórios que visam transformar, porque tomam por referência modelos urbanos que dominam o conhecimento disciplinar, mas que pouco têm a ver com os cenários da ocupação extensiva.

A investigação aponta, então, como causa central deste bloqueio o desfasamento entre, por um lado, uma cultura disciplinar dominada por modelos ideais e, por outro lado, as características próprias desses territórios e das suas dinâmicas de transformação. Uma tensão entre utopia e pragmatismo, entre ideais universalizantes e a adequação às especificidades de cada contexto, entre celebrados momentos de excepção e a banalidade do dia-a-dia.

Desenvolver instrumentos de actuação adequados aos cenários do urbano alargado implica, por isso, questionar o ferramental herdado e construir novos olhares sobre os territórios e sobre os processos da sua transformação, como repetidamente nos lembra Álvaro Domingues[5]. Este é um caminho que vem sendo trilhado por múltiplos autores[6] e para o qual o presente estudo visa contribuir.

A pesquisa levou rapidamente a ampliar o problema inicialmente colocado para lá do campo estrito do projecto. Porque não se trata de uma questão de qualidade de desenho de cada peça. Trata-se, sim, da falta de um quadro minimamente estabilizado que guie esse projecto e o modo como ele participa na produção de um sistema mais amplo.

---

4. Cf., entre outros, BRENNER, Neil (2013) – "Theses on Urbanization".

5. Cf. DOMINGUES, Álvaro (2006) – "Contexto social e política urbana".

6. A lista é demasiado longa. Por terem sido particularmente determinantes na construção do olhar que de seguida se desenvolve, refiram-se Nuno Portas, Álvaro Domingues, Manuel Fernandes de Sá, Bernardo Secchi, Paola Viganò, Thomas Sieverts, André Corboz, Giuseppe Dematteis, François Ascher, David Mangin, Michiel Dehaene, Marta Labastida, Cidália Silva, Teresa Calix, Cristina Cavaco.

Esta falta de um suporte sobre o qual desenhar manifesta-se em dois domínios fundamentais, nos quais o desfasamento enunciado se torna particularmente evidente.

Primeiro, nas práticas de planeamento ainda devedoras da doutrina do plano modernista que não souberam desenvolver mecanismos para gerir um processo de urbanização que se faz agora, essencialmente, pela sucessiva adição de fragmentos autónomos de iniciativa privada.

Segundo, nos modelos urbanos fixados pelas retóricas que dominam a esfera pública e que são assumidos pela cultura disciplinar, os quais servem de referência à análise, avaliação e intervenção nos espaços urbanos. Modelos declinados de momentos urbanos de excepção, tantas vezes associados a ideologias de futuro formuladas enquanto conceitos vagos[7], e que se adequam mal aos cenários da urbanização extensiva.

O presente estudo foca-se nestes dois campos em busca de respostas operativas que possam ajudar a guiar a produção daquilo que é mais comum nos nossos territórios urbanos. Assim:

A Parte I centra-se nos processos de urbanização, questionando a operatividade das práticas de planeamento vigentes. Conclui-se que o tradicional desenvolvimento de planos (de urbanização ou de pormenor) se adequa mal às dinâmicas de transformação instaladas nestes territórios, não só pela sua rigidez, mas também por pretenderem desenhar a imagem fixa de um futuro que não têm meios para concretizar. Procuram-se, por isso, práticas alternativas que visem apoiar a produção de estruturas urbanas mais coerentes e inteligíveis, não tanto a partir de um desenho fixo do todo, mas sobretudo a partir dos mecanismos que regem a adição de cada nova peça ao conjunto, procurando assegurar a sua integração e articulação, e fazendo-a participar activamente na formação de um sistema

7. Alain Bourdin chama *conceitos vagos* aos termos pouco precisos que veiculam desígnios capazes de agregar amplos consensos exactamente porque se limitam a reproduzir convicções genéricas amplamente instaladas no senso comum e porque, dada a sua formulação vaga, permitem múltiplas interpretações. Estes termos mostram-se úteis e bem-sucedidos no domínio do urbanismo por terem a capacidade de possibilitar e mobilizar a negociação entre o cada vez maior número de actores envolvidos nos processos de urbanização, normalmente com linguagens e culturas de actuação muito distintas. Porém, como sublinha Bourdin, "as palavras que presidem às negociações ou aos acordos não são necessariamente válidas para analisar ou compreender: quando os conceitos vagos levam a melhor [...] vamos a caminho da catástrofe" (cf. BOURDIN, Alain (2010) – *O urbanismo depois da crise*, p. 21-27). A *sustentabilidade* será o mais evidente exemplo. Domina por completo os discursos e aparece como objectivo consensual e inatacável suficiente para justificar opções políticas nos mais diversos domínios. Contudo, o real sentido com que o termo é normalmente usado é difícil de precisar (não podendo por isso ser considerado um verdadeiro conceito), e mais difícil ainda é encontrar o nexo de causalidade entre determinados modelos urbanos (para nos restringirmos ao tema que aqui nos interessa) e a promoção de um mundo mais sustentável.

mais amplo e coerente. Neste sentido, defende-se um maior foco nas práticas de gestão urbanística, que se considera ser a instância mais adequada para dirigir uma transformação marcada pela incerteza e que se faz pela sucessão de iniciativas avulsas, a qual terá de ser guiada de modo ágil e pela negociação peça-a-peça.

Na Parte II, procuram-se modos de olhar que sejam menos dependentes de modelos pré-formatados e mais aptos a reconhecer as lógicas e valores próprios de cada território, e em particular dos cenários da ocupação difusa que aqui nos ocupa. Olhares que se espera capazes de apoiar a formação de novos imaginários, colectivamente produzidos e partilhados, que possam oferecer uma certa direcção e coordenação à actuação dos múltiplos intervenientes que, quotidianamente, participam no processo de transformação dos territórios, assim como um quadro de referência que permita mobilizar e organizar o debate público em torno dessa mesma transformação.

Nesta busca procuram-se caminhos viáveis e operativos; procuram-se propostas de modos de actuar mais eficazes que possam ser implementados no quadro vigente (ou apenas com alterações pontuais). E isso implica partir das condições presentes e correntes, o que obriga a que o trabalho se afaste da tentação de propor uma qualquer revisão alargada, tanto dos mecanismos que regem os processos de urbanização (quadro legal, procedimentos administrativos, tipo de promoção, sistema de actores), como dos modelos de ocupação urbana que dominam os territórios em análise. Obriga também a afastar a hipótese de grandes gestos de excepção, e sobretudo da tentativa de imposição de modelos prefigurados e alheios aos diferentes territórios cujas estruturas não poderão já ser simplesmente ignoradas ou substituídas.

Não se trata, portanto, de transportar para ali algo de exógeno, mas de trabalhar com o que já lá está. A actuação nos cenários da urbanização extensiva aponta-nos, por isso, a necessidade de cultivar uma atitude mais próxima e atenta, disponível para reconhecer os recursos, valores e potenciais já presentes, e capaz de os revelar, activar e articular em sistemas mais inteligíveis. Recursos, valores e potenciais de natureza diversa: estruturas e princípios ordenadores dos territórios, as suas qualidades espaciais ou características morfotipológicas, as dinâmicas sociais e económicas dos actores em presença, o quadro legal, a experiência e o conhecimento acumulados pelos técnicos, os discursos e as representações que envolvem estes lugares. Neste sentido, Marta Labastida fala de *bricolar*[8]:

8. Cf. LABASTIDA, Marta (2013) – *El Paisaje Próximo: Fragmentos del Vale do Ave*, vol. I, p. 171-181.

inventar a cidade alargada a partir da reinterpretação dos materiais aí existentes e disponíveis.

Trata-se, sobretudo, de uma atitude, uma questão de cultura de actuação a aplicar tanto aos processos de urbanização como às leituras dos territórios, que se espera poder assumir um papel de relevo num esforço de renovação que João Ferrão defende ser necessário: a formação de uma nova *cultura de planeamento* e de uma nova *cultura de território*[9].

9. Cf. FERRÃO, João (2011) – *O ordenamento do território como política pública.*

2. Ponto prévio: dos interlocutores

Nesta primeira secção pretende-se apresentar o ponto-de-vista que dirige o trabalho: o modo como se olha o objecto e constrói o problema, os fundamentos teóricos e as hipóteses de partida, assim como a forma segundo a qual se organizou a investigação e estruturou o presente texto.

Contudo, importa fazer antes uma nota prévia para clarificar a posição de que se parte e que rege o presente estudo.

Como enunciado, o trabalho assenta numa leitura crítica das práticas e discursos dominantes no campo disciplinar. Contudo, para tal é necessário começar por deixar claro do que se fala quando se fala de práticas e discursos dominantes.

Não é fácil. Isto porque o actual estado da urbanística está longe daquilo que Thomas Kuhn designou por *ciência normal* – o que estabeleceria um *paradigma* dominante e atribuiria automaticamente à actividade académica a tarefa de o aplicar e aprofundar[10]. E está longe desse estado de *ciência normal* por duas ordens de razões.

A primeira decorre do facto da urbanística só dificilmente poder ser considerada como uma disciplina e menos ainda como uma disciplina de carácter científico[11] – com um corpo

10. Cf. KUHN, Thomas S. (1962) – *A estrutura das revoluções científicas*.

11. Este é um ponto pouco consensual, se bem que referido por diferentes autores que sublinham a ausência de um saber unitário associado às diferentes disciplinas que se ocupam da transformação do território (cf., por exemplo, MAZZA, Luigi (1995) – "Order and Change, Rule and Strategy"; TOSI, Maria Chiara (2006) – "Alcuni perché oggi è utile tornare a chiedersi di cosa parliamo quando parliamo di urbanistica"; FERRÃO, João (2011) – *O ordenamento do território como política pública*, p. 67; DOMINGUES, Álvaro (2018) – "Território, planeamento e outras ficções"; BRENNER, Neil (2013) – "Theses on Urbanization"). Por seu lado, Françoise

de conhecimento[12], uma metodologia e um sistema de práticas e valores estabilizados e partilhados por uma comunidade. É o que se constata a partir do modo como esta área de actividade se organiza e pratica. Mais do que uma disciplina, o urbanismo configura-se como um campo de actividade para o qual confluem diferentes áreas disciplinares – arquitectura, engenharias, estudos urbanos, sociologia, geografia, economia, direito, arquitectura paisagista, etc. – cada uma com o seu próprio modo de olhar a realidade, a sua grelha de observação, a sua cultura de actuação. E, ao contrário do que se verifica noutras práticas multidisciplinares (como o projecto de arquitectura, por exemplo), no âmbito do planeamento o papel de cada interveniente no processo – por exemplo, qual a disciplina que deve assumir a coordenação dos diferentes planos – não está estabilizado. Varia de caso para caso, sobretudo com o contexto geográfico, tal como varia, aliás, a própria existência de parte dessas disciplinas ou profissões[13].

A segunda ordem de razões, que analisaremos com maior atenção ao longo deste estudo, prende-se com a progressiva dissolução da doutrina do planeamento modernista que, por um certo período de tempo, se estabeleceu como paradigma capaz de agregar esses diferentes olhares disciplinares numa prática articulada e numa leitura partilhada dos fenómenos urbanos. Hoje assiste-se à crise desse paradigma que amplia ainda mais a disparidade entre as diferentes abordagens disciplinares que actuam no campo do urbanismo. E mesmo dentro de cada um desses domínios disciplinares as posições sobre os temas urbanos multiplicam-se, não raras vezes devido aos contactos que os diferentes autores possam ter estabelecido com os discursos das outras disciplinas com as quais se foram cruzando.

Contudo, considera-se aqui que esta pluralidade de olhares deve ser encarada como positiva. Se, como defende Luigi Mazza, é possível que ela fragilize o domínio e autoridade do conhecimento técnico que dirige a intervenção no espaço urbano[14], é também verdade que ela enriquece a leitura de assuntos que são, pela sua natureza, complexos: desafia

---

Choay evidencia a ausência de carácter científico do discurso urbanístico (cf. CHOAY, Françoise (1980) – *A regra e o modelo: Sobre a teoria da Arquitectura e do Urbanismo*, p. 13-14, 274).

12. A este propósito, João Ferrão cita um editorial da revista *International Planning Studies*: "Ao contrário de outras profissões como oftalmologia ou engenharia civil, ao planeamento falta qualquer coisa que possa ser considerada como um *corpus* de conhecimento próprio." (FERRÃO, João (2011) – *O ordenamento do território como política pública*, p. 67).

13. Por exemplo, em Portugal o urbanismo e o desenho urbano (*urban design*) não estão estabelecidos como profissões autónomas, tal como em Espanha não existe Arquitectura Paisagista.

14. MAZZA, Luigi (2002) – "Technical knowledge and planning actions".

assunções apriorísticas que possam ter pouca adesão à realidade, tal como contribui para o desenvolvimento de aproximações de carácter transdisciplinar capazes de lançar novas luzes sobre objectos pluriformes que tantas vezes resistem às grelhas de leitura pré-formatadas[15].

Também não se considera que tal pluralidade invalide a possibilidade de desenvolver investigação nesta área dentro de um quadro teórico sólido. Como se espera conseguir demonstrar nas páginas que se seguem, o presente estudo filia-se num campo teórico estruturado e estável, que vem sendo desenvolvido por vários autores de modo coerente e articulado ao longo das últimas décadas.

Aquilo que a referida pluralidade e instabilidade aconselham é a clarificar não só a partir de onde se fala – isto é, a filiação teórica que determina o ponto-de-vista e que será apresentada nos próximos capítulos –, mas também sobre o que é que se fala e para o que, ou para quem, se fala. Por outras palavras, e para este caso em particular: qual é esse discurso dominante que aqui se procura interpelar?

O estudo dirige-se, em primeiro lugar, ao domínio das práticas de projecto, planeamento e gestão que conduzem a transformação quotidiana dos territórios. Considera-se que é aqui que é mais necessário actuar dada a desadequação das ferramentas detidas pelos técnicos face à realidade que enfrentam.

Sendo certo que há ainda muito por saber sobre os territórios da urbanização extensiva e que continua a não haver leituras minimamente estabilizadas sobre estes objectos no meio académico, é também certo que, ao longo das últimas décadas, se produziu muito conhecimento sobre o tema que importa fazer chegar ao terreno. Não se trata aqui de uma mera divulgação ou transferência de conhecimento. Trata-se, sim, de procurar traduzir para as condições concretas da transformação urbana aquilo que são análises e discursos académicos por vezes demasiado abstractos, genéricos e conceptuais. Perceber como esses novos olhares podem apoiar a revisão das práticas instaladas, com vista a produzir

15. Note-se que os autores que mais contribuíram para a formação do ponto-de-vista que dirige o presente trabalho, como Nuno Portas, Álvaro Domingues, Bernardo Secchi, François Ascher, Alain Bourdin, David Mangin, Francesco Indovina, entre outros, têm formações de origem vária (arquitectura, geografia, economia, sociologia), mas são sobretudo marcados pelo desenvolvimento do seu trabalho num caldo caracterizado pela diversidade de abordagens que conduz a um olhar que, não negando essa formação de origem, questiona os seus pressupostos e é crescentemente transdisciplinar. Por essa razão optou-se aqui, em regra, por não referir os autores ou intervenientes citados pela sua formação disciplinar.

impactos reais nos processos de urbanização. E isso obriga a uma investigação mais próxima dos territórios e dos actores da sua transformação.

O que aqui se toma por base e se pretende questionar é, então, aquilo que se considera serem as práticas dominantes da urbanização corrente: as condições que as determinam, a cultura de actuação, as crenças e os valores dos actores que, diariamente, as mobilizam. Algo que se identifica essencialmente pelo contacto directo com os envolvidos e pela análise dos processos associados às operações de urbanização do dia-a-dia.

Neste sentido, os principais interlocutores (e destinatários finais) da reflexão que aqui se apresenta serão os próprios técnicos que, no exercício da sua profissão, desenvolvem as ditas práticas de projecto, planeamento e gestão. Este será certamente um conjunto amplo e muito heterogéneo; mas aqui tenderemos a focar-nos em dois grupos mais directamente envolvidos nas operações urbanísticas correntes. De um lado, os *projectistas*, ou seja, os autores responsáveis pelo desenho de cada uma dessas operações. Estes correspondem, muitas vezes, à figura do arquitecto liberal, podendo contudo, dependendo do caso e do momento, ter outras formações disciplinares (engenheiros, desenhadores) ou outro tipo de relação com o promotor. Do outro lado, os *técnicos municipais* (também aqui normalmente arquitectos, mas não só) responsáveis pelo desenvolvimento de planos de ordenamento, pelos projectos urbanos de iniciativa municipal e, muito em particular, pela gestão urbanística. Estes últimos serão aqui designados por *gestores*[16], referindo mais especificamente os técnicos responsáveis pela apreciação dos projectos apresentados à Câmara Municipal.

Mas a par destes – as práticas quotidianas e os técnicos que as desenvolvem – há ainda um outro interlocutor a ter em conta, em grande medida relacionado com os primeiros: a própria disciplina da arquitectura. Por ser o campo de formação do autor e domínio disciplinar no seio do qual se desenvolve o presente estudo, mas sobretudo por ser a área de formação de grande parte dos mais directos intervenientes no processo de urbanização. Por essa razão, o que se apresenta aqui como discursos dominantes sobre as práticas urbanísticas corresponde, essencialmente, ao modo como estes temas são, normalmente e no nosso contexto, olhados a partir do campo da arquitectura.

16. Esta designação é aqui usada por facilidade de linguagem – para uma associação directa à actividade de gestão urbanística por contraste com o desenvolvimento de planos de ordenamento – mas também por se considerar que seria uma boa prática a correspondência entre a figura do responsável pela apreciação do projecto de arquitectura e a figura do gestor de procedimento.

É, no entanto, importante sublinhar que este olhar coincide em grande medida com o que se encontra noutros domínios do saber e do discurso, e assume relevância pelo impacto que tem no território – pelo modo como determina, quer a acção dos técnicos, quer o próprio quadro regulamentar vigente. Assim, a atenção aqui dedicada à forma como, a partir da arquitectura, se concebem e avaliam os processos de urbanização dos territórios da ocupação extensiva não se foca tanto no seu corpo de conhecimento académico, mas sobretudo na cultura disciplinar tal como esta que se encontra difundida entre os técnicos que, de modo mais ou menos directo, operam no território.

Os modos de olhar disseminados através dos espaços de formação, divulgação e debate associados à disciplina têm impacto directo e significativo na conformação dos territórios, pelo que importa que sejam ajustados à heterogeneidade destes territórios e dos seus processos de transformação.

3. Da falta de ferramentas

O presente trabalho parte do reconhecimento da falta de ferramentas adequadas para actuar nos contextos da urbanização extensiva. E isso prende-se com o modo como se instituem essas ferramentas, isto é, o modo como se organizam o conhecimento e as práticas dentro do âmbito disciplinar da arquitectura e do urbanismo, o qual assenta, em grande medida, no estabelecimento de modelos de referência e na instauração de modos de olhar e de fazer declinados desses mesmos modelos.

Importa, por isso, começar por compreender melhor o papel que os modelos desempenham no estabelecimento dos instrumentos e mecanismos da urbanização, para, de seguida, procurar perceber em que medida tais modelos dificultam a actuação nos cenários da ocupação extensiva.

3.1. Modelos

Por modelos entende-se aqui, seguindo Ungers, "algo que se estabelece como protótipo, representando uma forma ideal" e que assume uma dupla função: por um lado funciona como um filtro através do qual se interpreta e avalia a realidade, conferindo-lhe sentido; por outro lado, estabelece-se como um guia para a acção que determina objectivos e modos de fazer, operando como "uma estrutura, um padrão com base no qual se molda a forma das coisas."[17]

17. UNGERS, Oswald M. (1982) – *Morphologie: City Metaphors*, p. 11. Sobre a definição de *modelo*, veja-se também, CAVACO, Cristina (2009) – *Formas de Habitat Suburbano: Tipologias e Modelos Residenciais na Área Metropolitana de Lisboa*, p. 66-67. Note-se, contudo, que a acepção que aqui se dá ao termo, não é totalmente

Françoise Choay evidencia o papel central que os modelos assumem na teoria do urbanismo e, por consequência, nas práticas que aí encontram o seu suporte[18]. Para tal, a autora recua aos textos que considera serem fundadores do campo disciplinar – em particular, os textos de Cerdà e de Le Corbusier[19] – para analisar a estrutura de raciocínio aí presente.

Choay conclui tratar-se de um raciocínio de carácter utópico, no sentido em que segue a mesma estrutura de argumento de Thomas More na sua *Utopia*[20]. Tal como no texto renascentista, também nos textos fundadores do urbanismo o argumento assenta no contraste entre duas imagens opostas: uma negativa, correspondendo à descrição crítica da realidade urbana existente; outra positiva, descrevendo um modelo ideal proposto pelo autor como alternativa. E, também como em More, a crítica feita ao existente não segue um método sistemático de análise, nem é movida por um real anseio de compreensão das suas lógicas próprias. Ela forma-se na comparação feita entre realidade e modelo ideal – a medição da distância entre as duas imagens de cidade – e serve essencialmente como instrumento retórico para evidenciar as qualidades do modelo que se defende.

A *terapia* que resulta de um tal diagnóstico será aquela que conseguir aproximar o mais possível a realidade do modelo proposto. Um modelo que, na boa tradição modernista,

---

coincidente com o que aí se apresenta. Cristina Cavaco associa a ideia de *modelo* essencialmente à imagem, à forma. Nas suas palavras: "No contexto do urbano, a palavra adquire um significado normalmente visual, associado a uma visão de espaço, à conceptualização de uma imagem que preconiza um determinado conjunto de disposições espaciais e funcionais, suporte físico de uma estrutura social ou sociedade imaginadas. São essencialmente modelos de espaço e de uso, modelos formais." (p. 66). Contudo, aqui, a ideia de *modelo* é tomada de um modo mais abrangente referindo-se tanto à forma como aos seus modos de produção (que Cristina Cavaco tende a associar ao conceito de *regra*) que, para o ponto de vista apresentado neste trabalho, interessa tomar em conjunto. Reservar-se-á o termo *modelo urbano* quando se pretender restringir o significado do termo à forma urbana.

18. Cf. CHOAY, Françoise (1980) – *A regra e o modelo: Sobre a teoria da Arquitectura e do Urbanismo.*

19. Para Françoise Choay (cf. CHOAY, Françoise (1969) – *The modern city: planning in the 19th century*; CHOAY, Françoise (1980) – *A regra e o modelo: Sobre a teoria da Arquitectura e do Urbanismo*), o urbanismo, enquanto disciplina, surge apenas na segunda metade do século XIX com Cerdà, desenvolvendo-se no século XX no seio do programa modernista. A autora não menoriza as experiências anteriores associadas à conformação e regulação do espaço urbano. Mas sublinha que, quando introduzido, o termo *urbanismo* veio associado a uma relação distinta com o sistema urbano, que implicava a crítica radical à ordem vigente e a proposta de um modelo (de organização do espaço e da sociedade) alternativo a implementar. A própria definição da disciplina seria, assim, profundamente modernista. E, segundo Choay, terá sido este entendimento a guiar a sua actuação e cultura disciplinar durante praticamente todo o século XX. Será também uma das principais causas das dificuldades que a disciplina encontra na adequação às dinâmicas de transformação urbana que pretende ordenar.

20. Note-se que o discurso utópico viria a ter grande influência na cultura urbanística, em particular durante o período modernista. A este propósito refira-se a publicação, em 1922, da *História das utopias* por Lewis Mumford, e o modo como aí se incita à construção de novas utopias como base para a transformação pretendida (cf. MUMFORD, Lewis (1922) – *História das utopias*, p.221-255).

surgia como modelo totalizante, envolvendo a imagem urbana, a organização dos vários sistemas urbanos e funções, e os modos de produção – o caminho a percorrer para uma nova sociedade ideal.

O termo *terapia* não é inocente. Ainda segundo Choay, o urbanismo funda-se, enquanto campo de conhecimento, tomando por referência a medicina, que então se afirmava, e da qual retira o método, o modo de olhar e a linguagem[21]. A medicina coloca no centro da sua prática disciplinar uma representação ideal do corpo humano, detalhadamente desenhado nos manuais de anatomia[22], que instaura como modelo de um estado de equilíbrio ideal. É o conhecimento deste modelo que permite o diagnóstico das patologias – correspondentes ao afastamento face ao modelo – tal como permite a prescrição das terapêuticas – que visam reconduzir o corpo doente ao estado de equilíbrio estabelecido pelo modelo.

A teoria do urbanismo seguiu uma lógica similar, colocando no centro os modelos urbanos. Estes estabeleceram-se como referência tanto para a análise e avaliação dos espaços, como para a prescrição de um sistema normativo e modos de actuar no seu processo de transformação. No entanto, ao contrário do que se verifica no saber médico, não há aqui um *corpo urbano* predeterminado do qual se possa induzir um qualquer modelo natural. Estes modelos são fruto da invenção dos seus autores, ou então – mais tarde e já em ambiente de crítica aos modelos iniciais – decantados da análise de determinados núcleos apontados como exemplares (os ditos centros históricos), mas que assumem um papel minoritário e excepcional dentro do sistema urbano que integram[23]. Como se se

21. Cf. CHOAY, Françoise (1980) – *A regra e o modelo: Sobre a teoria da Arquitectura e do Urbanismo*, p. 242-244, 259-266, 279.

22. *Gray's Anatomy*, sucessivamente revisto e ampliado é, ainda hoje, referência fundamental no estudo de Anatomia. A sua primeira versão, da autoria de Henry Gray, com ilustração de Henry Vandyke Carter, foi publicada em 1858 (GRAY, Henry (1858) – *Anatomy Descriptive and Surgical*), ou seja, ao mesmo tempo que Cerdà redigia a sua *Teoria* (note-se que, apesar de editada apenas em 1867, Cerdà escreve no frontispício da publicação que o trabalho foi "ultimado em virtude de Real autorização de 2 de Fevereiro de 1859"; cf. CERDÀ, Ildefonso (1867) – *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus princípios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*, p. 4). Refira-se ainda que o próprio Cerdà utiliza a noção de anatomia enquanto metáfora da sua prática analítica: "[…] dediquei-me ao estudo dos seus [da urbanização] detalhes, trabalho anatómico no qual, introduzindo o bisturi até ao mais íntimo e recôndito do organismo urbano e social, se consegue surpreender viva e em acção a causa originária, o germe fecundo da grave enfermidade que corrói as entranhas da humanidade." (CERDÀ, Ildefonso (1867) – *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus princípios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*, p. 16-17).

23. Lembre-se aqui o retorno aos núcleos históricos a que se assistiu a partir de meados do século XX, mobilizado pela crítica à Carta de Atenas, e que visou o desenvolvimento de um modelo urbano alternativo assente na análise sistemática dos núcleos históricos, procurando encontrar as suas regras elementares, nomeadamente com autores como Muratori, Caniggia, ou Rossi (Cf. MURATORI, Saverio (1959) – *Studi per un'operante storia urbana di Venezia*; CANIGGIA, Gianfranco (1963) – *Lettura di una città: Como*; ROSSI, Aldo

quisesse compreender o corpo humano olhando apenas para um ou dois dos seus órgãos, e estabelecer a partir daí as regras para todos os diagnósticos e terapêuticas.

O urbanismo formou-se, assim, e por analogia com as ciências médicas, como área disciplinar que se dedica, em simultâneo, à análise, avaliação, prescrição e intervenção[24], mas estabelecendo como referente central para todas estas práticas modelos que se mostram pouco representativos da heterogeneidade de contextos em que se propõe actuar. Modelos *utópicos*, na acepção que Choay dá à palavra, não de irrealizável, mas de coisa formada num argumento que segue a estrutura discursiva da *Utopia*, isto é, que opõe à realidade existente um modelo ideal alternativo.

E é a partir destes modelos que são extraídos todos os princípios, procedimentos, normas e exemplos que compõem o conhecimento disciplinar[25]. Aliás, mais do que os modelos em si mesmos – entendidos enquanto imagens totais e estáticas a reproduzir e que seriam, provavelmente, vítimas fáceis de uma crítica que os obrigaria a evoluir –, são essas regras, deles decorrentes, que guiam a acção quotidiana[26]. Uma acção que, continuando a seguir ciências como a medicina e sua retórica própria[27], se apresenta como assente em decisões técnicas de validade indiscutível, e que muitas vezes tendeu (e tende) a esvaziar o aspecto político das deliberações que, diariamente, moldam o espaço que habitamos[28].

(1966) – *A arquitectura da cidade*). Este ponto será retomado mais à frente no capítulo *2. Necessidade de novas descrições, Parte II*.

24. Cerdà deixa claro que, com o termo urbanização pretende descrever, ao mesmo tempo, o fenómeno urbano em si mesmo, qualquer acto que leve à sua formação, e ainda "[…] um conjunto de conhecimentos, princípios, doutrinas e regras, destinados a ensinar o modo como deve estar ordenado qualquer agrupamento de edifícios […]" (CERDÀ, Ildefonso (1867) – *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus princípios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*, p. 31).

25. Cf. CHOAY, Françoise (1980) – *A regra e o modelo: Sobre a teoria da Arquitectura e do Urbanismo*, p. 287.

26. Cf. MORAIS, João Sousa (1995) – *Metodologia de projecto em Arquitectura: Organização espacial na Costa Vicentina*, p. 235-236.

27. Neste aspecto, Choay é radical, afirmando que os textos fundadores da teoria do urbanismo "atribuem a si próprios um estatuto científico ao qual não têm direito; que as suas proposições são, na verdade, sustentadas por ideologias não ditas e não assumidas." (CHOAY, Françoise (1980) – *A regra e o modelo: Sobre a teoria da Arquitectura e do Urbanismo*, p. 13-14), clarificando que o seu carácter científico se reduz a "[…] indícios linguísticos do que seria um discurso científico." (idem, *ibidem*, p. 274).

28. Neste ponto, Lefebvre é claro: "[…] têm sido utilizadas expressões como 'patologia do espaço', 'espaços enfermos', etc. São artifícios que permitem a quem os usa – arquitectos, urbanistas, planeadores – apresentar-se como 'médicos do espaço', ou pelo menos sugerir essa ideia. Isto promove a generalização de representações particularmente mistificadoras, em especial a ideia de que a cidade moderna é um produto não da sociedade capitalista (ou neocapitalista), mas sim de uma doença da sociedade. Essas fórmulas desviam a crítica do espaço e servem para substituir a análise crítica por esquemas muito pouco racionais e demasiado reaccionários." (LEFEBVRE, Henri (1974) – *La producción del espacio*, p. 154). E mais à frente: "O reducionismo promove um saber exclusivamente analítico e não-crítico, com as subdivisões e interpretações que lhe são próprias, que coloca ao serviço do poder. Ideologia que não diz o seu nome, ele confunde-se com 'cientificidade' […]" (Idem, *ibidem*, p. 162).

Pela forma como se estruturou, o urbanismo encontra sérias dificuldades para operar num contexto como o actual, marcado pela complexidade, pela incerteza, pela diversidade, e pela multiplicação de intervenientes com diferentes interesses e olhares igualmente legitimados. Um contexto que inviabiliza a manutenção de quaisquer modelos unitários, totalizantes ou universais. Enquanto campo de conhecimento e de prática, o urbanismo entra numa profunda crise de paradigma, da qual tem poucas ferramentas para sair.

As disciplinas inicialmente agregadas à volta de uma ideia unificadora e de um modo de fazer apartam-se e autonomizam-se no seu olhar e acção sobre os fenómenos urbanos. O que permanece são as regras, ou algumas dessas regras, entretanto incrustadas na cultura de actuação de cada uma das diferentes práticas disciplinares (e, em vários casos, regras diferentes em cada uma dessas áreas disciplinares), mantidas enquanto conhecimento implícito. Perante a dissolução ou inadequação dos modelos de origem, as regras perdem a sua razão, atomizam-se, misturam-se com outras, de origens distintas e pouco compatíveis, acumulando contradições e disfuncionalidades. Assim se explica grande parte dos problemas que hoje encontramos nas práticas urbanísticas e na legislação que as regula.

A dissolução do paradigma inicial que aqui se refere torna-se evidente em dois domínios que serão centrais neste estudo, e que de seguida se apresentam de modo aprofundado: modos de produção e modelos urbanos de referência.

3.2. Modos de produção

A cultura de planeamento dominante parece radicar ainda hoje no plano modernista, desenvolvido e codificado na primeira metade do século XX – em particular no CIAM IV, dirigido por Van Eesteren, Gideon e Le Corbusier, de onde resultaram as conclusões que serviram de base à redacção da Carta de Atenas[29] – e que viria a consolidar-se e generalizar-se no segundo pós-guerra. Este foi um período de acelerada e profunda transformação da

29. O CIAM IV, de 1933 – presidido por Cornelius van Eesteren que, à data, desenvolvia o plano de expansão de Amesterdão – teve por tema a *Cidade Funcional* e visou fixar a doutrina da arquitectura modernista para a intervenção à escala urbana, já antes apontados na Declaração de La Sarraz. Contudo, ao contrário do previsto, as conclusões do congresso nunca chegaram a ser publicadas, tendo sido apenas redigido um conjunto de princípios orientadores. Foi com base nesses princípios que, mais tarde, já durante a Segunda Guerra Mundial, escreve a Carta de Atenas, transformando aquilo que era inicialmente a proposta de um método num modelo urbano que viria a afirmar-se em tempos de reconstrução. Aliás, o momento da publicação tem esse objectivo em mente, como fica expresso nas considerações da carta, publicada em 1941 sob assinatura d' "O Grupo CIAM-France" (cf. CIAM-FRANCE (1941) – "Carta de Atenas").

paisagem urbana europeia[30], visto como oportunidade para uma total reorganização dos sistemas urbanos com base na razão e no conhecimento científico – exactamente aquilo que, de acordo com o discurso modernista, teria faltado às principais cidades europeias que, depois de mais de um século de rápido e desregulado crescimento impulsionado pela industrialização, se haviam tornado lugares caóticos e sobrepopulados, marcados pelo congestionamento, a insalubridade, a pobreza e a indigência, e sucessivamente criticados e condenados por múltiplos autores[31]. A guerra fornecia a tábua rasa que os modernistas reclamavam e o *plano* seria o instrumento capaz de traçar o caminho para a construção do ansiado mundo novo[32].

O *plano* modernista trazia um novo modo de fazer. Pensava o sistema urbano em toda a sua extensão[33], ocupando-se não só da organização do espaço físico, mas de todas as actividades da vida colectiva[34]. E baseava esse seu olhar numa análise prévia de carácter

30. Esta profunda transformação urbana respondia à necessidade de reconstrução das áreas destruídas pela guerra, assim como às carências habitacionais que se agravavam pelo súbito crescimento demográfico a que se assistiu em vários dos principais centros urbanos europeus (em grande parte resultado de fluxos migratórios internos e externos e dos processos de descolonização) No entanto, a dinâmica de transformação foi muito além dessas necessidades, espelhando uma vontade de renovação mais profunda que aproveitou o momento para se concretizar. Como nota Stephen Ward, logo em 1942, quando, após os bombardeamentos, o Reino Unido iniciou um programa de planeamento para a reconstrução, chegava a haver cidades a desenvolver planos de renovação sem nunca terem sido afectadas pela guerra; e foram várias as vozes que criticaram a amplitude das transformações propostas considerando que os urbanistas eram responsáveis por maior destruição do que as bombas. Cf. WARD, Stephen V. (2004) – *Planning and urban change*, p. 74-84.

31. A critica à situação dos mais vulneráveis (lembre-se, por exemplo, MORUS, Thomas (1518) – *Utopia ou a melhor forma de governo*) e a defesa da necessidade de um plano de conjunto capaz de ordenar as aglomerações urbanas em rápido crescimento (lembre-se, por exemplo, PATTE, Pierre (1765) – *Monuments érigés en France à la gloire de Louis XV*, p. 212 e ss) vinham já muito de trás. Mas será sobretudo a partir da década de 1830 que se intensifica a crítica à situação de grande precariedade em que se encontravam as classes mais desfavorecidas nos principais núcleos industriais. Esta crítica surgia por diferentes vozes, dos mais politicamente empenhados como Engels (cf. ENGELS, Friedrich (1845) – *A situação da classe trabalhadora em Inglaterra*) ou Tocqueville (TOCQUEVILLE, Alexis (1835) – *Journeys to England and Ireland*, p. 106-107), à produção literária de grande distribuição de Dickens (cf., entre outros, Oliver Twist) ou Victor Hugo (HUGO, Victor (1862) – *Os Miseráveis*), passando pelas gravuras de Gustav Doré (DORÉ, Gustave; JERROLD, Blanchard (1872) – *London: A pilgrimage*). Contudo, tal como conta Peter Hall (cf. HALL, Peter (1988) – *Cities of Tomorrow*, p. 14-19), o texto com maior impacto na opinião pública e, por consequência, nas políticas públicas (pelo menos no Reino Unido), terá sido o relato das condições de habitação das classes operárias em Londres feito pelo clérigo Andrew Mearns (MEARNS, Andrew – *The bitter cry of outcast London*) ou melhor, a sensacionalista divulgação desse relato feita pelo jornalista William Thomas Stead (STEAD, William T. (1883) – "Is it not time?").

32. Isso mesmo fica claro na Carta de Atenas, por exemplo quando se lê: "Regras inflexíveis assegurarão aos habitantes o bem-estar dos alojamentos, a felicidade do trabalho, o feliz emprego das horas livres. A alma da cidade será vivificada pela clareza do planeamento." (CIAM-FRANCE (1941) – "Carta de Atenas", §86).

33. A necessidade de pensar o fenómeno urbano à escala regional está explícita no §83 da Carta de Atenas (CIAM-FRANCE (1941) – "Carta de Atenas"), e é bem exemplificada pelo plano para a Grande Londres, desenvolvido por Patrick Abercrombie em 1944, na sequência imediata do plano realizado para o município (*county*) de Londres, pensando o sistema urbano nas suas múltiplas escalas articuladas entre si.

34. Já na Declaração de La Sarraz se estabelecia que "[o] urbanismo é a organização das funções da vida colectiva" (BERLAGUE, H.-P.; BOURGEOIS, Victor; CHAREAU, Pierre; et al. (1928) – "Déclaration de La Sarraz", p. 15), deixando claro que a acção da disciplina deveria organizar as diferentes funções da sociedade e actuar em vários domínios, bem para lá do desenho, nomeadamente sistemas de circulação viária, questões

funcionalista, quantitativo, científico, assente nas novas práticas de inquérito e análise estatística, dirigidas por especialistas de diferentes disciplinas que se complementavam entre si[35].

A produção de espaço urbano proposta por esta forma de planeamento, e que rapidamente se generalizou, assentava em três princípios fundamentais. Primeiro, a capacidade de previsão que, com base nas dinâmicas instaladas e analisadas quantitativamente, previa a evolução futura, permitindo traçar um plano que respondesse às necessidades das cinco décadas seguintes. Segundo, uma profunda crença no conhecimento tecno-científico, visto como capaz de compreender e conceber os sistemas urbanos em toda a sua complexidade, e surgindo como única voz autorizada a determinar o correcto caminho a seguir. Terceiro, e talvez mais importante, o Estado enquanto entidade com legitimidade e capacidade não só para definir mas também para implementar o plano, por oposição a uma transformação feita por operações avulsas de iniciativa privada – princípio já presente na Declaração de La Sarraz[36] e que é fortemente vincado na Carta de Atenas[37].

O que aqui importa sublinhar é que esse modo de produção do espaço urbano se desenvolveu num contexto específico, que viabilizou os três princípios enunciados, em particular o papel central do Estado. Um contexto que François Ascher designou por fordo-keynesio-corbusiano[38] (associando ao modelo urbano, os modelos económico e político que o tornaram possível) e que esteve na base dos *trinta gloriosos*[39] – três décadas de estabilidade e crescimento nas principais potências europeias, em que os poderes públicos (dos vários quadrantes políticos, se bem que com grande destaque para as social-democracias que então se afirmaram na Europa) assumiram o papel central depois de,

---

de propriedade e divisão do solo, legislação. Estes princípios serão depois amplamente desenvolvidos na Carta de Atenas (cf. CIAM-FRANCE (1941) – "Carta de Atenas").

35. Gravagnuolo sumaria a posição apresentada por Van Eesteren no CIAM IV, em que sublinhou que a análise do fenómeno urbano "não se deve limitar à forma da cidade, mas estender-se ao conjunto de dados económicos, demográficos, produtivos e sociais do contexto territorial. Daí a exigência, para o arquitecto, de servir-se da colaboração 'dos especialistas das outras ciências do viver em conjunto, isto é, dos técnicos, economistas, sociólogos, médicos, especialistas em estatística'." (GRAVAGNUOLO, Benedetto (1991) – *Historia del Urbanismo en Europa 1750-1960*, p. 396).

36. BERLAGUE, H.-P.; BOURGEOIS, Victor; CHAREAU, Pierre; et al. (1928) – "Déclaration de La Sarraz".

37. CIAM-FRANCE (1941) – "Carta de Atenas".

38. Cf. ASCHER, François (2001) – "Novos princípios do urbanismo", p. 30.

39. O termo foi cunhado por Jean Fourastié para designar as três décadas de contínuo crescimento económico e profunda transformação da sociedade a que se assistiu em França e nas principais economias ocidentais entre o fim da Segunda Guerra Mundial e a crise de 1973-1979. Cf. FOURASTIÉ, Jean (1979) – *Les Trente Glorieuses: ou la révolution invisible*.

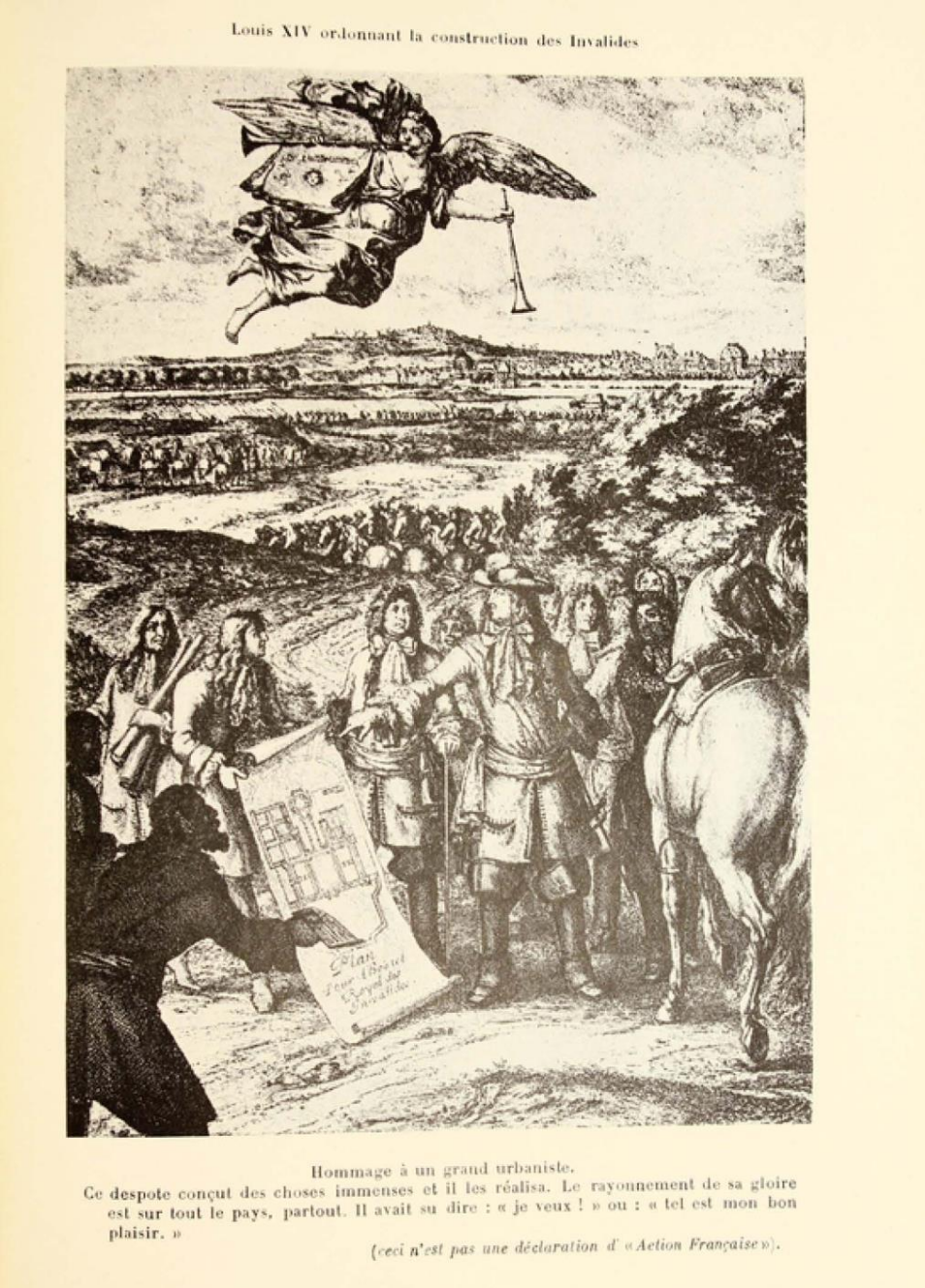


Fig. 2 – "Homenagem a um grande urbanista"
Le Corbusier termina o seu livro *Urbanisme* com uma homenagem a Luís XIV, a quem chama "grande urbanista", pela sua capacidade de realização, lembrando assim a estreita relação existente entre regime de governo e capacidade de intervenção do Estado na transformação do espaço urbano. Por essa via, lembra também a estreita relação existente entre regime de governo e modelo de planeamento. Não é por acaso que grande parte dos mais celebrados exemplos de urbanismo estão associados a fortes poderes hegemónicos, pouco democráticos ou inclusivos. Fonte: LE CORBUSIER (1925) – *Urbanisme*, p. 285.

durante o período bélico, terem concentrado não só a legitimidade, mas também a capacidade de intervenção e organização que lhes permitiu dirigir as múltiplas facetas da vida colectiva[40].

Hoje, encontramo-nos muito longe desse contexto que possibilitou que a doutrina modernista se instaurasse como paradigma. E esta é uma alteração que, como desenvolve Álvaro Domingues, põe em causa a manutenção das práticas de urbanismo e planeamento[41], conduzindo a um profundo sentimento de perda, tal como sublinhado por João Ferrão[42].

De facto, ficam agora inviabilizados os três princípios basilares do plano modernista.

Em primeiro lugar, a incerteza parece ter-se tornado o melhor descritor da relação que estabelecemos hoje com o futuro, inviabilizando qualquer tentativa de previsão do conjunto das estruturas sociais, políticas económicas e urbanas a médio-longo prazo.

Em segundo lugar, o conhecimento tecno-científico perdeu a sua indiscutível autoridade. Desde logo porque se tornou evidente que não existe um único conhecimento científico, mas vários. O que faz com que, para um mesmo problema, diferentes autores – e sobretudo diferentes disciplinas com diferentes pontos-de-vista e grelhas de avaliação – possam dar diferentes respostas, ficando assim deslegitimada qualquer tentativa de uma governação puramente tecnocrática. Mas a questão é mais funda. Segundo Innerarity, a progressiva multiplicação de interesses legítimos, referentes culturais e modos de territorialidade, assim como a consciência de que qualquer leitura da realidade é sempre uma leitura parcial, contextual e contingente, fazem com que nenhuma dessas leituras se possa hoje "apresentar perante as outras como especialmente legitimada ou válida em exclusivo"[43]. Não há já "posições de observação privilegiadas"[44], aquelas que, para Certeau, conferiam autoridade a determinados actores para se assumirem como exegetas da

40. Cf. WARD, Stephen V. (2004) – *Planning and urban change*, p. 74-106.

41. Cf. DOMINGUES, Álvaro (2018) – "Território, planeamento e outras ficções".

42. A este respeito, João Ferrão fala de um "duplo sentimento de perda: a perda de um passado cada vez mais longínquo e que já não é possível prolongar; e, ao mesmo tempo, a perda de um futuro imaginado que, por boas e más razões, já não é possível cumprir." Ou seja, por um lado a impossibilidade de prolongar o paradigma anterior, incompatível com as contradições que ele próprio foi acumulando e com o actual contexto social, económico e político. Por outro lado, "a insatisfação com o cepticismo sobre o futuro da política pública de ordenamento do território" que aparenta estar capturada pelos princípios do mercado e da eficácia, caros ao olhar neoliberal, parecendo deixar pouco espaço para "uma verdadeira política de ordenamento do território." (cf. FERRÃO, João (2011) – *O ordenamento do território como política pública*, p. 18-19).

43. INNERARITY, Daniel (2006) – *O novo espaço público*, p. 149.

44. INNERARITY, Daniel (2006) – *O novo espaço público*, p. 148.

sociedade e definirem leituras oficiais da realidade[45]. Um processo acelerado pela emergência das redes sociais e que leva hoje a uma contestação de todas as formas de mediação[46], em particular da ciência[47].

Por fim, em terceiro lugar, o Estado colocou-se numa posição claramente distinta daquela em que se encontrava no pós-guerra. Desde a crise de 1973-1979, e no quadro da agenda neoliberal que se vem afirmando nos países do Ocidente, a figura do Estado foi-se dissolvendo, cedendo o palco à iniciativa privada. Esta foi uma mutação com profundas consequências nos sistemas e práticas de ordenamento dos territórios[48]. Os poderes públicos abdicaram da sua capacidade de intervenção, resumindo-se a um papel de incentivo e regulação da acção privada. Ao mesmo tempo, vêm também perdendo a sua legitimidade de representação e decisão, sendo mesmo a principal vítima da crise de mediação acima apontada[49].

Ou seja, hoje, e ao contrário do período em que o plano modernista se afirmou, não há capacidade de previsão, não há legitimidade na decisão, não há capacidade de execução. E, no entanto, se bem que com múltiplas variações, as práticas de planeamento defendidas pela disciplina mantiveram-se em grande medida as mesmas – o olhar totalizante e funcionalista, a análise quantitativa e multidisciplinar, o zonamento funcional da totalidade do território, os critérios paramétricos que regem a edificação e os usos, o desenho dos elementos estruturantes, a delimitação das áreas a pormenorizar... Isto, apesar dos planos daí resultantes surgirem agora praticamente sem possibilidades de concretização, acabando por se assumir essencialmente como instrumento de regulação da iniciativa privada, função para a qual estão, aliás, mal equipados.

45. Cf. CERTEAU, Michel de (1980) – *The practice of everyday life*.

46. Cf. INNERARITY, Daniel (2015) – *A política em tempos de indignação*, p. 254-257.

47. LATOUR, Bruno (2012) – *An inquiry into modes of existence*, p. 1 e ss.

48. Autores como Andy Thornley (THORNLEY, Andy (1991) – *Urban Planning Under Thatcherism: The Challenge of the Market*) ou Stephen Ward (WARD, Stephen V. (2004) – *Planning and urban change*) evidenciam bem esta mutação no sistema de planeamento com base no caso paradigmático do Reino Unido, e das transformações a que aí se assistiu sob a liderança de Margaret Thatcher. Mudanças estas que, em grande medida, viriam a influenciar o rumo dos acontecimentos no resto da Europa Ocidental.

49. Cf. INNERARITY, Daniel (2015) – *A política em tempos de indignação*, p. 254.

E assim, ainda que sob gestão de planos de inspiração modernista, a produção do espaço urbano acaba por ser feita pela soma de iniciativas privadas avulsas – exactamente aquilo que a Carta de Atenas mais condenava[50].

3.3. Modelos urbanos

O olhar oriundo do campo disciplinar da arquitectura (e não só) tende a ver a cidade como um objecto, com forma, centro e limites, que pode ser apreendido na sua totalidade[51] e avaliado pelas suas características morfotipológicas. Cidade-corpo[52] – outra vez a comparação com o corpo humano – em que cada parte tem uma posição precisa no sistema, de modo a garantir não só a coerência da forma, mas também uma certa ideia de ordem de outra natureza – seja a ideia abstracta de perfeição nos diagramas renascentistas[53], sejam os modelos de sociedades ideais nas propostas dos socialistas utópicos do século XIX[54].

A cidade é aqui entendida como artefacto, passível de ser desenhado[55], transportando para aí os mesmos princípios que regem o projecto dos edifícios – unidade, coerência,

---

50. A Carta de Atenas apresenta uma crítica feroz à expansão urbana movida pela iniciativa privada, assente no mercado fundiário e consequente fragmentação da propriedade, que apresenta como principal responsável pelo estado das aglomerações urbanas e claramente contrário ao interesse colectivo, o qual, deveria guiar a acção de urbanização (cf. CIAM-FRANCE (1941) – "Carta de Atenas", §72, §93-95). A mesma ideia estava já explícita na Declaração de La Sarraz, onde se afirmava que "[o] parcelamento caótico do solo, resultado de vendas, de especulações, de heranças, deverá ser abolido por uma economia fundiária colectiva e metódica." (BERLAGUE, H.-P.; BOURGEOIS, Victor; CHAREAU, Pierre; et al. (1928) – "Déclaration de La Sarraz", §II.3).

51. Este ponto é vincado por Rosario Pavia: "Da cidade ideal do Renascimento à *ville contemporaine* de Le Corbusier percebe-se uma incrível continuidade. Ainda hoje persiste na nossa cultura visual a ideia da cidade como artefacto unitário, como sistema claramente definido por uma forma." PAVIA, Rosario (1996/2005) – *Le paure dell'urbanistica: Disagio e incertezza nel progetto della città contemporanea*, p. 14.

52. Da Renascença aos textos contemporâneos a metáfora da cidade-corpo será uma das mais constantes e férteis, se bem que, ao longo deste tempo, tenha sido usada em sentidos diversos – reforçar a ideia de unidade e equilíbrio das partes, reforçar a ideia de sistema vivo, reforçar as patologias e o paralelismo entre o urbanismo e as ciências médicas. Cf. PAVIA, Rosario (1996/2005) – *Le paure dell'urbanistica: Disagio e incertezza nel progetto della città contemporanea*, p. 87; CHOAY, Françoise (1980) – *A regra e o modelo: Sobre a teoria da Arquitectura e do Urbanismo*, p. 259-260.

53. De Sforzinda descrita por Filarete no seu *Tratatto di Architettura* (c.1464) à cidade ideal proposta por Vicenzo Scamozzi no seu *L'idea della Architettura Universale* (1615) são muitas as cidades ideais renascentistas de carácter diagramático que ficaram fixadas nos livros de história do urbanismo.

54. De que são exemplos, entre outras: *New Harmony* de Robert Owen (1825), *Falanstério* de Charles Fourier (1822/1829), *Victoria* de Buckingham (1848), *Icária* de Cabet (1840) e *Freeland* de Theodor Hertzka (1889). Cf. MUMFORD, Lewis (1922) – *História das utopias*.

55. Esta ideia fica bem expressa na abertura da obra de Edmund Bacon *Design of Cities*, onde, num pequeno texto intitulado "A cidade como acto de vontade" ("The city as an act of will"), o autor defende "que a vontade humana pode hoje ser exercida de modo efectivo sobre as nossas cidades, de modo a que a sua forma seja a verdadeira expressão das mais elevadas aspirações da nossa civilização." Uma transformação que, segundo



Fig. 3 – S. Brás segurando a cidade de Dubrovnik
Fragmento do primeiro painel do Tríptico para a capela da família Bonda no Mosteiro Dominicano, pintado por Nikola Božidarević em 1485. Fonte: *Dubrovnik Travel*
A representação da cidade reforça a imagem de *cidade-objecto*, que permanece tão presente nos imaginários colectivos.

harmonia, equilíbrio, relação entre o todo e as partes. Também neste sentido, a cidade seria "uma casa em ponto grande", como escrevera Alberti[56].

É uma leitura que parece justificar-se pela multiplicação dos momentos de excepção que desfilam pelos livros de história do urbanismo – Mileto, Timgad, Dubrovnik, Palmanova, Versailles, Savannah, Baixa Pombalina, Washington, Manhattan, Barcelona, Chandigarh, Brasília, ... para não citar os muitos exemplos de cidades ideais nunca concretizadas que reforçam este imaginário.

São estas as imagens que dominam a cultura urbanística associada ao campo da arquitectura. Mas elas são a excepção. Sempre foram. Nos nossos dias, e no nosso contexto geográfico, parece difícil que possam voltar a reunir-se condições sociais, económicas e políticas comparáveis com as que viabilizaram a criação dessas áreas urbanas. E, muito provavelmente, não estaríamos hoje dispostos a aceitar tais condições, normalmente associadas à afirmação de poderes hegemónicos capazes de impor sobre os territórios uma tal ordem unitária. São, por isso, dificilmente replicáveis. Mas esta é uma questão pouco tratada no âmbito de uma disciplina que, como nota Spiro Kostov, se habituou a ver a história da forma urbana como uma espécie de catálogo de referências formais para projectos futuros, dando pouca atenção aos actores, contextos e processos que produziram essas formas, o que muitas vezes levou a que se lhes atribuíssem lógicas, princípios, intenções e valores que lhes eram alheios[57].

Bacon, se torna possível se guiada por uma "ideia de desenho" (cf. BACON, Edmund (1967) – *Design of Cities*, p. 13).

56. ALBERTI, Leon Battista (1485) – *Da Arte Edificatória*, p. 170.

57. Cf. KOSTOV, Spiro (1991) – *The City Shaped: Urban patterns and meanings through history*, p. 9-12. Note-se que esta atitude corresponde, de certa forma, a uma extensão para a área do urbanismo do método associado ao projecto de arquitectura respeitante a elementos de menor dimensão, em particular edifícios. Aí, a transferência directa a partir de exemplos do passado é mais simples, porque, em grande medida, os tipos de encomenda e o papel do projectista no processo se mantêm os mesmos, ainda que com assinaláveis variações de liberdade e orçamento – isto é, a figura do arquitecto liberal que coordena o projecto na sua totalidade respondendo a uma encomenda – seja encomenda directa ou concurso, seja de promoção particular, empresarial ou pública, são formatos já há muito conhecidos e estabilizados. No que toca à produção do espaço urbano, os processos são mais complexos, sendo muito raros os casos em que um arquitecto tem a oportunidade de desenhar e concretizar toda uma área urbana; o que obriga a desenvolver outro tipo de processos em que o projectista e o próprio desenho assumem papéis distintos. Refira-se ainda que, nos últimos anos, este mesmo debate tem também chegado à produção de edifícios, com vários autores a apontar que é na definição dos processos de produção dos edifícios e, em particular, no tipo de encomenda, que se encontra parte da razão pela qual a arquitectura não chega a todos os que dela necessitam, falhando assim o cumprimento do seu papel social. Este raciocínio tem levado a que, também à pequena escala, se defenda um deslocamento do olhar do desenho do produto para a reconfiguração do processo. Cf., entre outros, AWAN, Nishat; SCHNEIDER, Tatjana; TILL, Jeremy (2011) – *Spatial Agency: Other ways of doing architecture*.

Apesar disto, são essas excepções que conformam os modelos de referência que não só guiam o desenho de futuros a propor como determinam as grelhas de análise e avaliação dos espaços existentes. É por referência a esses modelos que a disciplina olha a urbanização extensiva que se estende à sua frente. E o contraste não podia ser maior.

Autores como Manuel Castells, Edward Soja, David Harvey, Mike Davis, Neil Brenner ou Christian Schmid[58] têm procurado – no seguimento do trabalho percursor de Lefebvre[59] – evidenciar o modo como as actuais formas de capitalismo neoliberal e globalizado (hegemónicas desde a década de 1980) vêm determinando radicais e contraditórias dinâmicas de reconfiguração dos territórios, dando origem "a novas formas de urbanização que desafiam as concepções herdadas do urbano enquanto tipo de assentamento fixo, delimitado e universalmente generalizável."[60] Descrevem a emergência de novas e contrastantes geografias que devem ser entendidas como manifestações de um mesmo processo de urbanização, mas que não podem ser reconduzidas a uma mesma ideia universalizante que vise designar um modo de organização espacial, e muito menos analisá-la a partir dos mesmos modelos morfotipológicos.

Mesmo se nos restringirmos ao nosso contexto geográfico (nacional ou europeu), assistimos, ao mesmo tempo, à tendência para uma forte polarização das actividades em núcleos tematizados e facilmente acessíveis – dos centros históricos turistificados às áreas empresariais e logísticas, passando pelos centros comerciais e parques de diversões –, assim como, por contraste, à tendência para a pulverização da ocupação, em manchas cada vez mais extensas, descontínuas e desconfinadas. Ambas as tendências conformadas pelas lógicas de mercado que regem a localização e desenho de cada uma das peças que compõem este mosaico urbano, como bem demonstra David Mangin[61]. Ambas as tendências instigadas pelo advento de sistemas sociotécnicos que criaram novas condições de transporte, armazenamento e troca de pessoas, informações, bens e energia[62] – novas

58. Cf., entre outros, CASTELLS, Manuel (1978) – *City, Class and Power*; HARVEY, David (1985) – *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*; DAVIS, Mike (1990) – *City of Quartz: Excavating the Future in Los Angeles*; BRENNER, Neil (ed.) (2013) – *Implosions / Explosions: towards a study of Planetary Urbanization*; BRENNER, Neil; SCHMID, Christian (2015) – "Towards a new epistemology of the urban?".

59. Cf., entre outros, LEFEBVRE, Henri (1974) – *La producción del espacio*.

60. BRENNER, Neil; SCHMID, Christian (2015) – "Towards a new epistemology of the urban?", p. 151.

61. Cf. MANGIN, David (2004) – *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine*.

62. Tomando como referência François Ascher, Álvaro Domingues aponta o *Sistema PIBE* – sistema de transporte e armazenamento de Pessoas, Informações, Bens e Energia – como central nos processos de transformação dos territórios (cf. DOMINGUES, Álvaro (2011) – "Da cidade ao urbano", p. 25). Ascher

formas de transporte e comunicação suportadas por ubíquas redes infra-estruturais cada vez mais performativas, também elas crescentemente marcadas por movimentos de liberalização e privatização, e desenhadas como meio de viabilizar a espacialização das forças de mercado, o que as leva a estabelecerem-se, simultaneamente, como potente rede de ligação e coesão, e como mecanismo de segregação e desigualdade, como bem expõem Stephen Graham e Simon Marvin[63].

O resultado são sistemas urbanos de grande escala e grande complexidade que já não correspondem às ideias convencionais de cidade, metrópole, ou conurbação, sempre associadas a uma determinada imagem de aglomeração contígua e delimitada, se bem que com diferentes ordens de grandeza. François Ascher preferiu falar de *Metapolis*[64]*,* olhando para os fenómenos urbanos contemporâneos mais a partir das redes de fluxos e interacções quotidianas que os ordenam do que a partir da sua forma ou extensão. São sistemas descontínuos e multi-escalares, feitos de materiais heterogéneos mas fortemente inter-relacionados por conexões das mais variadas escalas e naturezas. Sistemas que já não são regidos pela figura central do Estado, mas por uma diversificada teia de poderes, interesses e mecanismos de regulação que se estendem do micro-local ao global, e em que as forças de mercado são claramente dominantes. Sistemas que se expandem no espaço de modo desconfinado, em formulações que já não permitem uma apreensão do conjunto no seu todo ou uma leitura unitária[65], e que inviabilizam uma qualquer divisão dicotómica entre aquilo que é urbano e aquilo que não é (cidade-campo; urbano-rural).

Aqui, a ideia convencional de *cidade* e os instrumentos conceptuais que lhe estão normalmente associados servem-nos de pouco. Como sublinha Rosario Pavia[66], o urbano não tem hoje forma, limite ou centro, deixando de corresponder à imagem de cidade-corpo que continua a dominar os imaginários disciplinares. Talvez por isso, tenham sido muitos

---

havia falado de *Sistema BIP* – Bens, Informação e Pessoas (cf. ASCHER, François (2001) – "Novos princípios do urbanismo", p. 22).

63. Cf. GRAHAM, Steve; MARVIN, Simon (2001) – *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*.

64. Cf. ASCHER, François (1995) – *Metapolis: Acerca do futuro da cidade*.

65. A este propósito, Rosario Pavia é particularmente expressivo: "Ainda hoje, diante de uma cidade desintegrada, que explodiu em fragmentos, surgem anacrónicas perspectivas a *vol d'oiseau* que tentam reestabelecer uma possível ordem geométrica, e procuram dar forma e unidade a um conjunto agora dividido numa pluralidade de partes e periferias. A cidade perdeu há muito a sua forma." PAVIA, Rosario (1996/2005) – *Le paure dell'urbanistica: Disagio e incertezza nel progetto della città contemporanea*, p. 17.

66. Cf. idem, *ibidem*.

os que decretaram a morte da cidade[67]. Assistiu-se à multiplicação de azedas críticas e discursos marcados por um profundo (e paralisante) sentimento de perda, entre os quais a imagem de *não-lugares* oferecida por Marc Augé[68] terá provavelmente sido a que maior impacto teve na cultura disciplinar. Críticas e discursos estes que, tal como nos textos de há cem ou cento e cinquenta anos, são formulados por referência a modelos ideais, sem que haja uma real tentativa de compreensão da nova realidade ou de desenvolvimento de novos instrumentos de análise e intervenção que lhe sejam adequados. Como resumiu Rem Koolhaas, "[a] insatisfação com a cidade contemporânea não levou ao desenvolvimento de uma alternativa credível; ao contrário, apenas inspirou formas mais refinadas de expressar essa insatisfação."[69]

3.4. Refúgio na excepção

"Estes acontecimentos ultrapassam-nos, finjamos ser nós quem os ordena." Este é o subtítulo de um dos livros em que François Ascher descreve o contexto que hoje habitamos, sublinhando a impossibilidade de o dominar e controlar[70]. Porém, eram exactamente esses – dominar e controlar – os objectivos que estavam no centro da doutrina modernista e da formação do planeamento enquanto prática.

Com a rápida expansão urbana do final do século XX, retorna o fantasma do crescimento incontrolado e caótico do século XIX, contra o qual se havia forjado a teoria do planeamento. Só que agora já não é possível justificar esse crescimento incontrolado com a falta de conhecimento ou de razão. Será necessário aceitar a complexidade dos sistemas urbanos e a impossibilidade de um total domínio da urbanização por parte das instituições responsáveis pelo seu planeamento.

---

67. Já em 1968, Melvin Webber falava da era da pós-cidade (WEBBER, Melvin (1968) – "La era postciudad"). Em 1994, Françoise Choay falava da "morte da cidade" e perguntava se não teria "chegado o momento de admitir, sem sentimentalismos, o desaparecimento da cidade tradicional" (CHOAY, Françoise (1994) – "El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad", p. 62) e, no mesmo ano, Koolhaas decretava que "'A' cidade já não existe" (KOOLHAAS, Rem (1994) – "What Ever Happened to Urbanism?", p. 963). Poucos anos depois, no Dicionário Metapolitano de Arquitectura Avançada, definia-se *cidade* apenas como "uma palavra velha" (SORIANO, Frederico – "city?" in GAUSA, Manuel; et al. (2003) – *The metapolis dictionary of advanced architecture: city, technology and society in the information age*, p. 111).

68. Cf. AUGÉ, Marc (1992) – Não-lugares: Introdução a uma antropologia da sobremodernidade.

69. KOOLHAAS, Rem (1994) – "What Ever Happened to Urbanism?", p. 963-965.

70. ASCHER, François (2000) – *La société hypermoderne ou Ces événements nous dépassent feignons d'en être les organisateurs*.

Mas, como sublinha Koolhaas, aceitar esta impossibilidade não é fácil[71]. Põe em causa o urbanismo e o planeamento enquanto áreas de conhecimento e enquanto instrumentos de actuação que visavam precisamente esse controlo. Percebe-se, por isso, que a disciplina tenha *medo* desta nova realidade, como afirma Rosario Pavia[72]. Um medo que a leva a refugiar-se nos modelos que tem por bons e a criticar tudo o que lhes é externo e contrário, mantendo assim a ilusão de controlo.

A maior parte do discurso, da investigação e, na medida do possível, das intervenções foca-se, por isso, nos tais momentos de excepção dificilmente generalizáveis – como a cidade histórica reencantada e sucessivamente maquilhada, ou os grandes projectos urbanos de sucesso – retirando daí o reportório de formas e modos de fazer a aplicar a todos os cenários. E tanto a cultura de actuação de grande parte dos técnicos envolvidos, como a própria legislação, parecem optar por perseguir esses princípios de transformação do território, independentemente do contexto onde operam. No entanto, em áreas como as da ocupação extensiva, esses princípios não só se mostram pouco viáveis como se afastam de modo declarado daqueles que são os instrumentos, mecanismos e actores correntes, que asseguram a produção quotidiana do espaço urbano.

O resultado é a multiplicação de operações que surgem como dissonâncias na paisagem urbana, porque interrompem, contrariam e negam as lógicas que produziram o território em que se implantam e que entendem como caótico, sobrepondo-lhe momentos (enclaves) de suposta racionalidade. Pequenos fragmentos de mundos ideais, alheios à realidade que os envolve. Ou, nas palavras de Manuel Gausa, "[p]equenas quimeras de ordem, harmonia e homogeneidade, perplexas de repente face à acelerada e imprevisível situação de convivência que se produz hoje com novas áreas selvagens e heterogéneas de mestiçagem, contradição e liberdade, próprias não só do actual tecido cultural e social assim como do próprio tecido urbano […]"[73]

---

71. Nas palavras do autor: "A transição da anterior posição de poder para uma reduzida plataforma de relativa humildade é difícil de aceitar. A profissão persiste nas suas fantasias, nas suas ideologias, nas suas pretensões, nas suas ilusões de intervenção e controlo, e é por isso incapaz de conceber novas modéstias, acções parciais, realinhamentos estratégicos, compromissos que possam influenciar, redireccionar, ser bem-sucedido num âmbito limitado, reagrupar, recomeçar do zero até, mas nunca recuperar o controlo." KOOLHAAS, Rem (1994) – "What Ever Happened to Urbanism?", p. 963-965.

72. Cf. PAVIA, Rosario (1996/2005) – *Le paure dell'urbanistica: Disagio e incertezza nel progetto della città contemporanea*.

73. GAUSA, Manuel (2002) – "Housing: Nuevas alternativas, nuevos sistemas", p. 13.



Fig. 4, 5 – Os modelos canónicos nos contextos da urbanização extensiva
A inserção acrítica de modelos canónicos nos contextos da ocupação extensiva, não só não é capaz de transportar para esses cenários uma nova ordem reconhecível que possa estruturar o território, como acaba por agravar a fragmentação e descontinuidade do padrão urbano, ao acrescentar ao conjunto uma nova lógica que lhe é alheia e que tem dificuldade em se articular com as lógicas preexistentes.
Em cima: Módulo base do empreendimento Quinta da Seara, que segue os modelos canónicos da disciplina.
Na página seguinte: Empreendimento Quinta da Seara inserido no seu contexto, em Vila Nova de Gaia.
Fonte: *GoogleMaps*.



3.5. Desfasamentos

A leitura apresentada, evidencia um desfasamento entre, por um lado, os princípios disciplinares que dominam os discursos e práticas associadas ao urbanismo e planeamento (vistos a partir do campo da arquitectura, mas não só); e, por outro lado, os actores e dinâmicas da transformação, assim como a diversidade de contextos e de modos de territorialidade que, diariamente, produzem o espaço urbano da cidade alargada. Nos termos de Rosario Pavia, "[h]á um descolamento entre o saber consolidado da disciplina e as novas condições do desenvolvimento urbano"[74]. Se quisermos simplificar, para efeitos puramente retóricos: a excepção *vs* o comum; o modelo *vs* a realidade.

Esta ideia de *desfasamento* – ou melhor, *desfasamentos*, porque serão várias as manifestações deste mesmo fenómeno – assume no presente trabalho um papel central. Entende-se que se encontra aí uma das principais razões para a fragmentação e limitada inteligibilidade dos territórios da ocupação extensiva. Em primeiro lugar porque, ao centrar-se na excepção e esquecer ou negar aquilo que é maioritário, o conhecimento disciplinar não desenvolve as ferramentas adequadas aos contextos e às dinâmicas de urbanização mais comuns nos nossos territórios. Em segundo lugar porque, ao cruzar-se (nos regulamentos, nas práticas de planeamento, nos modos de intervenção) princípios distintos, com origens em cada um desses dois pólos aparentemente inconciliáveis, acumulam-se incoerências, contradições e disfuncionalidades que contaminam os processos de urbanização.

A centralidade que a ideia de desfasamento assume nesta hipótese é devedora do trabalho de Cristina Cavaco que sublinha também um desfasamento como causa da perda de inteligibilidade do espaço urbano das áreas da urbanização expansiva (tomando a Área Metropolitana de Lisboa como exemplo)[75]. Contudo, o seu ponto-de-vista não é totalmente coincidente com aquele que aqui se apresenta. A autora analisa a divergência (ou aproximação) entre, por um lado, os sistemas de actores, instrumentos e quadro legal que dirigem a transformação urbana e, por outro lado, os modelos urbanos (morfológicos) de referência. Já neste trabalho (tal como no texto de Pavia) foca-se o desfasamento entre modelo ideal e condições instaladas da produção corrente, e isto tanto se encontra nos

74. PAVIA, Rosario (1996/2005) – *Le paure dell'urbanistica: Disagio e incertezza nel progetto della città contemporanea*, p. 7.

75. Cf. CAVACO, Cristina (2009) – *Formas de Habitat Suburbano: Tipologias e Modelos Residenciais na Área Metropolitana de Lisboa.*

sistemas de produção do espaço urbano como nos modelos urbanos de referência e imaginários que lhes estão associados.

Mas partilha-se com Cristina Cavaco a convicção de que estes desfasamentos, em parte por estarem implícitos e não reconhecidos, vão deteriorando os processos de produção do espaço urbano, pelo que será necessária uma análise detalhada de tais processos de modo a identificar e explicitar os desfasamentos em causa, como base para o desenvolvimento de alternativas mais operativas.

O trabalho procurará, então, identificar e caracterizar melhor esses desfasamentos para, a partir daí, reflectir sobre modos mais adequados de operar nos territórios do maior número.

4. Coisas comuns

Ultrapassar o bloqueio resultante do desfasamento apontado implica, em primeiro lugar, um deslocamento do ponto-de-vista face àquele que é dominante no seio da cultura disciplinar.

É isto que defende Bernard Reichen quando propõe uma *inversão do olhar*: deixar de olhar a urbanização extensiva a partir do centro histórico e por referência a ele, para conceber o fenómeno urbano a partir do extensivo e entendê-lo no seu conjunto. Um conjunto do qual os centros são apenas mais um elemento. Um conjunto feito de partes distintas, cada uma com as suas próprias qualidades, que devem ser identificadas, reconhecidas e desenvolvidas[76].

Na mesma linha, David Mangin alerta para os riscos de uma pesquisa que tome por cenário ou hipótese de trabalho uma visão ideal a perseguir, que designa por *urbanismo de fantasia*, uma vez que esta conduz a propostas que, no curto-médio prazo, surgem apenas como utopias pouco operativas[77]. Ao contrário, entende que, ao *urbanismo do real* – aquele que

76. Cf. REICHEN, Bernard (2008) – "Les nouveaux territoires de la ville-territoire: Vers la conception de la ville territoire", p. 40. Como explica o autor, esta *inversão do olhar* esteve na base do desenvolvimento do SCOT (Schéma de Cohérence Territoriale) da Aglomeração de Montpellier de 2006, coordenada pelo próprio Reichen.

77. Cf. MANGIN, David (2004) – *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine*, p. 318. A este propósito, Mangin fala, a título de exemplo, de um "urbanismo virtuoso" ocupado em combater as alterações climáticas, obrigando a alterações profundas (e inviáveis) na estrutura urbana e modos de territorialidade com vista à drástica redução de produção de CO_2. De facto, cenários de uma urbanização extensiva sem automóveis ou neutra em carbono, como os apresentados por Viganò, Secchi e Fabian (cf. VIGANÒ, Paola; SECCHI, Bernardo; FABIAN, Lorenzo (eds.) (2016) – *Water and Asphalt: The project of isotropy*), revelam-se úteis para levantar novas questões que promovem a reflexão, explorar recursos do território que revelam potenciais ocultos, propor novos objectivos e imaginários que apontam novos caminhos. Contudo, estes estudos tendem a afastar-se dos problemas e decisões concretas de curto prazo com que os técnicos e decisores se debatem no

corresponde à produção corrente, dominada pela regulação sectorial e pelo pragmatismo das lógicas de mercado, e que o autor vê como responsável pela crescente fragmentação do território – se deve contrapor não um *urbanismo de fantasia*, mas sim um *urbanismo do possível*. Ou seja, um caminho que procure propostas alternativas viáveis dentro das actuais condições de produção, o que obriga a um conhecimento profundo dessas mesmas condições. Só assim se poderá ter, de facto, um impacto positivo e transformador[78].

Considera-se, por isso, que é necessário abandonar uma leitura formulada exclusivamente a partir da excepção – dos modelos ideais, da imagem (reinventada) do centro histórico, da busca por uma nova urbanização virtuosa capaz de dar resposta a todos os novos desafios de coesão social e sustentabilidade ambiental. É necessário abandonar um entendimento do fenómeno urbano enquanto composição formal ou conjunto unitário. É necessário abandonar o plano detalhadamente desenhado e inflexível (de partes) da cidade desejada, sempre limitados a áreas ou elementos de excepção ou então destinada ao fracasso.

Se o objectivo é desenvolver ferramentas capazes de influenciar positivamente a produção quotidiana da urbanização extensiva e maioritária, então teremos de partir das condições reais que regem essa produção. Concorda-se, portanto, com Philippe Panerai, quando afirma que "a magnitude dos problemas que a urbanização hoje nos coloca obriga [...] a trabalhar a partir da produção corrente, quer dizer, com o financiamento normal, com processos construtivos usuais e com profissionais de qualidade média."[79]

A partir desta posição, fixam-se cinco pontos que irão estruturar o ponto-de-vista que dirige o presente trabalho (ou que determina o seu ponto de partida), os quais se elencam de seguida.

4.1. Olhar as paisagens comuns da urbanização extensiva: o difuso

O trabalho afasta-se das áreas de excepção, em torno das quais há suficiente reconhecimento e discurso, assim como instrumentos de actuação capazes. Aqui procura-

seu dia-a-dia, e isso não só faz com que não contribuam para o desenvolvimento de ferramentas aplicáveis desde já, como corre o risco de conduzir a um maior afastamento entre a disciplina (tal como vista a partir da academia, sobretudo) e os actores que participam diariamente na produção do espaço urbano, com destaque para os decisores públicos.

78. Cf. MANGIN, David (2004) – *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine*, p. 315-321.

79. PANERAI, Philippe (1985) – "Hacia una Estructura Urbana: 1975-1985", p. 181.

se olhar as paisagens banais da urbanização extensiva. Aquelas cujos valores são menos reconhecidos, aquelas tantas vezes apresentadas como fragmentadas e caóticas. *Territórios sem modelo*, nos termos de Manuel de Solà-Morales[80]; *o resto*, como lhe chamou Alexandre Alves Costa[81]. O certo é que, no nosso contexto, estas áreas correspondem também à maior parte do território urbanizado, à maior parte da população residente, à maior parte das actividades e postos de trabalho. É, por isso, necessário desenvolver instrumentos de actuação compatíveis com estes cenários, capazes de contribuir para a sua qualificação. Algo que, e tendo em conta os argumentos já aludidos, se considera só ser possível partindo de uma leitura destes territórios que assente no reconhecimento das suas próprias lógicas, modos de produção e valores endógenos.

É esta posição de princípio que subjaz à selecção dos territórios de ocupação difusa do Médio Ave como laboratório de estudo, considerando-se este território como um exemplo particularmente pertinente e fértil para a pesquisa que se propõe; ao que acresce o facto de se tratar de um caso já bastante estudado, o que permite dar maior suporte à análise aqui desenvolvida.

O Médio Ave corresponde a uma vasta área de urbanização extensiva que integra o Arco Metapolitano do Noroeste nacional[82], sendo cruzado por intensos fluxos e dinâmicas socioeconómicas. Com a larga maioria da população a residir fora dos principais centros, e mais de metade a trabalhar na indústria, também ela espalhada pelo território, que faz desta região a terceira mais exportadora do país, só ultrapassada pelas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto[83], o Médio Ave é exemplo claro dessas tais áreas da urbanização banal que se estendem de modo continuado fora dos núcleos de excepção e onde se localiza a maioria dos residentes, emprego e actividades económicas.

---

80. Cf. SOLÀ-MORALES, Manuel de (1995) – "Territorios sin modelo".

81. Cf. COSTA, Alexandre Alves (1998) – "A cidade, o subúrbio e o resto: A terra".

82. A delimitação e descrição do Arco Metapolitano Noroeste, que aqui se segue, resulta dos estudos desenvolvidos pela equipa do CEAU coordenada por Nuno Portas no âmbito do PROT-Norte, sendo analisada mais recentemente em PORTAS, Nuno; SÁ, Manuel Fernandes de; CALIX, Teresa (coord.) (2015) – *Orientações estratégicas Arco Metapolitano Noroeste*. O termo *metapolitano* segue a leitura do território proposta em ASCHER, François (1995) – *Metapolis: Acerca do futuro da cidade*.

83. Restringindo o Médio Ave aos concelhos de Trofa, Santo Tirso, Vila Nova de Famalicão, Guimarães e Vizela, conta-se uma população residente de 426 221 habitantes (Censos 2011), com 51% da população empregada a trabalhar no sector secundário (Censos 2011), sendo esta área responsável por 4953 M€ em exportações, ultrapassados apenas pelos 18 723 M€ respeitantes à Área Metropolitana de Lisboa e pelos 10 166 M€ relativos à Área Metropolitana do Porto (retirando Trofa e Santo Tirso, contabilizados no Médio Ave), e seguidos pelos 3765 M€ da Região de Aveiro (Dados INE, referentes às exportações de bens por localização geográfica, valores relativos ao ano de 2019).

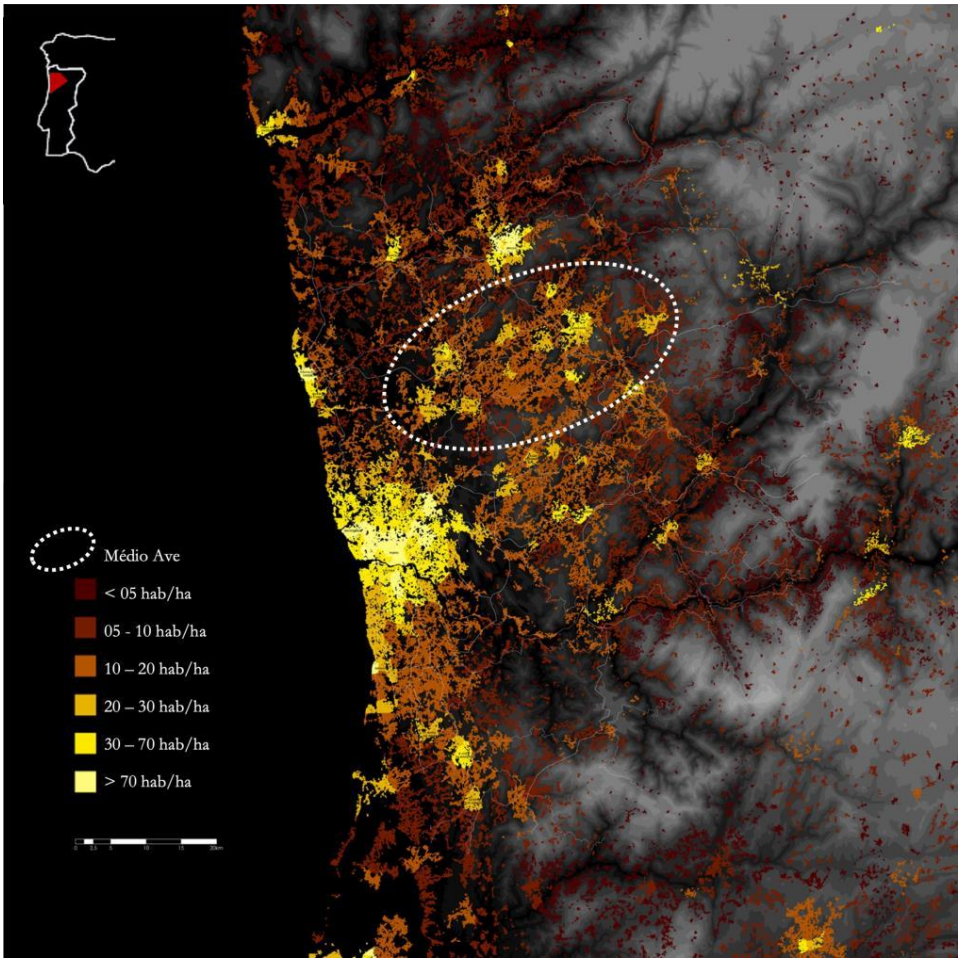


Fig. 6 – Arco Metapolitano Noroeste
O mapa representa a densidade populacional da área Noroeste de Portugal. As densidades são calculadas à escala de freguesia, tendo por denominador a área urbanizada, sendo esta resultante das manchas contíguas obtidas por um *buffer* de 50m à edificação. O mapa permite identificar um arco marcado por uma urbanização relativamente contínua, com centro no Porto, e que se estende da foz do Lima ao sistema lagunar da Ria de Aveiro. O Médio Ave – apontado de modo indicativo a traço interrompido branco – integra este arco, apresentando continuidade e intensidade relevantes.
Mapa: MDT-CEAU, 2014.

Ao mesmo tempo, este território apresenta lógicas de ocupação que se afastam radicalmente dos modelos canónicos: um povoamento difuso que se estende por vastas áreas sem limites perceptíveis ou hierarquias claras, e onde os usos, morfotipologias, escalas e tempos se misturam, tornando as grelhas de análise e taxonomias correntes inoperantes.

Inoperantes são aqui também instrumentos de transformação do território como os projectos urbanos e planos de escala intermédia, que se tornam particularmente difíceis de implementar porque a difusão tende a tornar uniformes as condições e possibilidades de construção em todo o território, inviabilizando a criação da pressão urbanística que seria necessária para o sucesso de tais operações. Como veremos de modo mais detalhado, a produção deste espaço urbano faz-se, essencialmente, pela soma de pequenos fragmentos, cuja autonomia e descontinuidade ficam sublinhadas pela pequena dimensão e pela variação de tipos de ocupação.

Ou seja, a radicalidade deste contexto permite não só salientar as lógicas da produção de um território que se faz pela soma de fragmentos, como também evidenciar a desadequação dos modelos e instrumentos de intervenção que temos por estabelecidos e que, aqui, falham repetidamente. Assim, ao tornar óbvios os limites das ferramentas que detemos, a ocupação difusa do Vale do Ave obriga-nos a questioná-las e repensá-las, procurando formas de actuar mais adaptadas aos modos de produção actuais e à heterogeneidade dos contextos. E se isto é particularmente válido para o caso da ocupação difusa, será igualmente relevante – ainda se com as devidas traduções – para outros contextos também eles dominados por diferentes expressões dessa urbanização extensiva e maioritária[84], mesmo aqueles onde, à primeira vista, essa disparidade possa não ser tão evidente[85].

---

84. Nas palavras de João Ferrão, o estudo em torno do povoamento disperso do Noroeste português tem permitido "[...] consolidar uma crítica robusta às visões reducionistas que limitam o urbano à cidade canónica e, como consequência, desenvolver novas perspectivas centradas na cidade emergente, na cidade extensiva e no território-cidade, valorizando o lado oculto, esquecido, menosprezado e até 'errado' das cidades sem confins." FERRÃO, João (2012) – "Nuno Portas: Arquitecto singular, povoador plural", p. 83.

85. É interessante notar como Bernardo Secchi e Paola Viganò transportam para outros contextos, modos de olhar e quadros conceptuais inicialmente desenvolvidos para apoiar a leitura da urbanização difusa italiana e flamenga. É o que acontece com a sua proposta para a Grande Paris assente na ideia de *cidade porosa* (cf. SECCHI, Bernardo; VIGANÒ, Paola (2011) – *La Ville Poreuse: Un projet pour le Grand Paris et la métropole de l'après-Kyoto*), ou quando Viganò usa a noção de *metrópole horizontal* como conceito capaz de abarcar e colocar em diálogo, a partir do mesmo ponto-de-vista, realidades muito distintas das mais diversas partes do globo terrestre (cf. VIGANÒ, Paola (2018) – "The Horizontal Metropolis: a radical project").



Fig. 7 – Paisagem difusa
Vista de uma área do Médio Ave (Bairro, Famalicão), onde se percebe a difusão da edificação por vastas áreas sem limites claros. Fotografia do autor.

4.2. Olhar os materiais básicos da urbanização

A investigação centra-se naqueles que são os materiais mais banais da urbanização, em particular as pequenas operações residenciais que vão sendo sucessivamente adicionadas à aglomeração urbana, formando o que Teresa Calix designa por *texturas* – uma espécie de *fundo* contínuo da imagem, feito da soma das pequenas coisas[86]. Considera-se que é aqui que as maiores dificuldades se colocam, dada a ausência de instrumentos adequados à sua gestão. Uma lacuna que resulta, em grande medida, do facto de a atenção da disciplina se ter focado essencialmente nas grandes *estruturas*. Para estas, os instrumentos muito mais estudados e já estabelecidos – mais próximos do projecto urbano – parecem revelar-se adequados, haja capacidade e recursos para os implementar. Contudo, como ficou já apontado, eles não são hoje suficientes para ordenar a urbanização contemporânea, dada a sua extensão e rapidez de transformação.

Torna-se, por isso, necessário olhar para esse *fundo* que se estende entre os grandes traços da *figura*, a qual parece ter dominado até recentemente as preocupações disciplinares, deixando as *texturas* serem determinadas apenas por critérios de ordenamento genéricos – pouco adequados à heterogeneidade dos contextos e dinâmicas locais – e pelas lógicas do mercado imobiliário.

4.3. Olhar os processos correntes

Aceitando o repto de Panerai, o trabalho reflecte sobre os processos de produção correntes. Aqueles que constroem o espaço urbano no dia-a-dia.

Parte-se da hipótese de que os problemas que se identificam nos territórios da urbanização difusa não resultam, em primeira instância, da incompetência técnica[87] ou da incúria dos

---

86. Teresa Calix propõe os conceitos de *estrutura* e *textura* como dois instrumentos centrais na análise da forma urbana. Complementando o carácter ordenador das *estruturas*, a ideia de *textura* detém-se sobre as manchas de ocupação que se distendem entre os elementos estruturantes, olhando os materiais que as compõem, as suas uniformidades, padrões, relações de coerência interna, limites. Nas palavras da autora, "o conceito de Textura remete para uma ideia de disposição conforme e inteligível que não é ordenadora mas, sim, 'preenchedora' do espaço. Como tal, a compreensão dos diferentes valores associados à Textura pressupõe atender às características físicas dos materiais que conjuntamente se constituem como uma forma específica de 'preenchimento' do território e que correspondem, naturalmente, às cartografias de carácter mais extensivo." (CALIX, Teresa – *As morfologias da cidade contemporânea: Estruturas e Texturas. Uma matriz interpretativa da forma urbana. O sistema urbano do Porto*, p. 328-329).

87. Entre os processos de loteamento analisados, encontramos projectos de autoria de arquitectos, engenheiros e engenheiros técnicos; encontramos profissionais liberais, integrados em empresas de desenvolvimento de projectos, funcionários do promotor, ou mesmo casos em que o projectista é o próprio requerente;

múltiplos actores que participam nos processos de urbanização[88]. Resultarão sobretudo das práticas e processos que conformam a acção, e do modo como estes se adequam ou não aos territórios e às suas dinâmicas de transformação.

A investigação foca-se, por isso, nas condições que enquadram a produção quotidiana do espaço urbano: quadro legal, procedimentos administrativos, dinâmicas de mercado, modelos de referência, representações dos territórios, cultura de actuação dos diferentes intervenientes.

Procurou-se, nomeadamente, olhar o jogo de actores, em particular aqueles que estão mais directamente envolvidos no processo de concepção de cada uma das operações urbanísticas correntes que vão desenhando o espaço urbano a cada dia que passa: promotores, projectistas e município. Mas nesta aproximação, os diferentes actores não são tomados de modo igualitário; ou, dito de outra forma, não se analisa de modo neutro a posição que cada um assume no processo. O município – e em particular a gestão urbanística municipal – emerge como actor principal do relato. Mais do que analisar o comportamento dos vários actores, olha-se a acção do município e o modo como este se relaciona com os restantes participantes. Aliás, assume-se, em grande medida, o ponto-de-vista do município, ou melhor, reflecte-se sobre o papel que se entende que este deveria desempenhar com vista a perseguir os objectivos que aqui se estabelecem.

A opção prende-se com o facto de ser o município quem tem a legitimidade e a responsabilidade de pensar o sistema urbano no seu conjunto e de gerir a sua transformação em nome do interesse público e do bem comum (por mais indefinidas que estas noções possam ser), detendo para tal um amplo conjunto de atribuições e

encontramos profissionais pouco conhecidos, mas também autores reconhecidos e reputados entre os seus pares. Estas variações têm impacto na qualidade dos projectos. Todavia, nos parâmetros que aqui se analisam, isto é, no que se refere ao modo como cada peça se relaciona com a sua envolvente, esta variação parece ser pouco representativa. As opções mostram-se muito semelhantes, independentemente da formação do projectista e da relação que ele estabelece com o promotor. Daí que se tenha optado por retirar esta variável da análise. Considera-se que esta opção reforça a ideia de Panerai de uma produção corrente, fugindo da excepcionalidade das autorias.

88. Álvaro Domingues nota que "somos facilmente levados a pensar que é mesmo por incompetência, défice de vontade política ou cedência às pressões e influências que as coisas não acontecem" e que esse sentimento acaba por ocultar as verdadeiras causas do problema, desincentivando análises mais aprofundadas, até porque esses poriam, muito provavelmente, em causa o modelo que se pretende promover: "Ninguém quis saber muito bem o que é que acontecia ao planeamento e ao urbanismo dos anos de ouro do pós-guerra se, ao mesmo tempo, tivessem mudado avassaladoramente as lógicas e os dispositivos socio-técnicos e económicos da organização social (e por isso também territorial), o poder do Estado e a própria soberania que o Estado-Nação tinha em matéria de regulação social (ordenamento e urbanismo incluído)." (DOMINGUES, Álvaro (2018) – "Território, planeamento e outras ficções", p. 15).

instrumentos de planeamento, intervenção e gestão. Parece, por isso, ser a sede mais pertinente para as respostas às questões que aqui se colocam.

Por comparação, e tendo em mente os problemas que dizem respeito ao sistema urbano no seu conjunto, a participação de promotores e projectistas de cada uma das pequenas peças da urbanização terá sempre um carácter muito mais restrito no espaço, no tempo e nos interesses que servem. Isto porque o seu olhar (e responsabilidade) tende a alargar-se pouco para lá dos limites da parcela onde intervêm; e porque a sua relação com essa área termina, a maior parte das vezes, pouco depois da execução da obra, normalmente destinada à venda. Quanto aos interesses que ditam as opções de cada projecto (e apesar dos deveres dos projectistas para com o interesse público[89], e do eventual altruísmo e real interesse pela valorização dos lugares por parte de alguns promotores) serão, em primeiro lugar, os interesses particulares daqueles que os promovem.

No que toca a outros actores públicos, estão pouco presentes nas acções quotidianas da conformação dos espaços urbanos. A participação directa do Estado Central esgota-se em intervenções pontuais de carácter sectorial e pouco articuladas com os contextos locais; e no acompanhamento dos planos de iniciativa municipal com vista a assegurar a sua conformidade com os regulamentos e com os planos sectoriais ou de escala superior. O nível intermunicipal tem estado praticamente ausente, em particular fora das áreas metropolitanas.

Quanto a outros actores, como moradores ou entidades do terceiro sector, têm tido um impacto muito limitado no rumo dos acontecimentos.

O olhar sobre a acção municipal que aqui se desenvolve centra-se, essencialmente, na componente técnica, porque é esse o foco do trabalho: a procura por instrumentos e práticas mais adequadas às circunstâncias da urbanização. Importa, porém, ter presente que há margens de interferência dos decisores políticos que têm impacto na acção dos técnicos, mas que é pouco escrutinável e que fica fora da análise apresentada neste trabalho.

89. No caso particular dos arquitectos, esses deveres são estipulados pelo artigo 54º do Estatuto da Ordem dos Arquitectos (Lei nº 113/2015) e pelo artigo 4º do Regulamento de Deontologia e Procedimento Disciplinar (Regulamento nº 336/2016).

4.4. Propostas viáveis

Como apontado, pretende-se que o presente trabalho seja capaz de oferecer um contributo operativo para os modos de produção do espaço urbano dos territórios da urbanização extensiva. O que, seguindo Mangin, nos obriga a manter nos trilhos de um *urbanismo do possível*.

O trabalho pretende explorar e apresentar propostas exequíveis. Ferramentas operativas e adequadas cuja implementação pareça viável dentro das actuais condições de produção do espaço urbano – quadro legal, sistema de actores, lógicas de mercado, etc. – cuja manutenção não é aqui posta em causa, pelo menos na sua globalidade. Não que se pense que elas não devam ser alvo de crítica e alteração, mas por se considerar que um trabalho desta natureza não tem capacidade de ter qualquer impacto nessa alteração.

A opção por assumir as condições actuais como ponto de partida ganha maior pertinência por se partir da hipótese, defendida por João Ferrão[90], de que as questões que aqui se colocam encontram respostas ao nível das práticas e culturas de actuação instituídas, havendo, dentro das condições vigentes, ampla margem para exploração de alternativas mais condicentes com a especificidade de cada território e com os objectivos que aqui se perseguem.

Assumir estas condições como ponto de partida implica uma análise que procure conhecer bem o quadro que regula e organiza as práticas de planeamento, mas também o modo como essas práticas se desenvolvem de facto. Isto obriga a uma grande proximidade aos actores directamente envolvidos nos processos de urbanização, neste caso em particular, os técnicos municipais que, como exposto, assumem neste relato o papel principal. Isto mesmo lembrava Nuno Portas, a propósito da sua passagem pela vereação na Câmara de Vila Nova de Gaia, explicando que essa experiência terá sido "fundamental para perceber os tais processos" de urbanização, mas sublinhando que eles "não são os que estão na Lei. Ora, os processos são a Lei posta em prática, mas também os que a Lei não entende e a ultrapassam."[91]

Foi a partir desta aproximação aos processos quotidianos e seus actores que se procurou propor alternativas viáveis. Outros modos de actuar, mais condicentes com os territórios

90. Cf. FERRÃO, João (2011) – *O ordenamento do território como política pública.*

91. PORTAS, Nuno (2004) – "O processo também desenha", p. 40.

da urbanização extensiva, que os municípios possam implementar – ou começar a implementar – sem que para tal seja necessário esperar ou promover uma qualquer mudança de fundo nas condições que regem os processos de urbanização.

4.5. Coisa pública

O estudo foca-se naquilo que há de mais comum na urbanização. E por *comum* não se entende apenas aquilo que é maioritário, quotidiano, ordinário. *Comum* é também aquilo que pertence a um colectivo.

O espaço urbano é aqui entendido como lugar da vida colectiva, que se quer capaz de dar respostas às necessidades, expectativas e anseios daqueles que o habitam – algo que não se refere à mera soma dos interesses particulares, mas que deve ser tratado num outro patamar, no âmbito de uma *esfera comum*, que, como propôs Habermas, obriga a que os interesses em jogo sejam construídos e debatidos noutros termos[92]. O espaço urbano é parte essencial do modo de organização de um colectivo que, através do seu espaço, se torna perceptível, compreensível e discutível. Como explica Alain Bourdin, o espaço urbano é a *forma* de uma civilização[93]. Nesse sentido, o debate colectivo em torno de um território é o debate em torno daquilo que é comum àqueles que o habitam, e que merece discussão e deliberação. É o debate em torno dos seus interesses e conflitos, em torno da sua identidade enquanto grupo e do modo como se querem ver representados, em torno de projectos de futuro partilhados. O território é objecto político e lugar de deliberação. A gestão da sua urbanização tem de ter isso em conta.

Mas esse debate só será possível quando o território for construído na esfera pública enquanto *coisa comum*, matéria de interesse colectivo, espaço de representação[94]. Contudo, como aponta Rosario Pavia, os núcleos centrais e canónicos têm reclamado o monopólio da "utilidade simbólica", procurando reduzir as áreas de ocupação extensiva a "uma

92. Cf. INNERARITY, Daniel (2006) – *O novo espaço público*, p. 63-72.

93. Cf. BOURDIN, Alain (2005) – *La métropole des individus*, p. 10-12. O autor procura sublinhar a forte inter-relação entre espaço urbano e organização social, negando os discursos que procuram razões de causalidade unidireccional entre esses dois aspectos. Este ponto é desenvolvido mais à frente, em *1.1. Habitamos representações. Parte II*.

94. Cf. DEHAENE, Michiel; NOTTEBOOM, Bruno; TEERDS, Hans (2013) – "Editorial: Making landscape public /Making public landscape".

expansão edificada sem qualidades, sem valores, sem reconhecimento."[95] Às populações residentes nas áreas extensivas parece retirar-se, assim, a possibilidade de uma relação significante de pertença com aquilo que há de colectivo nos seus territórios, sendo remetidos para símbolos da cidade-centro mais próxima, na gestão dos quais não terão qualquer capacidade de interferência. Esta será também uma questão de *direito à cidade*[96].

É, em certa medida, para reagir a esta situação que, para autores como Thomas Sieverts[97] ou Paola Viganò[98], olhar o fenómeno urbano a partir da ocupação extensiva, legitimar este modelo de urbanização, tem por objectivo elevá-lo à mesma condição da cidade-centro também em termos identitários. E isso implica tornar estes espaços inteligíveis e memoráveis, permitir o estabelecimento de relações de apropriação e pertença, limitar as hierarquias de poder simbólico.

Neste sentido, as duas acepções do termo *comum* surgem inter-relacionadas. Deslocar o olhar da excepção para ler o território a partir daquilo que aí é mais *comum* (no sentido de corrente, ordinário, banal, maioritário) torna-se condição para que os territórios da urbanização extensiva possam ser concebidos enquanto coisa *comum*, lugar de representação e deliberação colectiva.

95. PAVIA, Rosario (1996/2005) – *Le paure dell'urbanistica: Disagio e incertezza nel progetto della città contemporanea*, p. 21.

96. Seguindo o conceito de Lefebvre, cf. LEFEBVRE, Henri (1968) – *O direito à cidade*. Aliás, o próprio Lefebvre esclarece que o *direito à cidade* não se trata de um direito ao centro, mas sim aos recursos e qualidades do urbano.

97. Cf. SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*.

98. Cf. VIGANÒ, Paola (2018) – "The Horizontal Metropolis: a radical project".

5. Em busca de um sentido

O ponto-de-vista que aqui se procurou esboçar assenta num já longo percurso de investigação desenvolvido por múltiplos autores. Nos pontos que se seguem pretende-se dar nota desse percurso, não só para tornar claras as fundações do presente estudo, mas também para tentar esclarecer qual o objectivo que deve guiar as práticas de ordenamento que aqui se procuram. Como ser verá, a análise de tal percurso de investigação permite-nos defender que, na ausência de modelos prefigurados a replicar – e restringindo-nos aqui ao âmbito da morfologia urbana – o fim a perseguir será a produção de espaços *com sentido* ou, mais especificamente, a *inteligibilidade* das estruturas urbanas.

5.1. Reconhecimento

5.1.1. O salto de escala

Já em 1915, ao olhar para os mapas de densidade populacional de Inglaterra, focando-se não só na Grande Londres mas também noutras manchas urbanas que aí se tornavam evidentes, Patrick Geddes reconhecia que a cidade expandida dava origem a um novo fenómeno urbano que impunha "a necessidade de uma aprofundada revisão das nossas tradicionais ideias e fronteiras entre campo e cidade"[99], e obrigava a novas taxonomias, assim como a novos modos de análise e de governação. Avançava, nesse sentido, com a noção de *conurbação*, como possível descritor destes conglomerados de áreas urbanas inter-relacionadas, e apontava a necessidade de os tornar reconhecíveis e ensaiar formas de

99. GEDDES, Patrick (1915) – *Cities in evolution*, p. 28-29.

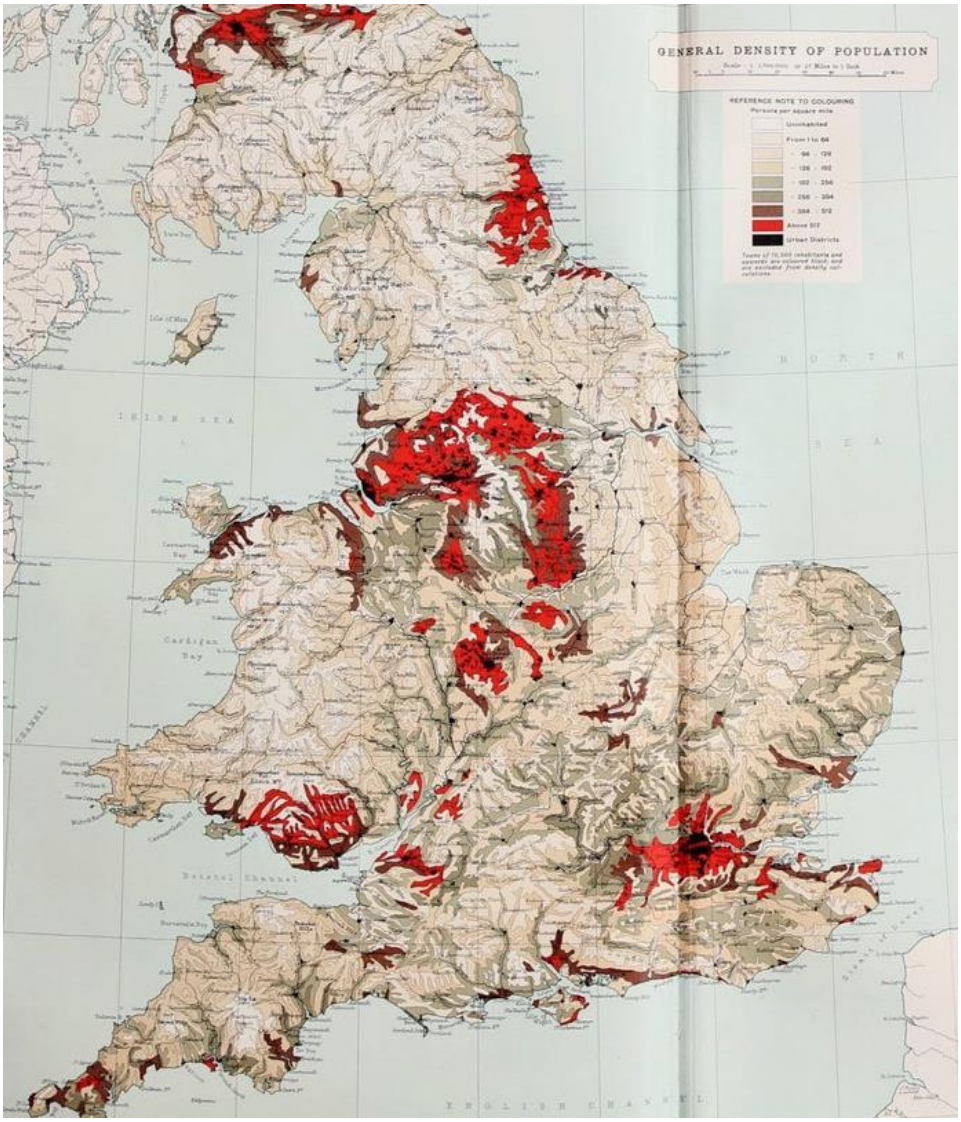


Fig. 8 – Mapa de distribuição da população no Reino Unido
Mapa publicado no *Atlas of England and Wales* da Royal Geographical Society de 1902, com base no qual Patrick Geddes desenvolve a sua análise. Fonte: *Etsy*.
Note-se que a leitura apresentada por Patrick Geddes decorre tanto da rápida expansão urbana que então se verificava no território como da própria representação dessa realidade que, com base nas novas técnicas de cartografia e estatística, permitiam uma nova percepção do fenómeno urbano. O texto de Geddes parte da leitura deste mapa, que o autor instiga o leitor a ver, no original, acedendo ao referido atlas porque assim "[...] irá descobrir que ele contém o único mapa realmente bom que alguma vez viu – de facto o único adequado que neste momento existe – da distribuição da população em Inglaterra; Londres e seus arredores, assim como todas as cidades de Inglaterra; mas já não como meros pontos dispersos sobre o mapa, como aprendemos na escola [...]" (GEDDES, Patrick (1915) – *Cities in evolution*, p. 22-24). Mais tarde, também o texto seminal de Jean Gottman, no qual o autor avança o termo Megalopolis a propósito da conurbação da costa nordeste dos EUA, parte da leitura do mapa da densidade populacional resultante dos Censos de 1950 (cf. GOTTMAN, Jean (1957) – "Megalopolis or the urbanization of the northeastern seaboard", p. 189). Percebe-se assim a importância da representação gráfica dos territórios para a construção de leituras sobre os fenómenos urbanos.

articulação entre as diferentes entidades administrativas, com vista à gestão destas novas unidades territoriais[100].

Este primeiro reconhecimento intensificou-se a partir de meados do século XX, quando a motorização, a expansão urbana do pós-guerra e o surgimento das novas tecnologias de informação começavam a acelerar e tornar mais visível a transformação em curso. Autores como Jean Gottman[101] e Melvin Webber[102], ou, mais recentemente, Jean Rémy e Liliane Voyé, François Ascher, Manuel Castells[103], entre muitos outros, vêm descrevendo a emergência de um novo fenómeno urbano, assente em novos sistemas sociotécnicos que, ao serem lidos a partir dos modos de territorialidade quotidianos das populações, assim como das teias de relações pessoais, laborais, económicas e culturais que sempre constituíram a noção de *urbano*, desenham novas territorialidades alargadas que anulam a tradicional fronteira urbano-rural e que, como sublinhou Françoise Choay, não podem já ser reconduzidas à noção de *cidade*[104]. Pelo menos não no sentido comummente atribuído ao termo, correspondendo a um núcleo urbano denso e delimitado que se opõe a um exterior que assume uma natureza diversa.

A identificação deste novo fenómeno urbano – a compreensão de que se tratava da espacialização de um novo modo de organização da sociedade contemporânea, com lógicas claras e conquistas das quais não estávamos já dispostos a abdicar – obrigava ao desenvolvimento de um outro olhar sobre os territórios da ocupação extensiva. Estes já não podiam ser entendidos como mera multiplicação desordenada de edifícios, expansão caótica a negar ou travar. Não era já possível insistir na materialização dos modelos estabelecidos pela disciplina que já não se adequavam aos contemporâneos modos de territorialidade e de produção do espaço urbano. As condições tinham-se alterado, como declarou Secchi[105], e isso obrigava à construção de um outro olhar sobre a urbanização e os instrumentos de planeamento e de projecto.

---

100. Cf. GEDDES, Patrick (1915) – *Cities in evolution*, p. 25-45.

101. Cf. GOTTMAN, Jean (1957) – "Megalopolis or the urbanization of the northeastern seaboard".

102. Cf. WEBBER, Melvin (1963) – "Order in diversity: Community without propinquity"; WEBBER, Melvin (1964) – "The urban place and the non-place urban realm".

103. Cf., entre outros, RÉMY, Jean; VOYÉ, Liliane (1992) – *A Cidade: Rumo a uma nova definição?;* ASCHER, François (1995) – *Metapolis: Acerca do futuro da cidade*; CASTELLS, Manuel (1996) – *A Era da Informação: economia, sociedade e cultura*.

104. Cf. CHOAY, Françoise (1994) – "El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad".

105. Cf. SECCHI, Bernardo (1984) – "Le condizioni sono cambiate".

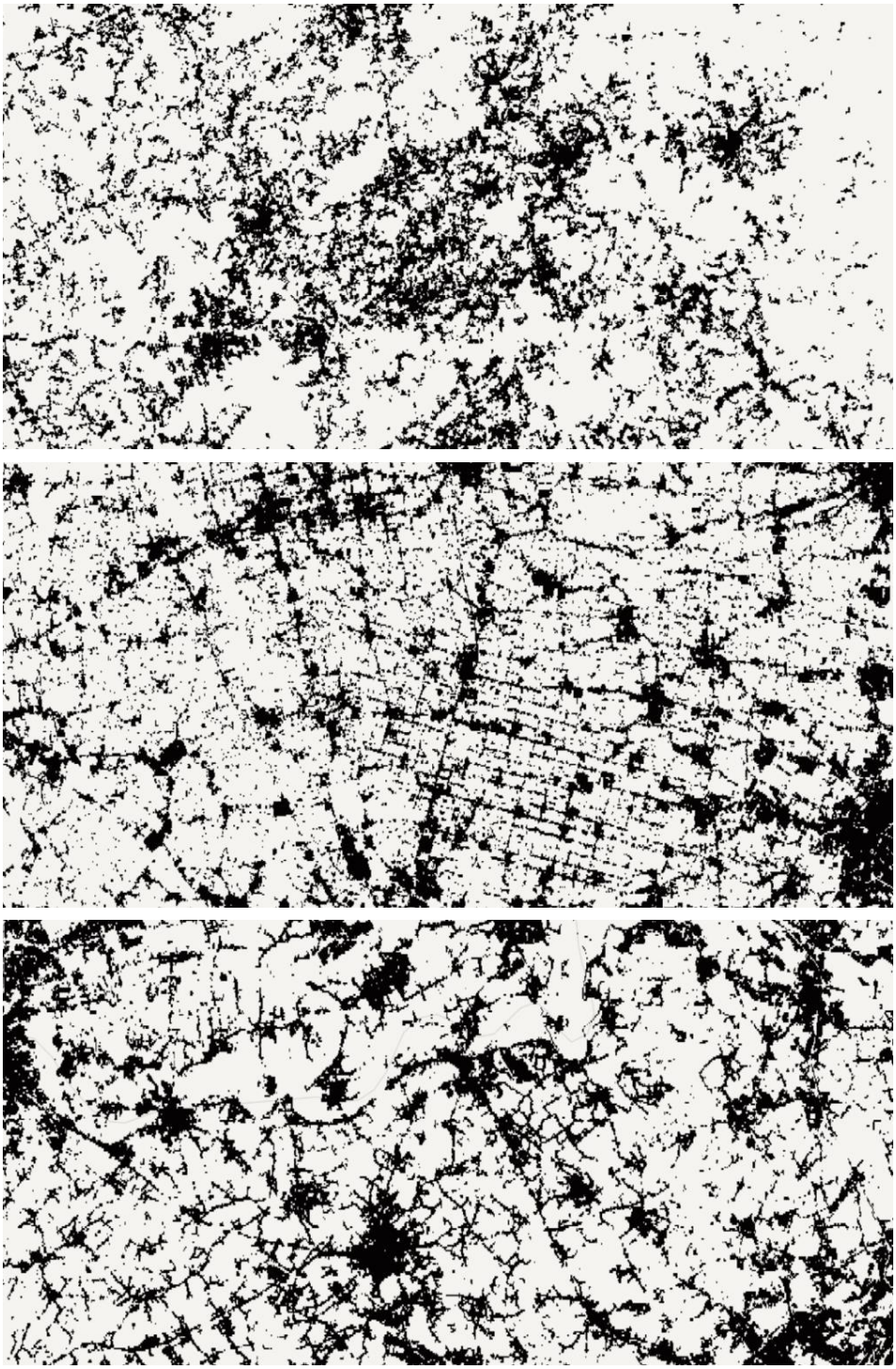


Fig. 9 – Três exemplos de ocupação difusa
Mapas do padrão de ocupação edificada do Vale do Ave (em cima), Veneto (ao centro) e Flandres (em baixo), à mesma escala. Fonte: *Global Urban Footprint*.

5.1.2. O difuso

Ao mesmo tempo que se multiplicavam os discursos de perda e as críticas face à urbanização cada vez mais estendida e fragmentada – autores como Bernardo Secchi[106], Nuno Portas[107], André Corboz[108], Manuel de Solà-Morales[109], Rosario Pavia[110], ou Thomas Sieverts[111], entre outros, detiveram-se sobre os territórios da urbanização extensiva, lendo-os enquanto partes deste novo sistema mais amplo, procurando compreender as suas lógicas de funcionamento e de produção, e tentando propor modos mais adequados de intervenção e gestão.

Neste processo de reconhecimento, os territórios de ocupação difusa assumiram um papel de destaque. E, entre estes, emergiram como principais casos de estudo o NEC (Norte-Este-Centro) italiano, a Flandres e o Vale do Ave.

O caso italiano foi o mais fértil e com maior visibilidade. Ali, o contraste entre dois modos de olhar e avaliar aquele mesmo território era demasiado evidente. De um lado – onde se encontrou a generalidade dos arquitectos e urbanistas – vinha um discurso profundamente negativo, em grande medida devedor das críticas feitas aos subúrbios americanos a partir da década de 1960 e que se generalizavam, de modo algo acrítico, para todas as formas de urbanização extensiva. Do outro lado – dominado pela leitura dos economistas – o NEC italiano era o lugar da *Terceira Itália*[112], então olhada de modo entusiástico como modelo

---

106. Bernardo Secchi é um dos autores fundamentais nesta pesquisa, com múltiplos textos e trabalhos práticos desenvolvidos neste âmbito, importando aqui destacar o seu artigo seminal de 1984: SECCHI, Bernardo (1984) – "Le condizioni sono cambiate".

107. Nuno Portas detém-se sobre os temas da ocupação extensiva, tanto nos seus muitos textos sobre esta problemática como nos trabalhos de natureza prática em que esteve envolvido desde meados da década de 1980. Como veremos, tratou-se de uma investigação que partiu do reconhecimento do modelo difuso do Vale do Ave – destaque-se aqui, pela sua novidade à data, o artigo PORTAS, Nuno (1986) – "Modelo territorial e intervenção no Médio Ave" –, estendendo-se rapidamente a uma leitura mais generalizada dos temas da cidade alargada – ver, por exemplo, PORTAS, Nuno (2003) – "De una ciudad a otra: Perspectivas periféricas".

108. Nesta primeira fase de reconhecimento, André Corboz revelou-se um autor determinante na construção de um novo olhar sobre os novos territórios da urbanização com textos como CORBOZ, André (1983) – "Le territoire comme palimpseste"; CORBOZ, André (1990) – "Verso la città-territorio"; CORBOZ, André (1994) – "L'ipercittà".

109. Cf. SOLÀ-MORALES, Manuel de (1995) – "Territorios sin modelo".

110. Cf. PAVIA, Rosario (1996/2005) – *Le paure dell'urbanistica: Disagio e incertezza nel progetto della città contemporanea*.

111. Cf. SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*.

112. O termo é cunhado por Arnaldo Bagnasco que identifica no NEC italiano um sistema produtivo assente numa rede densa de pequenas e médias empresas que demonstrava grande vitalidade e surgia como motor do crescimento económico italiano, contrariando o que seria expectável com base nos modelos económicos então tidos por estabelecidos (cf. BAGNASCO, Arnaldo (1977) – *Tre Italie: La problematica territoriale dello sviluppo Italiano*).

alternativo às fórmulas fordistas que se haviam demonstrado incapazes de resistir à crise da década de 1970; um novo modelo mais flexível e resiliente, "baseado em empresas autóctones, maioritariamente pequenas, amplamente difundidas pelo território, intimamente ligadas ao ambiente do campo e das pequenas e médias cidades", estudado, defendido e divulgado por autores como Giorgio Fuà e Carlo Zacchia[113].

Impunham-se novos olhares operativos oriundos das áreas do urbanismo, capazes de fornecer ferramentas de leitura e intervenção nestes territórios, que tinham agora de ser entendidos "como face de uma nova era, como resultado de novas relações entre os grupos sociais, de novas estratégias."[114]

Foi o que se verificou, nomeadamente a partir da análise do território veneziano[115]. Neste processo, interessa notar a leitura precursora de Giorgio Piccinato[116], sendo que o trabalho que estabeleceu definitivamente este tema como objecto de estudo – dando-lhe nome, visibilidade e legitimidade – foi a investigação coordenada por Francesco Indovina e publicada em 1990 que cunhou o termo *cidade difusa*[117]. A partir daí a *cidade difusa* tornou-se tópico de investigação por múltiplos autores.

Pela mesma altura, desenvolviam-se olhares similares sobre outros dois casos de estudo da ocupação difusa europeia, que não serão alheios ao fascínio internacional pela *Terceira Itália*: em 1986, na Bélgica, Marcel Smets falava da *banlieue radieuse*[118], ao mesmo tempo que, em Portugal, Nuno Portas e Manuel Fernandes de Sá publicavam os seus textos seminais sobre o Vale do Ave[119].

---

113. Cf. FUÀ, Giorgio; ZACCHIA, Carlo (coord.) (1983) – *Industrializzazione senza fratture*. Citação apresentada do texto introdutório do livro, por Giorgio Fuà, "L'industrializzazione nel Nordest e nel centro", p. 7.

114. SECCHI, Bernardo (1984) – "Le condizioni sono cambiate", p. 10.

115. Sobre o início deste percurso de investigação, ver: MERLINI, Chiara (2013) – "Guardare, spiegare, progettare: Note a margine di due percorsi di ricerca dopo la città diffusa"; GUIDA, Giuseppe (2011) – *Immaginare città: Metafore e immagini per la dispersione insediativa*, p. 53-57.

116. Refira-se o artigo seminal PICCINATO, Giorgio; DE LUCA, Giuseppe (1983) – "Verso una nuova città? Analisi dei processi di diffusione insediativa", assim como o programa de investigação "Processos de urbanização difusa no Veneto" que Piccinato coordenou no IUAV em 1986.

117. Programa de investigação com o título "Hipótese sobre a área central veneziana: A cidade difusa", desenvolvido entre 1987 e 1990 e coordenado por Francesco Indovina, que dá origem ao texto INDOVINA, Francesco (1990) – "La ciudad difusa".

118. SMETS, Marcel (1986) – "La Belgique ou la banlieue radieuse".

119. PORTAS, Nuno (1986) – "Modelo territorial e intervenção no Médio Ave"; SÁ, Manuel Fernandes de (1986) – *O Médio Ave: Novas políticas municipais*.

5.1.3. O Médio Ave

Importa atentarmos no caso português, que servirá de cenário de referência ao presente trabalho. Aqui, nesta primeira fase, assistiu-se a um alargado conjunto de estudos com origens em diferentes disciplinas – arquitectura, urbanismo, planeamento urbano, engenharia, economia, geografia, sociologia – desenvolvidos essencialmente à escala municipal ou intermunicipal, que procuraram reconhecer e legitimar o modelo de povoamento difuso, assim como compreender, em traços gerais, as lógicas que o justificavam e os materiais que o constituíam.

Foi um trabalho movido não só pelo debate instalado no meio académico internacional – em particular no que se refere ao estudo da industrialização difusa[120] – mas também, e sobretudo, pela necessidade de actuar num território onde os modelos de intervenção então vigentes se mostravam inadequados, e a propósito do qual se produziam discursos valorativos opostos, vindos de diferentes campos do conhecimento – tal como no caso italiano, e até por referência ao caso italiano com o qual partilhava muitas características.

Essa necessidade de intervenção teve duas causas principais:

Em primeiro lugar, o aparecimento dos PDM[121] que obrigavam pela primeira vez ao ordenamento da totalidade dos territórios municipais. Nuno Portas e Manuel Fernandes de Sá tiveram um papel de destaque na direcção destes primeiros esforços de planeamento em vários municípios do Noroeste nacional, tal como tiveram um papel central no trabalho de investigação que procurava compreender os novos territórios com os quais essa sua acção de planeamento se deparava. É neste contexto que surgem os já mencionados textos seminais de 1986: *O Médio Ave: Novas políticas municipais*, de Manuel Fernandes de Sá[122], e

120. O tema chega cedo ao debate nacional, como se percebe, por exemplo, pela tese de Artur da Rosa Pires apresentada ao mesmo tempo do já referido livro coordenado por Fuà e Zacchia (Cf. ROSA PIRES, Artur da (1983) – *Rural diffuse industrialisation in Portugal: the case study of Agueda and Feira*). Pouco depois, em 1987, um número da *Revista Crítica de Ciências Sociais* (nº 22) dedicado ao tema "Espaço e Industrialização" evidenciava o destaque que o tópico da industrialização difusa tinha ganhado no meio académico, muito na sequência da crise do modelo fordista, com textos de autores como José Reis ("Os Espaços da Industrialização: Notas sobre a regulação macro-económica e o nível local"), António Gama ("Indústria e Produção de um espaço Peri-urbano"), João Ferrão ("Indústria e Território: Breve história de uma união feliz"), ou Álvaro Domingues e Teresa Sá Marques ("Produção Industrial, Reprodução Social e Território - Materiais para uma tentativa de abordagem do Médio Ave").

121. O quadro regulamentar dos PDM é estabelecido em 1982 (Decreto-Lei nº 208/82). Se bem que ainda se tenha esperado bastante tempo até à aprovação da generalidade dos planos, foi por essa altura que se iniciaram os trabalhos de caracterização e ordenamento que estiveram na sua origem e que, numa primeira fase, se estabeleceram como documentos informais de planeamento.

122. SÁ, Manuel Fernandes de (1986) – *O Médio Ave: Novas políticas municipais*.



Fig. 10 – As primeiras análises do Médio Ave
Desenhos de análise da ocupação difusa do Médio Ave, elaborados por Manuel Fernandes de Sá e apresentados em comunicações de carácter científico em 1984. À esquerda, em cima: localização da área de estudo. À esquerda, em baixo: rede viária e assentamentos. À direita: uso do solo (fragmento).
Fonte: arquivo MDT-CEAU-FAUP.

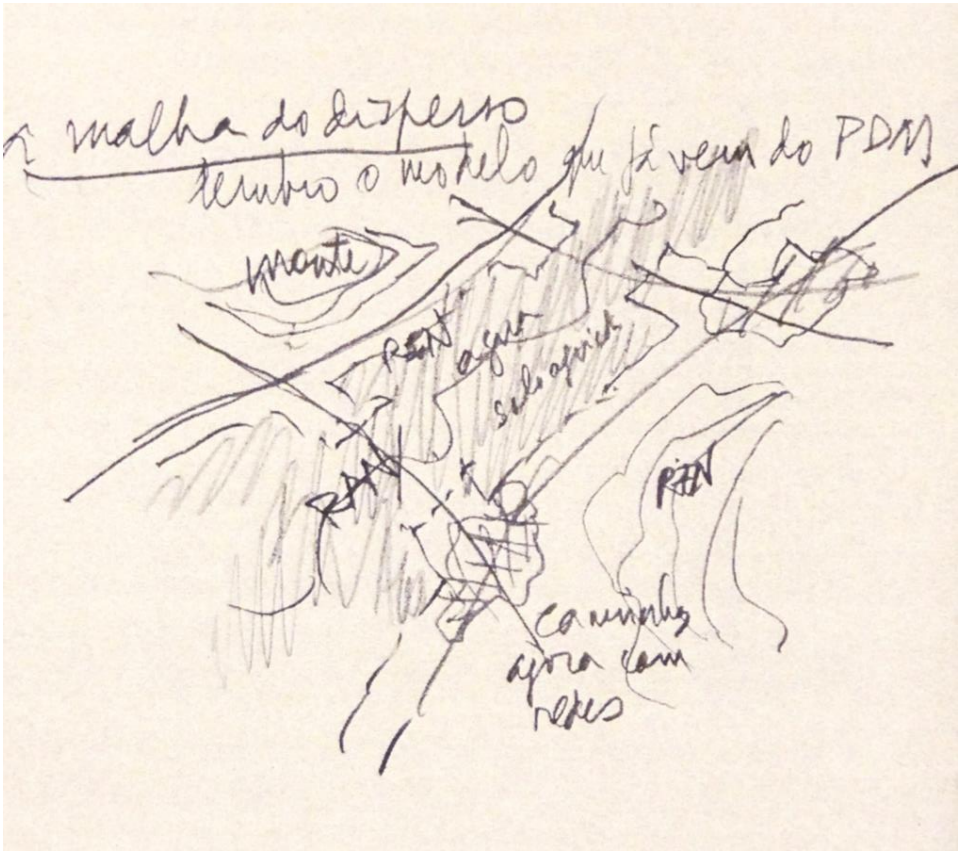


Fig. 11 – A malha do disperso
Desenho de Nuno Portas, em busca de uma estrutura urbana para a ocupação difusa.
Fonte: Arquivo Nuno Portas.

Modelo territorial e intervenção no Médio Ave, de Nuno Portas[123]. Aliás, a referida actividade de planeamento que então se alargava a toda a mancha urbanizada do Médio Ave funcionaria como prolífero laboratório para um maior conhecimento dos modelos de ocupação extensiva aí presentes e compreensão da necessidade de novas formas de actuar[124].

Em segundo lugar, a Operação Integrada de Desenvolvimento (OID) do Vale do Ave, iniciada em 1987 e financiada por fundos comunitários, com a qual se pretendeu dar resposta às fragilidades da estrutura económica deste território, demasiado dependente de um sector têxtil assente em mão-de-obra intensiva e pouco qualificada, que se adivinhava pouco capaz de resistir à concorrência resultante da adesão ao mercado único[125]. O programa de apoio foi precedido por um conjunto de estudos preparatórios que se assumiram como o primeiro grande laboratório de análise pluridisciplinar do Vale do Ave.

O esforço iniciado pela OID foi continuado por posteriores exercícios de planeamento estratégico, sempre destinados a enquadrar os diferentes programas de investimento comunitário, e que constituíram, uma vez mais, oportunidades de análise deste modelo de ocupação. Neste âmbito importa destacar o Plano Estratégico do Sistema Urbano do Vale do Ave, de 1995, coordenado por Álvaro Domingues, que procurou avançar, pela primeira vez, de um olhar funcional e infra-estrutural, para a proposta de um sistema urbano que permitisse evidenciar a estrutura daquele território e guiar o seu desenvolvimento futuro[126].

---

123. PORTAS, Nuno (1986) – "Modelo territorial e intervenção no Médio Ave".

124. A este propósito refira-se o comentário que Nuno Portas fez ao já citado texto de Álvaro Domingues e Teresa Sá Marques (PORTAS, Nuno (1987) – "Comentário de Nuno Portas"), onde sublinha esse carácter laboratorial do trabalho de planeamento que então se desenvolvia no Ave e, em particular, em Guimarães, e que deu origem a diversos textos que se mostraram particularmente relevantes para o percurso de investigação que se seguiu. Para além dos trabalhos analíticos preparatórios do plano, nomeadamente os da autoria de Álvaro Domingues e Teresa Sá Marques, importa mencionar: OLIVEIRA, Maria Manuel (1986) – *Sobre uma experiência de planeamento e gestão urbanística em território de assentamento disperso*; BABO, António; SÁ, Manuel Fernandes de (1986) – "Planear na Região Norte: Homogenias e especificidades"; DOMINGUES, Álvaro; MARQUES, Teresa Sá (1987) – "Produção industrial, reprodução social e território: Materiais para uma tentativa de abordagem do Médio Ave".

125. O processo da OID iniciou-se em 1987, quando o governo determinou a realização dos estudos preparatórios, que decorreram entre Fevereiro e Outubro de 1988 (cf. FERREIRA, Elisa (coord.) (1988) – *Operação Integrada de Desenvolvimento do Vale do Ave. Estudo Preparatório 1ª fase*). Note-se, contudo que este trabalho foi antecedido por estudos prévios promovidos pela CCR-N, entre os quais se destaca MAGALHÃES, Maria Madalena Allegro de (1984) – *A pluriactividade no Vale do Ave*. A estratégia prevista pela OID foi implementada a partir de 1990 com financiamento do primeiro Quadro Comunitário de Apoio (determinada pela Resolução do Conselho de Ministros 43/90), continuada depois no âmbito do segundo Quadro Comunitário de Apoio (Resolução do Conselho de Ministros nº 33-A/94).

126. Note-se que a primeira fase de investimento europeu procurou essencialmente dotar o território de infra-estruturas e equipamentos colectivos, conduzindo a um olhar de carácter sistémico e de escala regional. O Plano Estratégico do Sistema Urbano do Vale do Ave, de 1995, constituiu um avanço face a essa primeira aproximação. O plano teve por principal objectivo enquadrar as candidaturas dos municípios do Médio Ave ao PROSIURB (Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos PDM),

A reflexão iniciada por estas acções acompanhou, desde o início, o debate internacional que então se começava a desenvolver em diferentes contextos, e que viria a confluir numa procura colectiva por novos modos de ler e conceptualizar as emergentes formas de urbanização extensiva, e em particular a urbanização difusa. Um debate no qual o caso português participou activamente desde o início[127].

Este foi um primeiro tempo de reconhecimento da nova condição urbana com a qual era agora necessário trabalhar e que exigia novas ferramentas de análise e de intervenção. Foi o tempo de construção de um olhar de grande escala ainda longe dos instrumentos próprios do desenho urbano. Uma "fase de tomada de consciência", como lhe chamou David Mangin[128], necessária e útil, mas que exigia agora uma análise mais aproximada e detalhada, que pudesse oferecer suporte ao desenvolvimento de novas políticas e instrumentos de gestão e de intervenção.

5.2. Processos e imaginários

Após o primeiro momento de reconhecimento, inicia-se uma reflexão focada numa escala mais aproximada, e com uma óptica mais ligada à morfologia urbana, que parte em busca de um instrumental cada vez mais adequado e operativo. Um caminho de investigação que avança, progressivamente, do reconhecimento para a análise, da análise para a proposta[129].

---

programa focado na valorização das cidades médias como meio de reforçar os sistemas urbanos nacionais pensados como redes de pólos secundários de escala regional. Algo que, uma vez mais, não se adequava aos territórios de ocupação difusa, onde essa rede é menos clara. Isso levou o plano estratégico a elaborar a proposta de um sistema urbano que permitisse encontrar a estrutura daquele território. Cf. QUATERNAIRE (1995) – *Plano Estratégico do Sistema Urbano do Vale do Ave*.

127. Este debate é essencialmente dinamizado por Bernardo Secchi, a partir de um conjunto de encontros internacionais iniciados em 1992 sob o título "Le trasformazioni dell'habitat urbano in Europa", nos quais se procurava novas formas de descrever e compreender o fenómeno da urbanização extensiva com base na análise de diferentes contextos europeus (cf. MERLINI, Chiara (2013) – "Guardare, spiegare, progettare: Note a margine di due percorsi di ricerca dopo la città diffusa", p. 135; FONT, Antonio (2003) – "Nuevas formas del crecimiento metropolitano"). Estes encontros contaram, desde o início, com a presença de Nuno Portas, que aí apresentou o caso do Vale do Ave; caso que, aliás, havia já antes sido apresentado fora do país em diversas ocasiões (cf., por exemplo, PORTAS, Nuno; SÁ, Manuel Fernandes de (1986) – "A diffused redistribution: A case study in 'Médio Ave' region, Portugal"). A relevância do caso português para o debate internacional percebe-se igualmente em publicações como PORTAS, Nuno (1993) – "Urbanizzazione Diffusa nel Nord del Portogallo"; PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro (1996) – "La Región Atlântica Norte de Portugal: metrópolis o metápolis?", ou FONT, Antonio; INDOVINA, Francesco; PORTAS, Nuno (coord.) (2004) – *L'explosió de la ciutat*.

128. MANGIN, David (2004) – *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine*, p. 20.

129. A este propósito, refiram-se trabalhos de carácter claramente propositivo, ainda que com diferentes níveis de realismo a aplicabilidade, como, por exemplo, BALDUCCI, Alessandro; et al. (2006) – *I territori della produzione: Riorganizzare gli spazi della produzione in Provincia di Vicenza*; SUCENA, Sara (2010) – *Red viaria y territorio en el "Vale do Ave": La Red Viaria de Nivel Intermedio como estructura del Paisaje urbano en el NW Portugués*; SECCHI,

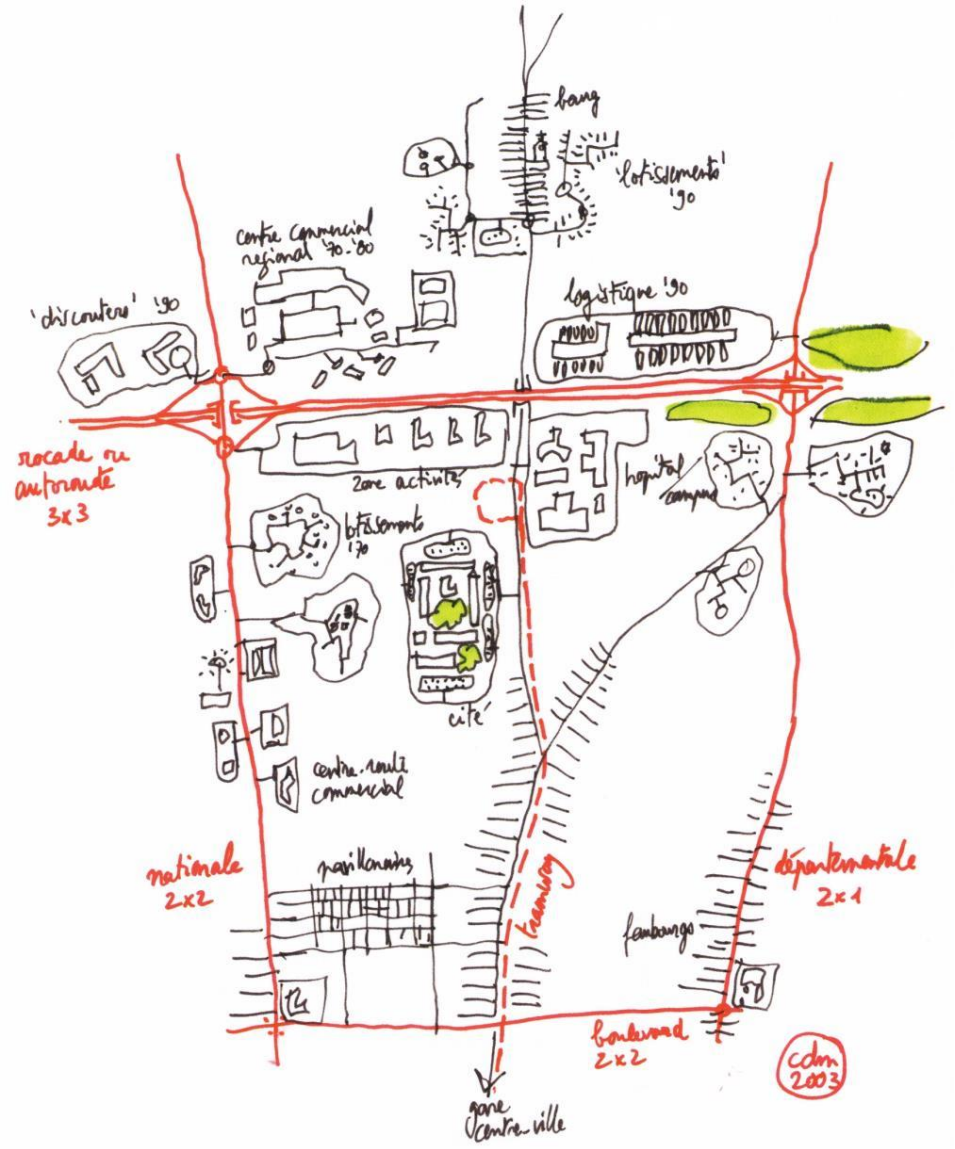


Fig. 12 – Materiais e processos
Desenho de David Mangin, em que o autor analisa os diferentes materiais que compõem o sector típico da urbanização francesa. Fonte: MANGIN, David (2004) – *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine*, p. 192.

Aqui, importa identificar duas linhas de pesquisa que se desenvolveram a par e de modo profundamente articulado.

A primeira procura identificar e descrever os múltiplos materiais que compõem os territórios da ocupação extensiva e o modo como se articulam entre si, assim como os processos da sua produção, procurando por essa via uma maior compreensão e tipificação das formas de ocupação. É um trabalho que avança de modo progressivo, por sucessivas aproximações, contando com o contributo de múltiplos autores tanto no contexto internacional[130] como nacional[131]. Entre eles, destaca-se aqui David Mangin[132] pela sua análise meticulosa não só das morfotipologias que conformam a urbanização extensiva, mas também pela leitura detalhada dos processos, tendo em conta o quadro legal, o comportamento dos actores, as dinâmicas de mercado instaladas, as práticas de planeamento. Uma aproximação ao território que, no nosso país, viria a influenciar fortemente trabalhos como, por exemplo, *Formas de habitat suburbano*, de Cristina Cavaco[133], onde se estuda a morfogénese dos territórios com base na análise detalhada dos processos subjacentes a cada operação de urbanização, focando em particular a relação entre quadro legal e cultura de actuação dos actores envolvidos.

A segunda linha de pesquisa explora novas representações do fenómeno urbano. Narrativas, imagens e palavras que ofereçam outras chaves de leitura para que nos consigamos afastar das grelhas de observação formatadas pela cidade canónica e

---

Bernardo; VIGANÒ, Paola (2011) – *La Ville Poreuse: Un projet pour le Grand Paris et la métropole de l'après-Kyoto*; SECCHI, Bernardo; VIGANÒ, Paola (2012) – "La métropole horizontale"; AGNOLETTO, Matteo; GUERZONI, Marco (ed.) (2012) – *La campagna necessaria: Un'agenda d'intervento dopo l'esplosione urbana*; VIGANÒ, Paola; SECCHI, Bernardo; FABIAN, Lorenzo (eds.) (2016) – *Water and Asphalt: The project of isotropy*.

130. Cf., entre muitos outros, BOERI, Stefano; LANZANI, Arturo; MARINI, Edoardo (1993) – *Il Territorio che cambia: Ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese*; VIGANÒ, Paola (1999) – *La città elementare*; FONT, Antonio; LLOP, Carles; VILANOVA, Josep Maria (1999) – *La construcció del território metropolità: Morfogènesi de la regió urbana de Barcelona*; DE ROSSI, Antonio (ed.) (2009) – *Grande Scala: Architecture Politic Form*.

131. Cf., por exemplo, PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro, Álvaro; CABRAL, João (coord.) (2003) – *Políticas Urbanas: Tendências, estratégias e oportunidades*; SILVA, Cidália (2005) – *O difuso no Vale do Ave*; PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro; CABRAL, João (coord.) (2011) – *Políticas Urbanas 2: Transformações, regulação e projectos*; CALIX, Teresa (2013) – *As morfologias da cidade contemporânea: Estruturas e Texturas. Uma matriz interpretativa da forma urbana. O sistema urbano do Porto*; OLIVEIRA, Ivo (2015) – *Revisões da infraestrutura viária local: O reconhecimento do Lugar Público no território desruralizado e extensamente urbanizado de Santa Maria da Feira;* LEITE, João Silva (2016) – *Ruas Emergentes: Interpretação Morfológica no Contexto Urbano Português*; CASAS VALLE, Daniel (2018) – *Streets and urbanisation - theory, case, tool: Reflections on the intermediary scale in the Porto region;* SANTOS, João Rafael (coord.) (2019) – *Adaptpolis: Descodificar a fragmentação urbana*.

132. Cf. MANGIN, David (2004) – *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine.*

133. Cf. CAVACO, Cristina (2009) – *Formas de Habitat Suburbano: Tipologias e Modelos Residenciais na Área Metropolitana de Lisboa.*

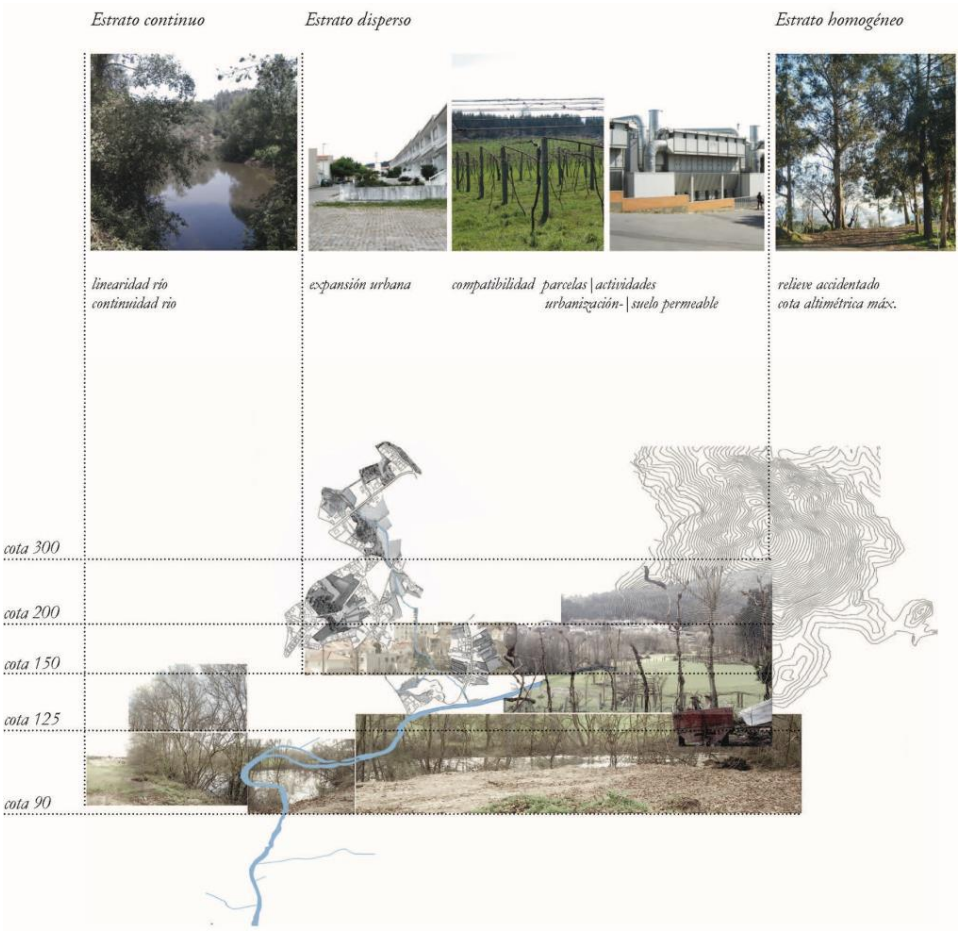


Fig. 13 – À procura de novos imaginários
Desenho de Marta Labastida, em que a autora procura identificar os diferentes estractos que compõem um fragmento de paisagem do Médio Ave. Fonte: LABASTIDA, Marta (2013) – *El Paisaje Próximo: Fragmentos del Vale do Ave*, II, p. 24.

desenvolver olhares mais adequados, ou pelo menos mais operativos, perante as paisagens da urbanização contemporânea. A procura por novos *imaginários*.

Num momento de quebra de paradigma e insuficiência dos modelos vigentes, em que o instrumental de análise que detemos se mostra desadequado, esta exploração permite abrir novas hipóteses de interpretação da realidade e novos campos de investigação[134]. Daí que neste âmbito a pesquisa não avance tanto por via de um aprofundamento sequencial, mas sobretudo por meio da soma de diferentes propostas de descrição que vão contribuindo para sedimentar novos modos de olhar.

Também aqui importa reconhecer o trabalho de múltiplos autores cujas propostas de leitura têm permitido abrir novos entendimentos da realidade e novas linhas de análise[135], entre os quais se destacam – tendo em conta o contexto nacional e o ponto-de-vista que aqui se mobiliza – os trabalhos de Álvaro Domingues e Marta Labastida[136]. Importa, de igual modo, dar nota das muitas explorações projectuais, nomeadamente as de carácter mais académico e provocativo, que têm permitido lançar novos olhares sobre os cenários da ocupação extensiva[137].

Estas duas linhas de investigação, ambas radicadas no domínio da morfologia urbana, moldam as lentes através das quais se observa o território e a sua produção, ao longo deste trabalho. A primeira linha será dominante na Parte I dedicada aos *Processos*, e a segunda irá guiar a Parte II, focada nos *Imaginários*.

---

134. Este tema é desenvolvido ao longo da Parte II. Cf., em particular, *nota nº 525*.

135. Termos como *Cidade difusa* (INDOVINA, Francesco (1990) – "La ciudad difusa"), Hiper-cidade (CORBOZ, André (1994) – "L'ipercittà"), *Entre-cidades* (SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*), *Cidade porosa* (SECCHI, Bernardo; VIGANÒ, Paola (2011) – *La Ville Poreuse: Un projet pour le Grand Paris et la métropole de l'après-Kyoto*), *Metrópole Horizontal* (SECCHI, Bernardo; VIGANÒ, Paola (2012) – "La métropole hor4izontale"), entre muitos outros, fundaram novas formas operativas de olhar os territórios. Mais recentemente, trabalhos conduzidos por autores como Manuel Gausa (GAUSA, Manuel (2010) – *Open: Espacio, Tiempo, Información: Arquitectura, vivenda y ciudad contemporánea. Teoría e Historia de un cambio*) ou David Kolb (KOLB, David (2008) – *Sprawling places*) exploram como os novos modos de percorrer e percepcionar o espaço urbano, decorrente dos actuais modos de territorialidade, meios de transporte e comunicação, dispositivos de informação móveis, etc. conformam novos modos de relação com a realidade e novas concepções de espaço. Este ponto será desenvolvido em *4. Cidade-hipertexto. Parte II.*

136. Cf. entre outros, DOMINGUES, Álvaro (2008) – "Transgénicos"; DOMINGUES, Álvaro (2009) – *A Rua da Estrada*; DOMINGUES, Álvaro (2020) – "O site da Arrábida: Ensaio de análise hipertextual aplicado às neo-aglomerações urbanas"; LABASTIDA, Marta (2013) – *El Paisaje Próximo: Fragmentos del Vale do Ave*.

137. Tendo em conta o caso da ocupação difusa do Médio Ave, refira-se, a este propósito, as propostas publicadas em TAVARES, André; OLIVEIRA, Ivo (2008) – *Arquitectura em lugares comuns: Ideias e projectos para o Vale do Ave*, bem como os trabalhos desenvolvidos em diversas unidades curriculares da Escola de Arquitectura da Universidade do Minho que, ao longo de vários anos, elegeram este território como caso de estudo.

O programa de pesquisa em torno da ocupação extensiva do Noroeste nacional que aqui se procurou sintetizar foi o caldo onde se formou um modo de olhar o território e uma prática de investigação que estão no cerne daquilo a que João Ferrão chamou *Escola de Urbanismo do Porto*[138], sedeada sobretudo na Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto e na Escola de Arquitectura da Universidade do Minho, e que toma por figuras de maior destaque Nuno Portas, Manuel Fernandes de Sá e Álvaro Domingues. É aqui que o presente estudo se procura filiar.

5.3. Inteligibilidade como objectivo

O presente trabalho tem por intenção contribuir para a continuação do programa de investigação que se procurou esboçar nos pontos anteriores, pretendendo para tal avançar no sentido de uma posição mais operativa e propositiva, no domínio da morfologia urbana.

Tal intenção depara-se rapidamente com um obstáculo: qual a intenção da acção a propor? Que é o mesmo que perguntar: que espaço urbano se pretende construir?

Declarar a falência dos modelos estabelecidos no âmbito disciplinar – ou pelo menos evidenciar a sua inadequação perante os territórios da urbanização extensiva – implica também perder os objectivos da intervenção urbana que tais modelos estabeleciam à partida. De repente, tudo parece ser posto em causa, o que pode concorrer para um relativismo que amplie, ainda mais, a cacofonia das paisagens. É fácil perceber o que justifica o medo de questionar ou negar os modelos vigentes, de que falava Pavia[139].

Será melhor não deitar fora o bebé com a água do banho. E, de facto, não é isso que se encontra nos autores que vimos citando. Apesar de uma certa variação nas leituras e valorações dos territórios sem modelo, apesar de todos concordarem que eles não podem ser olhados a partir dos mesmos códigos estéticos da cidade modélica, apesar de todos procurarem compreender as lógicas que explicam o modo como aqueles espaços urbanos se conformam, o certo é que estes autores não propõem uma análise isenta de crítica que vise apenas justificar o existente[140]. Ao contrário, o objectivo é compreender os sistemas

138. Cf. FERRÃO, João (2012) – "Nuno Portas: Arquitecto singular, povoador plural".

139. PAVIA, Rosario (1996/2005) – *Le paure dell'urbanistica: Disagio e incertezza nel progetto della città contemporanea*.

140. Em geral. os autores que temos vindo a citar afastam-se claramente daquilo a que Mangin chamou uma "postura cínica" que corresponde a "sublimar o caos" (MANGIN, David (2004) – *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine*, p. 20), ou, nas palavras de Sieverts, a "glorificação de uma desordem anárquica" (SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*, p. 98).

existentes – a ordem aparentemente oculta que lhe subjaz – para que seja possível conceber novos instrumentos de intervenção mais adequados e operativos, capazes de regular, gerir e ordenar os territórios da ocupação extensiva.

Nesta óptica, e no que toca ao domínio da morfologia urbana, quando procuram clarificar o objectivo de uma tal intervenção, a noção de *sentido* é recorrente[141]. Por oposição à dificuldade de leitura e compreensão que caracteriza estes territórios, procura-se uma acção capaz de lhes conferir *sentido*, a partir dos seus próprios termos. Ou, como coloca Pavia, "restituir *sentido* e reconhecibilidade às várias partes da cidade"[142].

Estabelecer como objectivo da acção sobre o território a criação de espaços urbanos *com sentido* parece intenção ingénua e voluntarista, para não dizer mera tautologia. Corresponderá certamente ao que Alain Bourdin designa por *conceitos vagos*. Isto é, desígnios capazes de agregar amplos consensos exactamente porque se limitam a reproduzir convicções genéricas amplamente instaladas no senso comum e porque, dada a sua formulação vaga, permitem múltiplas interpretações. São, portanto, ideais para início de conversa – para mobilizar múltiplos actores de diferentes quadrantes – mas desastrosos enquanto instrumentos de análise ou intervenção[143]. E, no entanto, considera-se que esta formulação – *com sentido* – nos pode ajudar a delinear um ponto-de-vista operativo para o olhar que aqui se propõe.

Em *A imagem da cidade*, Kevin Lynch estabelece como central para a análise e intervenção no espaço urbano a noção de *legibilidade*, que define como sendo a facilidade com que as partes de uma paisagem urbana "podem ser reconhecidas e organizadas num padrão coerente. […] uma cidade legível será aquela cujos bairros, elementos marcantes, ou vias são facilmente identificáveis e facilmente agrupáveis num padrão geral"[144]. Desde aí, o conceito passou a assumir um papel fundamental no domínio da morfologia urbana; sendo contudo importante lembrar que, nesta mesma obra, Lynch tem o cuidado de sublinhar que a opção por limitar a sua análise à imagem da urbanização é escolha metodológica e

---

141. O termo aparece associado ao objectivo da acção que se defende em textos como, por exemplo, SECCHI, Bernardo (1984) – "Le condizioni sono cambiate"; PAVIA, Rosario (1996/2005) – *Le paure dell'urbanistica: Disagio e incertezza nel progetto della città contemporanea*; SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*; KOLB, David (2008) – *Sprawling places*.

142. PAVIA, Rosario (1996/2005) – *Le paure dell'urbanistica: Disagio e incertezza nel progetto della città contemporanea*, p. 32; itálico nosso.

143. Cf. BOURDIN, Alain (2010) – *O urbanismo depois da crise*, p. 21-27. Ver também *nota nº 7*.

144. Cf. LYNCH, Kevin (1960) – *The image of the city*, p. 2-3.

disciplinar, e não pode ser entendida como menorização de todos os outros factores, igualmente importantes, tanto para a produção do espaço urbano como para a própria formação de imagens mentais a ele associadas[145].

Ao aplicar as ideias de Lynch aos territórios da urbanização extensiva, Thomas Sieverts opta por se centrar na noção de *inteligibilidade*[146], movendo-se, assim, do campo sintáctico para o domínio da semântica (continuando com a metáfora linguística). Já não se procura apenas uma estrutura clara, em que cada elemento possa ser facilmente entendido como parte de uma estrutura coerente; exige-se, sim, que o espaço urbano seja compreensível para quem o percorre e habita, que faça *sentido*.

O significado do termo nunca é claramente explicitado pelo autor alemão, mas a leitura de Cristina Cavaco pode ajudar-nos na sua interpretação. A autora nota que Sieverts associa a noção de *inteligibilidade* ao objectivo, por si defendido, de estabelecer uma relação entre a experiência directa do espaço do quotidiano – aquele que é fisicamente percorrido e observado pelo sujeito, necessariamente limitado – e a compreensão de uma entidade mais ampla, complexa e dificilmente apreensível, à escala da cidade alargada, da qual a área experimentada é apenas uma parte[147]. Por esta via, Cristina Cavaco entende que, face ao termo *legibilidade*, a noção de *inteligibilidade* corresponde a "um estágio superior ou mais profundo na relação fenomenológica entre espaço e observador"[148], no qual este último acede a características do objecto que não experimenta directamente e que "só podem ser intersectadas ou conhecidas pela inteligência"[149]. Conclui então que "a noção de *inteligibilidade* é coberta pela rede de significação ou pelas narrativas que se estabelecem entre a cidade como uma estrutura espacialmente organizada, e a cidade como conceito e como função. Será tanto mais *inteligível* a forma urbana cuja narrativa seja apreendida com um menor esforço de consciência [...]"[150].

---

145. Cf. idem, *ibidem*, p. 46.

146. Cf. SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*.

147. Sieverts expressa este objectivo da seguinte forma: "O objectivo é mediar entre a clareza do ambiente pessoal conhecido da vida e do trabalho, e a complexidade da cidade-região. Este nível regional é, talvez, um intermediário compreensível entre o lugar de residência perceptível e o abstracto mundo do mercado; um nível no qual uma certa reconciliação entre cidade e sociedade ainda pode ser atingido." (SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*, p. 58).

148. CAVACO, Cristina (2009) – *Formas de Habitat Suburbano: Tipologias e Modelos Residenciais na Área Metropolitana de Lisboa*, p. 37.

149. Idem, *ibidem*, p. 37.

150. Idem, *ibidem*, p. 37 (sublinhados nossos).

A leitura do espaço urbano a que aqui se alude – o *sentido* que aí se entende – não advém, portanto, apenas da sua forma. Corresponde, sim, à relação perceptível que a forma urbana estabelece com sistemas mais amplos que a atravessam, assim como com os modos de organização da sociedade que aí se espacializam, com as referências culturais de quem lê os espaços, com os valores e desígnios de quem os habita. Aliás, é o próprio Sieverts que sublinha o paralelo entre o seu entendimento do termo *inteligibilidade* e a noção de *sentido*, tal como proposta por Lynch em *A boa forma da cidade*[151] – noção através da qual o arquitecto americano procurava avaliar a clareza com que o observador compreende a relação entre a imagem mental que ele próprio constrói de determinada área urbana e outros "conceitos e valores não espaciais" a ela associados[152].

Percebe-se assim melhor em que termos a noção vaga de *sentido*, e a selecção da *inteligibilidade* do espaço urbano como critério central de análise e intervenção, ajudam a conformar um determinado modo de olhar. Em primeiro lugar, trata-se de um olhar que, ainda que parta de uma leitura morfológica, se preocupa com a relação que se estabelece entre a conformação física do espaço e os modos de organização da sociedade que o habita e produz[153]. Em segundo lugar, fica claro que o foco não está nessa relação em si mesma, mas no modo como ela é percebida, e na forma como essa percepção determina a relação que os diferentes actores estabelecem com o território em que se movem.

Tal como explica o próprio Lynch[154] (assim como Sieverts[155] ou Petrin[156]), sendo a percepção – a construção de uma *imagem mental* do espaço urbano – o resultado de uma relação entre o objecto percepcionado e o sujeito que o percepciona, o reforço da *inteligibilidade* dos espaços deverá passar por uma actuação nesses dois domínios. Ou seja,

---

151. Cf. SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*, p. 102.

152. "Por sentido de um aglomerado populacional pretendo dizer a clareza com que ele pode ser apreendido e identificado, e a facilidade com que os seus elementos podem ser ligados a outros acontecimentos e locais numa representação mental coerente do tempo e do espaço, e o modo como essa representação pode ser ligada a conceitos e valores não espaciais." (LYNCH, Kevin (1981) – *A boa forma da cidade*, p. 127).

153. Deste modo, *inteligibilidade* é aqui sempre associada à relação perceptível e compreensível entre espaço e sociedade. Afasta-se, portanto, de uma leitura meramente formal do espaço urbano à qual o termo é por vezes associado, tendo mesmo levado à crítica que Lefebvre lhe dirigiu: "Deveríamos perguntar-nos se a fonte de tantos erros ou, pior ainda, a fonte de tantos embustes, não terá as suas raízes nessa trindade modernista de 'legibilidade-visibilidade-inteligibilidade'." (LEFEBVRE, Henri (1974) – *La producción del espacio*, p. 151). Cf. também idem, *ibidem*, p. 147-148.

154. Cf. LYNCH, Kevin (1960) – *The image of the city*, p. 11.

155. Cf. SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*.

156. Cf. PETRIN, Julian (2008) – "Stimulating the Second Space. Image Power Space: On legibility and stimulation of space".

por um lado, intervenções que reconfigurem o espaço físico; por outro lado, acções que contribuam para alterar o modo como ele é lido e interpretado pelas populações.

As duas partes que compõem este estudo desenvolvem essas duas abordagens, o que obrigará a particularizar aquilo que, em cada um dos domínios, e para o caso em análise, se entende ser mais relevante para a promoção da inteligibilidade do espaço urbano.

A Parte I deter-se-á sobre a componente física. Face à complexidade e fragmentação das estruturas urbanas que dificultam a orientação e compreensão dos espaços da cidade alargada, procuram-se formas de promover uma maior continuidade e clareza das estruturas dos espaços colectivos, que se entende serem centrais para incrementar a inteligibilidade destas complexas manchas de urbanização.

Por seu lado, a Parte II ocupar-se-á essencialmente dos modos de percepção e interpretação das paisagens urbanas. Perante os territórios da ocupação difusa, a propósito dos quais as narrativas são escassas e na sua maioria formadas pela negativa, defende-se a importância de animar um processo de construção colectiva de imaginários partilhados e operativos, capazes de apoiar as leituras destes territórios, assim como mobilizar e articular a acção dos diferentes actores da urbanização.

Deste modo, e como se exporá de modo mais detalhado em cada uma das partes, *clareza da estrutura colectiva* e *construção colectiva de imaginários* escolhem-se aqui como os principais objectivos operativos que dirigem as acções propostas com vista ao reforço da *inteligibilidade* dos territórios da ocupação difusa.

6. Questões de método

Os processos de investigação não são sempre tão céleres ou lineares como inicialmente projectados. Os caminhos que as questões perseguidas vão apontando, os obstáculos encontrados, as oportunidades que surgem ou que são criadas, as mutações de contexto que influenciam e alteram o próprio objecto de estudo – tudo influencia o percurso de pesquisa que facilmente se torna mais longo, abrangente, complexo e fragmentário do que previsto. Foi o que aconteceu neste caso.

Com este capítulo pretende-se dar nota dessa trajectória de investigação e das opções metodológicas que a guiaram. Pretende-se também apresentar as opções que presidiram à organização dos produtos dessa investigação no presente trabalho, clarificando a estrutura do texto.

6.1. Notas de percurso

6.1.1. Ponto de partida

A investigação que aqui se apresenta tem origem na experiência prática de projecto. Em particular no desenvolvimento do projecto de um loteamento numa área de urbanização extensiva[157], se bem que num território com uma estrutura urbana bastante mais clara e

157. Refere-se aqui a participação do autor do presente trabalho, como colaborador, no desenvolvimento de um projecto da autoria do Arq. José Fernando Gonçalves, localizado em V.N. Gaia e não construído.

consolidada do que as estruturas que em geral encontramos nos cenários difusos sobre os quais aqui nos iremos deter.

O desenho da nova peça urbana procurava assegurar uma certa continuidade na escala e morfotipologia do edificado, coser a malha viária e qualificar o sistema de espaços colectivos participando numa estrutura pensada a uma escala mais abrangente. Estas eram intenções explícitas da gestão municipal e da equipa de projecto, contando com respaldo do promotor, e tendo, desde o primeiro momento, um acompanhamento muito próximo e participativo do processo por parte do município.

No entanto, à medida que o processo foi avançando, essas intenções foram sendo inviabilizadas. Assegurar a continuidade das estruturas que ali se propunha exigia certas garantias respeitantes às acções futuras nos terrenos vizinhos, que prolongassem essas estruturas colectivas, o que não se mostrou possível, por questões procedimentais, apesar das intenções e empenho dos envolvidos.

O processo foi interrompido em 2009 pela crise económica e financeira. Mas ficou a pergunta de como seria possível conceber cada uma destas peças, que são módulo da produção do espaço urbano, de modo a que elas participassem activamente no desenho de estruturas urbanas mais contínuas, coerentes e inteligíveis. Ficou também a convicção de que o problema não estaria tanto na qualidade do desenho nem no envolvimento e capacidade dos intervenientes, mas sobretudo nas condições e procedimentos que enquadram a sua acção, no modo como os processos estão definidos.

Este foi o ponto de partida

6.1.2. Ampliação do problema

O estudo focou-se nos processos da urbanização, onde parecia residir o problema. Partiu-se da hipótese de que uma prática de ordenamento centrada numa gestão urbanística mais interventiva e negociada teria maior capacidade de guiar o crescimento urbano em contextos de urbanização extensiva, onde o urbanismo dos traçados se revelou inviável, e a urbanização se vai fazendo pela soma de fragmentos autónomos. Trata-se de uma hipótese que, longe de ser consensual, está estabilizada no debate urbanístico.

O objectivo inicial do trabalho era verificar essa hipótese e avançar: aprofundando as necessárias alterações aos procedimentos, propondo novos modos de relação entre os

actores envolvidos, e apontando alguns princípios gerais (de desenho urbano, de programa, ...) capazes de orientar a decisão.

Como se verá de modo mais detalhado, o curso da investigação permitiu reforçar a convicção inicial. Contudo, em vez de um sucessivo aprofundamento do detalhe dos procedimentos em análise, assistiu-se também ao movimento inverso: cada nova pergunta parecia encontrar respostas a uma escala superior e num âmbito temático cada vez mais alargado. À medida que a investigação avançava, o campo de estudo foi-se ampliando em busca de uma melhor compreensão da complexidade do problema.

O principal movimento de ampliação prendeu-se com a integração na problemática em estudo da questão da inadequação dos modelos urbanos canónicos face aos territórios da ocupação extensiva. Inicialmente, o problema era visto como estritamente procedimental. Apenas uma questão de processo: como atingir a solução pretendida, não havendo grandes dúvidas quanto à natureza dessa solução. Porém, percebeu-se rapidamente que os princípios e critérios de desenho urbano assumidos à partida decorriam de modelos de referência alheios aos territórios em análise e que se adequavam mal a esses contextos. Mais, a análise demonstrou que esta desadequação não era apenas uma questão deste estudo. Pelo contrário, concluiu-se que um dos principais entraves à gestão urbanística nestes territórios – isto é, um dos principais entraves ao bom curso da componente processual – decorre exactamente dessa desadequação e da ausência de uma visão minimamente partilhada entre os diferentes intervenientes sobre como intervir nestes cenários.

O trabalho de investigação passou então a seguir duas linhas paralelas, que se alimentam mutuamente: de um lado os processos de transformação quotidiana dos territórios, do outro lado os modelos urbanos e imaginários colectivos que as suportam. Dito de outra forma, já não se tratava só de saber *como fazer*, mas também *o que fazer*; sendo que em ambos os casos nos deparávamos com similar desadequação das práticas instituídas face aos contextos onde se pretendia actuar. Estas duas questões estruturam as duas partes centrais do trabalho.

Houve ainda um outro momento de franca ampliação da problemática em análise:

A crise económica e financeira iniciada em 2008, seguida pela crise no acesso à habitação patente a partir de 2015 e, depois, pela crise pandémica começada em 2020, vieram provocar uma rápida sucessão de mutações das condições da urbanização. Isto colocou

novos problemas a uma investigação que surge muito associada a essas mesmas condições, dado debruçar-se exactamente sobre os processos da urbanização num olhar que, por desejar ser operativo, procura ser muito próximo das reais condições da transformação dos territórios.

As preocupações daqui resultantes ocuparam parte substancial do percurso de investigação. Considera-se, contudo, tratar-se de uma questão de natureza distinta dos dois temas centrais do trabalho, correspondendo sobretudo ao modo como esses dois temas devem ser adaptados, a cada momento, a um contexto em constante mudança. Optou-se, por isso, por sintetizar essas preocupações num epílogo, que serve de peça de fecho ao trabalho, e onde se procura redefinir o problema de partida e as conclusões atingidas face ao novo (e ainda muito instável) contexto, procurando, dessa forma, traçar o caminho para investigações futuras.

6.2. Um laboratório

A investigação que aqui se apresenta procura uma forte adesão à realidade. Para tal, necessita de *uma realidade* onde trabalhar – um tabuleiro de jogo, um laboratório mais do que caso de estudo.

Ou seja, não se procura a descrição ou compreensão global de determinado objecto ou fenómeno, mas antes uma plataforma que permita fazer ensaios pontuais, levantar perguntas, testar hipóteses, como meio para suportar uma análise exploratória feita de experiências parciais que levantam questões e apontam caminhos – e que poderiam ser, todas elas, prolongadas e aprofundadas. Um campo de testes ao qual se retorna, uma e outra vez, à medida que a investigação vai formulando novas questões e reclamando outros olhares. Um território de aprendizagem.

Como anteriormente exposto, considerou-se o Médio Ave como um laboratório pertinente. Porque nos obriga a questionar e repensar os instrumentos de análise, planeamento e intervenção estabelecidos pela disciplina; porque se trata de um caso de estudo clássico nesta linha de investigação, sobre o qual há já muito conhecimento produzido a partir do qual trabalhar.

Tendo em conta que a investigação se centra, em grande medida, nas práticas de planeamento e gestão urbanística dirigidas pelos municípios, procurando-se neste aspecto

uma análise suficientemente detalhada, considerou-se mais operativo restringir o território de indagação a um só município. Ultrapassar os limites administrativos de uma autarquia implicaria multiplicar interlocutores, regulamentos, estruturas organizacionais, práticas e culturas de actuação, aumentando as variáveis e dispersando o estudo.

A escolha recaiu sobre Vila Nova de Famalicão, por duas razões.

Primeiro, por se tratar de um dos mais relevantes municípios do Médio Ave, e mais representativos quer do seu modelo de ocupação, quer de um processo de urbanização assente na soma de fragmentos, onde a figura do loteamento assume um papel preponderante.

Segundo, por questões práticas referentes ao próprio processo de pesquisa. Foi aqui que se encontrou, logo à partida, uma maior abertura para a colaboração no estudo. Algo que não se limitou ao livre acesso à informação, mas também à criação de condições para o desenvolvimento de uma investigação muito próxima dos serviços municipais, e à total disponibilidade para o constante esclarecimento de dúvidas e debate de ideias. Esta proximidade permitiu uma melhor compreensão das questões e dificuldades com que aqueles técnicos se debatem diariamente e do seu ponto-de-vista; e viria a estabelecer as bases para ensaios de maior fôlego que assumiram um lugar central no desenvolvimento do estudo.

Ainda assim, a opção pela selecção de um único município não impediu que, ao longo do trabalho, fossem promovidos contactos com responsáveis pelos serviços municipais das áreas de planeamento e urbanismo de outros municípios do Noroeste nacional, também eles marcados por fenómenos de urbanização extensiva (nomeadamente Santo Tirso, Maia, Matosinhos e Vila Nova de Gaia), procurando verificar até que ponto os problemas, questões e propostas encontradas para o caso de Famalicão são generalizáveis. Não impediu também que se mobilizassem dois ensaios – essencialmente focados na análise do modelo de ocupação e não em questões procedimentais – desenvolvidos numa área do concelho vizinho de Santo Tirso que partilha as mesmas características morfológicas.

6.3. Proximidade

A investigação que aqui se propõe obriga a uma acção de pesquisa próxima do território assim como dos processos e actores da sua transformação. Aliás, como já foi apontado,

entende-se que parte do problema decorre exactamente da desvinculação entre discurso teórico e práticas quotidianas. Uma desvinculação que, como defende João Ferrão, se prende em parte com o afastamento entre os grupos de actores que produzem discurso e aqueles que desenvolvem as práticas[158].

É, por isso, útil fomentar a interacção entre estes dois grupos[159], nomeadamente entre a academia, enquanto principal foco de produção do discurso teórico, e os principais actores da urbanização, entre os quais se destacam os municípios, enquanto entidades mais directamente responsáveis pela gestão dos processos de transformação urbana.

Trata-se de uma relação de aprendizagem para ambos. De um lado, o discurso teórico aproxima-se da realidade. Reconhece os problemas e condicionantes com que a prática se debate e que necessitam de resposta; aprende com a experiência e os ensaios dos técnicos que, todos os dias, se vêem obrigados a encontrar respostas ágeis para as dificuldades que encontram. Do outro lado, um agente externo como a academia (ou outro) tem a capacidade de desafiar as instituições públicas a novos modos de olhar e novas práticas de intervenção. Esta relação entre academia e municípios faz parte da cultura de actuação da chamada *Escola de Urbanismo do Porto*, à qual se procurou dar aqui continuidade.

Todo o trabalho foi desenvolvido em grande proximidade com os técnicos do Departamento de Ordenamento e Gestão Urbanística (DOGU) da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão. Para além de conversas recorrentes, esta interacção foi fomentada por diferentes meios.

Uma das formas de interacção esteve associada à consulta de processos de licenciamento que assumiu uma posição central neste estudo, e para a qual se montou, durante cerca de três meses, um posto de trabalho nas próprias instalações do DOGU. Tornou-se assim possível que a leitura dos processos fosse complementada por conversas informais com os vários técnicos municipais – não raras vezes os mesmos que tinham estado envolvidos nos processos – procurando perceber melhor as decisões tomadas e debatendo alternativas possíveis.

---

158. Cf. FERRÃO, João (2011) – *O ordenamento do território como política pública*.

159. Algo que vem sendo feito, em particular nas áreas do planeamento urbano, pela acção dos consultores e pela prática corrente de desenvolvimento de instrumentos de gestão territorial por equipas mistas que envolvem técnicos municipais e peritos externos. Cf., por exemplo, ALLEGRA, Marco (2015) – "Making sense of planning expertise: housing policy and the role of experts in the Programa Especial de Realojamento (PER)".

Outra dessas formas correspondeu a uma prática de convites mútuos para partilha de pontos-de-vista inseridos em diferentes iniciativas que permitiram ir sedimentando os termos do debate. Técnicos municipais foram convidados para participar em iniciativas de carácter académico como aulas, tertúlias ou seminários de debate exploratório. Por seu lado, o autor deste trabalho foi convidado pelos serviços municipais como facilitador ou como consultor no âmbito de processos de planeamento ou de definição de políticas públicas com impacto territorial.

Por fim, na sequência do constante diálogo mantido pela investigação, a Câmara Municipal comissionou dois trabalhos – uma exposição sobre a análise dos territórios de ocupação extensiva do Vale do Ave[160] e a elaboração de dois instrumentos de gestão territorial[161] – que foram assumidos como projectos de investigação destinados a desenvolver e ensaiar os tópicos que vinham emergindo do trabalho em curso.

6.4. Primeiros ensaios

Após uma primeira análise dos padrões morfológicos e dinâmicas de transformação do Médio Ave em geral, e do município de Famalicão em particular, com base num trabalho de campo contínuo e análise cartográfica, acrescidos da recolha e tratamento de dados estatísticos, o estudo focou-se na escala do loteamento, entendido enquanto peça-base da urbanização deste território.

Num primeiro momento, procedeu-se a uma análise do conjunto de todos os loteamentos aprovados pelo município, que tenham tido o seu processo iniciado desde o ano de 1965 – data de criação da figura do loteamento – até ao ano de 2014 – último ano de vigência da primeira versão do PDM, que, em Famalicão, correspondeu também ao ano do mais evidente recuo no investimento no sector imobiliário devido à crise económica que então se atravessava, e que encerrou um tempo de acelerado crescimento urbano[162]. O momento ganha, assim, pertinência por corresponder ao fim de um ciclo.

---

160. Exposição *Território: Casa Comum* exibida na Casa do Território, em Vila Nova de Famalicão, entre Julho de 2015 e Fevereiro de 2016. Cf. catálogo: DOMINGUES, Álvaro; TRAVASSO, Nuno (coord.) (2015) – *Território: Casa Comum* (disponível em *Researchgate*).

161. Programa Estratégico de Reabilitação Urbana para a Área de Reabilitação Urbana de Riba d'Ave e Oliveira S. Mateus e Estratégia Local de Habitação do município. Como se explica mais à frente, os dois foram entendidos como parte de um mesmo processo de desenvolvimento local.

162. Cf. TRAVASSO, Nuno; FERNANDES, Ana; SÁ, Manuel Fernandes de (2014) – "Reacting to the Investment Withdrawal: Planning Within Scarcity in the Northwest of Portugal".

Esta primeira análise pretendeu fazer uma caracterização geral do fenómeno ao longo deste período com base em leituras cartográficas e estatísticas dos dados disponibilizados pelo município referentes, nomeadamente, à área loteada, áreas previstas para espaços colectivos e públicos, áreas edificadas, usos, número de fogos, tipologia e tipo de promoção[163].

De seguida, desenvolveu-se uma análise mais detalhada a uma amostra de 42 loteamentos, que se dividiu em duas abordagens complementares.

A primeira centrou-se no aspecto morfológico e, em particular, no modo como cada peça participa na produção de uma estrutura urbana mais ampla, o que levou a focar o olhar nos espaços colectivos criados pelos loteamentos e no modo como estes se articulam com o sistema de espaços colectivos já existente. Esta primeira abordagem assenta, em grande medida, num estudo preliminar, menos aprofundado mas com uma amostra mais ampla, desenvolvido em co-autoria com Daniel Casas Valle[164], estudo esse que se revelou essencial para definir a grelha de análise a usar e que permitiu confirmar as conclusões atingidas na análise dos 42 processos.

A segunda abordagem assentou na leitura detalhada de cada processo de licenciamento, o que não só permitiu um melhor conhecimento dos procedimentos administrativos e dos princípios que guiam o desenho das peças, como possibilitou uma melhor compreensão da posição que os diferentes actores assumem nos processos e a relação que eles estabelecem entre si.

163. A análise estatística assenta na base de dados fornecida pela Câmara Municipal de todos os processos de loteamento aprovados, com processo iniciado entre 1965 e 2014. Foram considerados todos os processos de loteamento residenciais, para os quais foram encontrados dados considerados válidos. De facto, durante a análise foi detectada a ausência de alguns dados, tal como incorrecções pontuais respeitantes a uma minoria dos processos. Esses processos foram retirados da análise, pelo que o total de loteamentos analisados não corresponde ao total de loteamentos existentes. Assim como foram detectados estes erros, assume-se a possibilidade de que subsistam algumas incorrecções nos dados utilizados. De modo similar, é também possível que haja repetições. A base de dados é organizada a partir dos processos de loteamento aprovados. Há casos em que um novo processo de loteamento é criado sobre um processo anterior preexistente. Isso pode levar à dupla contabilização dos mesmos dados (fogos, área loteada). Ainda assim, estas fragilidades correspondem a uma pequena parcela dos casos, pelo que se considera que os dados utilizados permitem uma análise estatística que representa de modo suficientemente aproximado a realidade encontrada no terreno. No que toca ao número de lotes e fogos produzidos, foram considerados 1036 processos; no que se refere às áreas da parcela, de espaço colectivo e de cedências ao domínio municipal foram considerados 1005 processos.

164. Esta análise teve por amostra o conjunto dos 209 loteamentos residenciais que se estendem numa faixa de 1500 m de largura ao longo da Estrada Nacional nº 206, via que cruza o município no sentido Este-Oeste, atravessando diferentes contextos, do mais agrícola ao mais industrial, passando pelo núcleo central. O estudo foi publicado em CASAS VALLE, Daniel; TRAVASSO, Nuno – "Urbanization in the Ave Valley region: more than a sum of building projects?".

A selecção desta amostra de 42 loteamentos residenciais foi feita com base na delimitação de quatro amostras de território (1000x1350 m) escolhidas pela elevada concentração de loteamentos ou pela existência de algum caso particularmente demonstrativo, tendo depois sido consultados os processos de todos os loteamentos aí localizados. A opção de uma amostragem por área (e não caso-a-caso) permite perceber como essas áreas foram evoluindo ao longo do tempo, e as relações que as diferentes operações estabelecem com o território ou entre elas mesmas.

Após a análise das quatro áreas seleccionadas percebeu-se que os temas identificados se repetiam, sendo muito reduzido o surgimento de novas questões, pelo que se considerou a amostra estudada como suficiente para os objectivos do trabalho, não sendo necessário o seu alargamento.

Às análises descritas soma-se ainda um conjunto de quinze entrevistas feitas a arquitectos projectistas, a entidades associadas à promoção (promotores, banca) e a residentes, que complementam a observação centrada nos serviços municipais com o ponto-de-vista de outros actores. As entrevistas foram levadas a cabo em estreita colaboração com Marta Martins, socióloga, que conduziu parte delas e apoiou a construção dos guiões das restantes[165].

6.5. Articulação com projectos de investigação

Estes primeiros ensaios foram complementados por um conjunto de outras experiências decorrentes da participação em diferentes projectos de investigação.

De facto, o processo de investigação que aqui se apresenta estabeleceu-se como uma plataforma individual paralela a um conjunto de projectos de natureza colectiva nos quais o autor teve a oportunidade de participar. Umas vezes esta plataforma serviu para aprofundar a reflexão sobre as experiências e conclusões dos projectos colectivos. Outras vezes foram os pontos-de-vista e hipóteses forjadas na pesquisa individual que foram levados para os projectos de investigação para aí serem partilhados, debatidos, ampliados e testados. Outras ainda, foi a própria investigação de doutoramento a dar origem a novos trabalhos de investigação colectiva que procuraram desenvolver e ensaiar as hipóteses avançadas.

---

165. Para listagem das entrevistas e consulta dos guiões seguidos, ver Anexo II.



Fig. 14 – Amostra 1
Uma das quatro amostras analisadas. Ortofotomapa, com indicação dos limites e número de processo de todos os processos de loteamento aprovados na área em questão. Elaboração própria a partir de informação fornecida pelo Município de Famalicão.



Fig. 15 – Amostra 2
Uma das quatro amostras analisadas. Ortofotomapa, com indicação dos limites e número de processo de todos os processos de loteamento aprovados na área em questão. Elaboração própria a partir de informação fornecida pelo Município de Famalicão.



Fig. 16 – Amostra 3
Uma das quatro amostras analisadas. Ortofotomapa, com indicação dos limites e número de processo de todos os processos de loteamento aprovados na área em questão. Elaboração própria a partir de informação fornecida pelo Município de Famalicão.



Fig. 17 – Amostra 4
Uma das quatro amostras analisadas. Ortofotomapa, com indicação dos limites e número de processo de todos os processos de loteamento aprovados na área em questão. Elaboração própria a partir de informação fornecida pelo Município de Famalicão.

O projecto *Políticas Urbanas II: Transformações, Regulação e Projectos*, coordenado por Nuno Portas, Álvaro Domingues e João Cabral [166], visou uma leitura abrangente das dinâmicas de transformação dos territórios nacionais, então em curso, e seus modos de governança. No seio deste projecto, foi possível desenvolver uma reflexão sobre a produção do espaço urbano feita por fragmentos e sobre os seus modos de gestão, que se concretizou na redacção, sob direcção de Nuno Portas, do capítulo *As Transformações do Espaço Urbano: Estruturas e Fragmentos*[167]. Aí, analisaram-se os mecanismos e actores deste modo de produção de espaço urbano, assim como os seus principais problemas, que constituem a base do olhar que dirige a Parte I do presente trabalho. Foi também aí que se avançou com a proposta de um modelo de planeamento municipal mais centrado na gestão urbanística das operações correntes, proposta esta que (se bem que com alterações pontuais e posteriormente desenvolvida) serve de base às propostas de carácter processual aqui apresentadas[168].

O projecto *Orientações Estratégicas de Coerência Territorial: Arco Metapolitano Noroeste*, coordenado por Nuno Portas, Manuel Fernandes de Sá e Teresa Calix[169], visava concretizar as linhas gerais do Plano Regional de Ordenamento do Território para esta área e, sobretudo, dar contributos para a acção da CCDR-N (Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional do Norte) na orientação dos planos municipais (em especial os PDM). O projecto ofereceu a oportunidade para aprofundar a reflexão que vinha já a ser desenvolvida em dois domínios relevantes para o trabalho que aqui se apresenta.

Primeiro, a defesa de práticas de planeamento mais atentas à heterogeneidade dos territórios e aos seus recursos e valores próprios. Neste domínio exploraram-se formas de análise dos territórios adequadas a esse reconhecimento. Assim, e para além de uma análise comparativa dos diferentes territórios do Arco Metapolitano com vista a evidenciar as suas diferenças e especificidades, desenvolveu-se uma análise morfológica de grande detalhe e assente em aprofundado trabalho de campo de dois casos de estudo localizados no Médio Ave: Pousada de Saramagos/Joane, em Famalicão, e Burgães/Rebordões, em Santo

166. Projecto financiado pela Fundação Calouste Gulbenkian, desenvolvido entre 2007 e 2011, com vista à edição de um livro com o mesmo nome.

167. PORTAS, Nuno; TRAVASSO, Nuno (2011) – "As Transformações do Espaço Urbano: Estruturas e Fragmentos".

168. Cf. *8. Em busca de novas práticas. Parte I*.

169. Projecto resultante de encomenda pela CCDR-N, desenvolvido entre 2014 e 2016. Cf. PORTAS, Nuno; SÁ, Manuel Fernandes de; CALIX, Teresa (coord.) (2015) – *Orientações estratégicas: Arco Metapolitano Noroeste*.

Tirso[170]. Esta análise mostrou-se relevante para a investigação, tanto pelo maior conhecimento das características e valores destes territórios que daí resultou, como pela exploração e partilha de métodos de análise e modos de olhar que possibilitou[171].

Segundo, o reconhecimento da alteração das condições da urbanização resultantes da crise económica iniciada em 2008 e suas consequências, questão que será aqui tratada no *Epílogo*. Neste âmbito, para além de detalhada análise estatística da evolução das dinâmicas urbanas e vulnerabilidades socioeconómicas, e do debate no seio da equipa sobre novas práticas de planeamento mais adequadas ao cenário de escassez que se atravessava[172], foi ainda possível organizar três laboratórios de debate com responsáveis pelos departamentos de urbanismo de diferentes municípios para com eles discutir o tema.

O projecto *PSSS – Valor de serviço do espaço público como sistema urbano*, coordenado por Pedro Brandão e Ana Brandão[173], teve por objectivo desenvolver um modelo de avaliação dos sistemas de espaços públicos focado nos serviços por eles prestados. No âmbito deste projecto, foi possível aprofundar a análise dos sistemas de espaços colectivos dos contextos da ocupação extensiva (os serviços que asseguram e o modo como são usados e entendidos pelos seus utilizadores)[174], e em particular do Médio Ave. Neste sentido, optou-se por revisitar o caso-de-estudo de Burgães/Rebordões (já analisado no projecto anteriormente referido) tanto por meio de uma análise feita pela própria equipa do projecto (trabalho de campo, contactos informais com residentes e contacto com as entidades

170. As análises morfológicas que aqui se referem foram desenvolvidas por Manuel Fernandes de Sá, Teresa Calix, Marta Labastida, Sara Sucena, Ana Fernandes, Nuno Travasso, Daniel Screpanti, Daniel Casas Valle e Diana Fernandes.

171. Cf. *7.2. A formação de um olhar. Parte II*.

172. A análise e debate a deu aqui se alude foi em grande medida desenvolvida em conjunto com Ana Fernandes, e deu origem a diferentes publicações e comunicações, nomeadamente: TRAVASSO, Nuno; FERNANDES, Ana; SÁ, Manuel Fernandes de (2014) – "Reacting to the Investment Withdrawal: Planning Within Scarcity in the Northwest of Portugal"; FERNANDES, Ana Silva; TRAVASSO, Nuno; SÁ, Manuel Fernandes (2014) – "The Struggle of the 'Invisibles': Social Policies and the Urban Poor. Planning within Scarcity in the Northwest of Portugal"; TRAVASSO, Nuno (2015) – "Planning after growth: Reacting to the investment withdrawal in the extensive urbanization of the NW of Portugal"; TRAVASSO, Nuno; FERNANDES, Ana; CALIX, Teresa; SÁ, Manuel Fernandes de; PORTAS, Nuno (2017) – "Planning within scarcity: changing a growth paradigm into a capability approach to the territories? A view from the northwest of Portugal".

173. Projecto de investigação financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia (PTDC/ECM-URB/2162/2014), desenvolvido entre 2016 e 2018.

174. Cf. BRANDÃO, Ana; BRANDÃO, Pedro (coord.) (2018) – *O lugar do comum: Guia de avaliação e interpretação do espaço público*; PRUDÊNCIO, Teresa; TRAVASSO, Nuno; BRANDÃO, Ana; FERREIRA, Ana (2019) – "Articular a paisagem e a infra-estrutura em Vila Nova de Gaia"; TRAVASSO, Nuno (2019) – "O Metro do Porto: a oportunidade para estruturar a cidade alargada".

municipais)[175], como por meio de um laboratório de avaliação do sistema de espaços colectivos existentes com alunos do Mestrado Integrado em Arquitectura da Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto[176].

O projecto *Território: Casa Comum*, coordenado por Álvaro Domingues e pelo autor deste trabalho[177], surgiu da própria investigação de doutoramento. O projecto partiu da encomenda de uma exposição sobre o território concelhio por parte do município de Famalicão. A criação da exposição (e respectivo catálogo[178]) mobilizou uma investigação mais ampla com vista a um maior conhecimento das características e valores próprios do território: as suas estruturas morfológicas, processos de transformação e modos de leitura. Esta investigação assentou num prolongado trabalho de campo, análises morfológicas (tendo-se aprofundado o caso-de-estudo de Pousada de Saramagos/Joane já estudado no projecto *Orientações Estratégicas de Coerência Territorial: Arco Metapolitano Noroeste*), análises estatísticas, contacto com múltiplos actores locais, e duas acções de recolha de desenhos de alunos sobre a sua percepção do espaço que habitavam. O projecto foi também a oportunidade para desenvolver e testar as ideias entretanto avançadas relativas à importância da produção colectiva de imaginários partilhados sobre os territórios da ocupação difusa[179]. Neste sentido, a exposição foi não só um meio de apresentar um olhar sobre aquele território, mas também um instrumento para mobilizar um debate sobre o mesmo envolvendo um maior número de actores. A exposição foi, por isso, complementada por um conjunto de laboratórios de cartografia colectiva, visitas guiadas aos territórios, debates e uma conferência final. Este projecto de investigação viria, assim, a estabelecer as bases para a Parte II do presente trabalho.

---

175. A análise deste caso de estudo foi desenvolvida por Nuno Travasso, Ana Ferreira, Ana Brandão e Teresa Prudêncio. Cf. TRAVASSO, Nuno; FERREIRA, Ana; BRANDÃO, Ana; PRUDÊNCIO, Teresa (2019) – "O urbano difuso de Santo Tirso: Um sistema latente"; BRANDÃO, Pedro; BRANDÃO, Ana; TRAVASSO, Nuno; SILVA, Maria M.; ÁGUAS, Sofia; RICART, Núria – "Public Space new streets typologies – a matter of fact (hardware and software)".

176. Laboratório de interpretação e avaliação dos sistemas de espaços públicos existentes, com vista a testar o modelo de avaliação em desenvolvimento pelo projecto em três casos de estudo: Burgães, Marginal de V.N. Gaia e Metro do Porto. O laboratório foi coordenado por Ana Brandão, Nuno Travasso e Teresa Calix, tendo como participantes os alunos da Unidade Curricular Projecto 5 do Mestrado Integrado em Arquitectura da FAUP.

177. Projecto resultante de encomenda pela Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão, desenvolvido entre 2014 e 2016, com equipa formada por Álvaro Domingues, Nuno Travasso, Ivo Poças Martins, Daniel Screpanti, Jacopo Feslikenian e Daniel Casas Valle.

178. Cf. DOMINGUES, Álvaro; TRAVASSO, Nuno (coord.) (2015) – *Território: Casa Comum*.

179. Cf. TRAVASSO, Nuno (2016) – "Território: Casa Comum. Em busca de um processo de construção colectiva"; TRAVASSO, Nuno (2018) – "Inventing a Common Home: An Experiment in the Ave Valley".

Por fim, o projecto *Processo de desenvolvimento local – Riba d'Ave e Oliveira S. Mateus*, coordenado pelo autor deste trabalho em conjunto com Aitor Varea Oro[180], também surgido na sequência da investigação de doutoramento, respondia à encomenda feita pelo município com vista ao desenvolvimento de dois instrumentos de gestão territorial: a Estratégia Local de Habitação municipal e o Programa de Reabilitação Urbana (PERU) para a área de Riba d'Ave e Oliveira S. Mateus. Neste caso, criou-se um projecto de investigação que visava desenvolver e testar formas de planeamento mais consentâneas com o cenário de intervenção e o contexto de escassez que se atravessava. Isto é, pretendia-se testar algumas das propostas que vinham sendo avançadas pela investigação: uma acção de planeamento próxima e processual, apostada no reconhecimento, activação e articulação dos recursos e valores endógenos, assim como na dinamização de um debate inclusivo sobre o território. Para tal propôs-se a instalação de um gabinete de apoio local que serviria de base para o desenvolvimento e activação dos dois instrumentos de gestão. Contudo, a pandemia de COVID19 viria a impossibilitar a instalação do referido gabinete, pelo que os objectivos do projecto foram só parcialmente atingidos. Ainda assim, o desenvolvimento da proposta mostrou-se essencial para fixar alguns princípios que vinham sendo desenvolvidos há algum tempo e que surgem aqui sintetizados no *Epílogo*.

6.6. Percurso partilhado

O presente trabalho é fruto de um percurso de investigação que decorreu imerso num ambiente de debate constante e de trabalho conjunto. Foi este ambiente de partilha e debate que se encontrou dentro da Câmara Municipal de Famalicão, nos vários projectos de investigação referidos, assim como nos corredores do CEAU (Centro de Estudos de Arquitectura e Urbanismo da Universidade do Porto) que acolheu este processo.

Foi um ambiente ainda facilitado pela feliz circunstância do território-laboratório seleccionado para o presente estudo ter sido partilhado com outros investigadores que desenvolveram as suas investigações de doutoramento em simultâneo – Helena Amaro, Marta Martins, Daniel Casas Valle, Francisco Lourido – o que deu origem a trabalho de campo e análises conjuntas, parcerias pontuais, conversas infindas. Aqui importa destacar

180. Projecto resultante de encomenda pela Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão, desenvolvido entre 2019 e 2021, com a colaboração de João Costa, Bernardo Alves, Klauss Borges, Beatriz Merouço, Luísa Ribeiro e Beatrice Barone.

as já referidas entrevistas elaboradas e conduzidas em colaboração com Marta Martins e Helena Amaro, assim como o já citado trabalho de análise das características dos loteamentos e seu contributo para a definição das estruturas urbanas realizado em conjunto com Daniel Casas Valle[181], e que se mostrou essencial à categorização dos loteamentos aqui proposta[182].

De facto, como se perceberá ao longo do trabalho – em particular pelas imagens que o acompanham – parte substancial das incursões pelo território e das análises sobre ele desenvolvidas foram feitas em conjunto, em especial aquelas que decorreram no âmbito dos já mencionados projectos de investigação.

O texto que se apresenta surge, assim, como registo individual de um percurso que nunca se fez só e que é profundamente devedor do contributo de todos aqueles que nele participaram. Aliás, considera-se que a abrangência, complexidade e multidisciplinaridade dos temas e problemas associados à urbanização aconselham o trabalho de investigação em equipa, em busca de contributos que, desse modo, terão maior possibilidade de se revelarem, de facto, operativos.

6.7. Estrutura do texto

O texto que se segue é organizado em duas partes. A primeira foca-se nos processos de urbanização e, em particular, nos mecanismos associados à produção dos fragmentos entendidos como peças-base da formação das estruturas urbanas. A segunda foca-se nos imaginários e na sua capacidade de mobilização e articulação dos diferentes actores que participam no processo de transformação urbana. Procurou-se seguir uma estrutura similar em ambas as partes, que de seguida se sumariza:

* *Bloqueio*: Cada uma das duas partes começa pela identificação de um bloqueio resultante do desfasamento entre a cultura disciplinar e as actuais lógicas de urbanização; bloqueio esse que se entende estar na base do problema que aí se vai abordar.
* *Premissa*: Visando a superação do bloqueio identificado, propõe-se uma linha de actuação que tem por objectivo reforçar a inteligibilidade do território, procurando-se

181. Cf. CASAS VALLE, Daniel; TRAVASSO, Nuno – "Urbanization in the Ave Valley region: more than a sum of building projects?".

182. Cf. *4.2. Uma leitura morfotipológica dos loteamentos. Parte I.*

também clarificar em que termos se procura essa inteligibilidade, em cada um dos dois âmbitos em estudo. Será esta premissa a orientar o olhar e a estabelecer a grelha de observação para a análise que se segue.

* *Olhares*: Considera-se que a superação do bloqueio implica a construção de novos olhares que nos permitam reposicionar a questão. Em cada uma das partes são apresentadas duas linhas de análise com as quais se pretende obter ferramentas para redefinir os contornos do problema e estabelecer uma hipótese de resposta.
* *Proposição*: É um momento de charneira. Com base nos olhares antes apresentados formula-se um objectivo que visa estabelecer práticas de actuação mais adequadas e que orienta a pesquisa que se segue.
* *Reconhecimento*: Tendo em vista o objectivo estabelecido, procura-se reconhecer práticas e valores já instalados no território e que possam oferecer suporte ao desenvolvimento de novas formas de actuação mais adequadas.
* *Contributos*: Com base nesse reconhecimento enunciam-se alguns tópicos que se espera poderem ser contributo para a formação dessas novas práticas mais adequadas e operativas.
* Cada uma das partes conta com um capítulo final. Na Parte I, *Ponto de chegada, ponto de partida* serve para sintetizar as conclusões atingidas, mas também para identificar um segundo problema que emerge desta primeira fase da investigação e que lança a Parte II do trabalho. Por seu lado, a Parte II termina com *Território: Casa Comum – uma experiência* que relata uma experiência prática que serviu de base ao desenvolvimento e teste das questões e propostas apresentadas nessa parte do texto.

A esta estrutura de base, acrescem, para além da presente secção introdutória, duas peças adicionais:

* *Contos do território*: A Parte I é complementada por um conjunto de relatos temáticos retirados das análises aos processos de licenciamento e que permitem ilustrar as questões que vão sendo tratadas no trabalho. Assim, ao longo do texto, a referência **[Conto Xº]** é usada para remeter para os exemplos que podem suportar cada argumento, estabelecendo, na versão digital do documento, hiperligação para cada um dos *contos*.

  Considerou-se necessária a manutenção de um certo carácter narrativo nestes exemplos, como meio de transmitir o jogo de acontecimentos, circunstância, actores,

interacções e estados de alma que constituem os processos quotidianos da urbanização. E concluiu-se que integrar, de algum modo, estes relatos no texto principal corresponderia a uma constante interrupção do fio de raciocínio, prejudicial à apreensão do argumento.

Optou-se, por isso, por apresentar estes contos em volume autónomo que pode ir sendo consultado à medida que os casos vão sendo referidos. Ao mesmo tempo, estando agregados numa peça única e organizados por temas, os *Contos do Território* podem ser lidos de modo independente, enquanto conjunto de fragmentos que nos dá uma imagem dos processos que, diariamente, moldam o território.

* *Epílogo*: A finalizar o trabalho, introduz-se uma leitura das profundas alterações de contexto que marcaram a última década, procurando perceber como é que elas transformaram as condições da urbanização, mas também como é que elas interpelam as posições apresentadas ao longo do trabalho e como configuram novos desafios para as práticas de urbanização e para a investigação que sobre elas se debruça.



I

Processos:

Para uma nova cultura de planeamento

"Tenho as peças do puzzle, apenas as peças: a imagem completa é um dos aspectos da mentira e da estupidez contemporâneas." Jacques Prevert[2]

2. Jacques Prevert *apud* ADAMOWICZ, Elza (1998) – *Surrealist Collage in Text and Image: Dissecting the Exquisite Corpse*.

Fig. 18 – Obras de urbanização de loteamento. Fotografia de Filipe Jorge.

1. Do puzzle à collage
[Bloqueio]

1.1. O fim do puzzle

O *puzzle* parte de uma imagem da qual são recortadas as peças. O objectivo é a reconstrução dessa imagem previamente definida. Aqui, "[...] o elemento não preexiste ao conjunto, não é mais imediato nem mais antigo, não são os elementos que determinam o conjunto, mas o conjunto que determina os elementos […] só as peças reunidas tomarão um carácter legível, assumirão um sentido."[184]

Ao contrário, a *collage* parte de elementos autónomos preexistentes e com lógicas próprias que se adicionam e articulam no sentido de criar uma nova unidade. Não há uma imagem predefinida a reproduzir; não há um fim a atingir. O resultado é aberto e redefine-se no seu todo a cada nova adição. E por isso, nunca está terminado, tal como nunca está incompleto.

* * *

Na tradição urbanística – devedora dos grandes traçados do século XIX e do plano moderno – o processo de urbanização tido por canónico e desejável partiria da definição prévia de uma imagem de conjunto a perseguir e do estabelecimento de mecanismos capazes de assegurar a sua posterior materialização, preferencialmente guiada directamente pelo Estado. Quando não responsável pela totalidade da operação, caberia ao poder

184. PEREC, Georges (1978) – *A vida: Modo de usar*, p. 13.

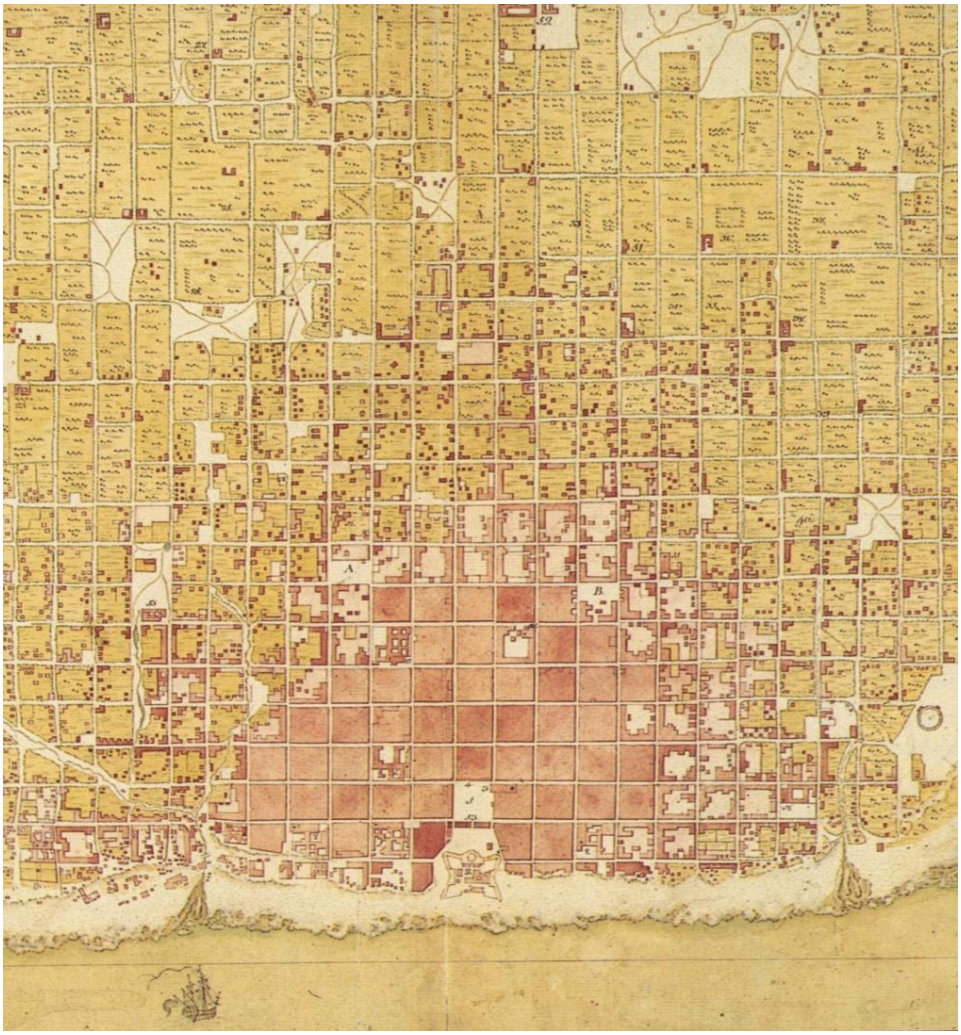


Fig. 19 – Puzzle
Planta de Buenos Aires, finais do século XVIII. Buenos Aires é um exemplo claro da tradição do urbanismo dos traçados. A malha é fixada à partida e vai sendo ocupada pela adição de pequenas peças similares entre si que seguem regras claras e que se vão adossando à estrutura estabelecida, materializando paulatinamente uma imagem de conjunto que estava determinada desde o início.
"Plano dela Ciudad de Buenos Ayres Capital del Virreynato del Rio dela Plata...". Fonte: CEHOPU (1989) - *El sueño de un orden: La ciudad hispanoamericana*, p.163.



Fig. 20 – Collage
Em 1989, na sequência de uma encomenda do município de Haia, Willem Jan Neutelings estuda a área que se estende entre Haia e Roterdão. Afastando-se da tradicional dicotomia de centro e periferia, o autor propõe a ideia de *Tapijtmetropool* (metrópole-tapete), olhando a área como uma colecção de fragmentos com lógicas próprias que foram sendo acrescentados ao longo do tempo, formando uma nova composição. Como uma *collage*. Fonte: *NAI*.

público a criação de uma estrutura ordenadora – rede de espaços colectivos, reparcelamento do terreno, edifícios de maior destaque reservados para funções de natureza pública. A esta estrutura ir-se-iam, depois, adossando os restantes edifícios, desenhados e construídos por distintos actores, que, cumprindo as regras previamente estabelecidas pelo plano, iriam completando, passo-a-passo – peça-a-peça, como num *puzzle* – a imagem inicialmente determinada.

Desde o momento em que estes princípios de actuação se fixaram e generalizaram até aos nossos dias, assistiu-se a uma significativa evolução nos domínios da teoria e das práticas do planeamento[185]. No entanto, e apesar de tal evolução, esses mesmos princípios parecem continuar na base da cultura dominante de ordenamento do território, em particular no quadro legal que rege a transformação urbana (tal como veremos com maior detalhe ao longo desta parte do trabalho).

Pelo menos, é assim na teoria. Porque na prática, esses princípios basilares são implementados apenas em casos de excepção[186]. As actuais condições da urbanização, já sumariamente descritas na secção introdutória – recuo do Estado, crescente incerteza, multiplicação das vozes e interesses legítimos, a que se soma a extensão da urbanização que impossibilita o desenho público da sua totalidade – não permitem a generalização da cartilha de planeamento canónica.

De facto, hoje o jogo é outro, e, ao contrário do *puzzle*, já não oferece uma imagem a reproduzir estampada na tampa da caixa. A estrutura urbana não é já desenhada à partida pelos poderes públicos. É sobretudo o resultado da sucessiva adição de peças autónomas de iniciativa privada.

A peça elementar da urbanização deixa de ser o edifício unitário que se adossa a uma estrutura preestabelecida – seja esta estrutura o sistema de espaços colectivos detalhadamente desenhados por um plano público de expansão, ou uma rede de caminhos de origem ancestral, como a que cobre o Vale do Ave e que, ao longo do tempo, foi sendo colonizada por pequenas habitações.

---

185. Tendo em mente o contexto nacional, João Ferrão oferece uma sistematização clara desta evolução em FERRÃO, João (2011) – *O ordenamento do território como política pública*.

186. Para o caso português é possível afirmar que sempre assim foi. As acções de transformação urbana directamente guiadas pela administração pública sempre se restringiram a um pequeno número de casos limitados a certas áreas de excepção. A grande diferença é que a velocidade e intensidade da urbanização era outra, fazendo com que esse número limitado de operações correspondesse a uma parte relevante da transformação urbana a que se assistia nas principais áreas urbanas.

Agora, a peça base tende a ser a operação de maior escala, que incorpora não só a edificação, mas também o parcelamento e a infra-estruturação com criação de novas vias e espaços colectivos. E, assim, deixa de poder ser entendida simplesmente como elemento inócuo que se associa a uma estrutura existente, passando a assumir-se como parte construtora dessa estrutura. Desta forma, transfere-se para os promotores privados parte substancial da responsabilidade que, nos modelos canónicos, pertenceria ao Estado: a definição da estrutura urbana. Mas esta é uma alteração que o actual sistema de planeamento parece não reconhecer ou aceitar, não se munindo dos instrumentos adequados para guiar este novo modo de produção do espaço urbano que, assim, se vai formando pela sucessão de operações avulsas incapazes de constituírem uma qualquer coerência facilmente apreensível.

Conferir uma ordem a este cenário implica encontrar fórmulas de articular esses diferentes fragmentos que continuam a multiplicar-se. Mas isso exige aprender outros modos de fazer, outro jogo, que já não será o *puzzle*. Será mais da ordem da *collage*.

1.2. Fragmentação

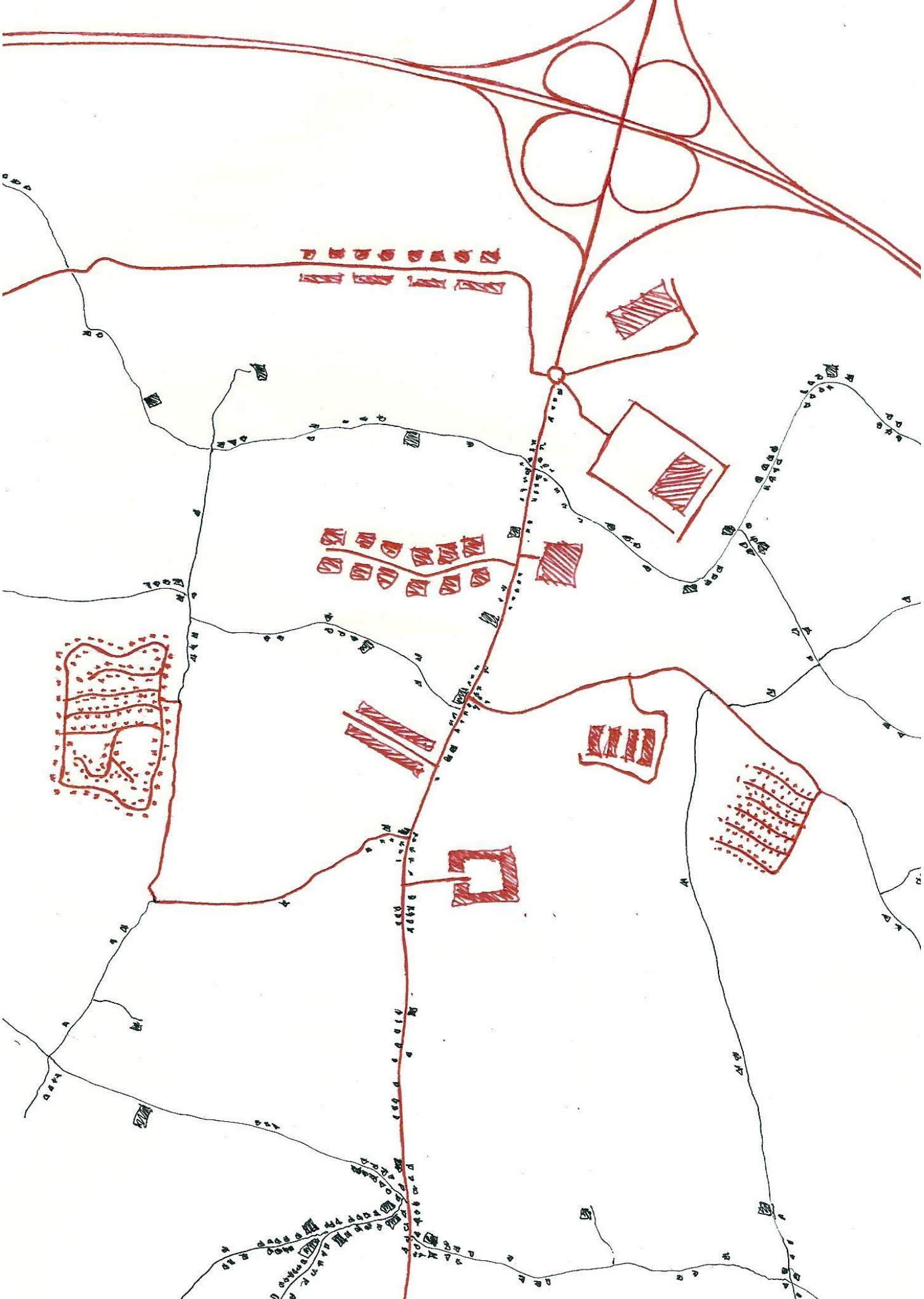
Sem mecanismos capazes de articular as diferentes operações individuais, o espaço urbano constrói-se como uma colecção de fragmentos autónomos e origens distintas, construídos por diferentes promotores, com diferentes motivações, que respondem a diferentes dinâmicas sociais, económicas e políticas, e que repetem diferentes modelos, destinados a diferentes clientes, utilizadores ou habitantes, com diferentes necessidades, anseios e bolsas. Peças soltas de múltiplos *puzzles*, amontoadas, simplesmente.

Esta imagem remete para aquilo que é possivelmente a característica mais frequentemente apontada como descritora das paisagens urbanas contemporâneas (em particular pelos discursos que mais as criticam): a ideia de *fragmentação*[187]. Ideia esta que contrasta com os princípios de unidade, continuidade e harmonia que presidem aos modelos canónicos.

Contudo, se esta ideia de fragmentação parece consensual, ou pelo menos recorrente, a verdade é que não é fácil precisar aquilo a que ela se refere. Por vezes, sublinha-se a disparidade de escalas, morfologias e tipologias edificadas[188]. Outras vezes, destaca-se o

187. Cf. PORTAS, Nuno (2003) – "De una ciudad a otra: Perspectivas periféricas", p. 227; LABASTIDA, Marta (2013) – *El Paisaje Próximo: Fragmentos del Vale do Ave*, p. 79.

188. Cf. PORTAS, Nuno (2003) – "De una ciudad a otra: Perspectivas periféricas".



aumento das distâncias resultantes dos novos modos de locomoção que trouxeram consigo novos tipos de espaços colectivos, com novas formas e dimensões, conduzindo à dilatação das áreas não edificadas. Uma dilatação que teria dado origem à perda da relação inteligível entre os vários edifícios[189] e, sobretudo, entre edifícios e espaçamentos, estes últimos agora demasiado distendidos para poderem cumprir o seu tradicional papel de ordenadores do espaço urbano[190].

Outras vezes ainda, a fragmentação é lida a uma escala mais ampla: já não uma questão de imagem, mas sim um problema de estrutura e descontinuidade de percurso, resultante de um sistema urbano que se forma por peças autónomas e crescentemente herméticas conectadas do modo mais directo possível às redes infra-estruturais cada vez mais ubíquas e performativas (as redes de auto-estradas, tal como as de fibra óptica), ao mesmo tempo que negam qualquer relação com a sua envolvente imediata. Nas palavras de David Mangin, é uma "[...] cidade formada pela justaposição de ambientes protegidos, por onde não se passa e que devemos contornar"[191], os quais entram em conflito com as estruturas prévias sobre as quais se constroem, rompendo as suas continuidades, tornando ilegíveis as suas lógicas iniciais.

Mas mesmo esta imagem abre-se a diferentes leituras. Mangin vê aqui o produto de um processo de urbanização que é, ele próprio, fragmentado – feito de decisões e acções de carácter parcial e sectorial, onde se evidencia a desarticulação entre diferentes actores, interesses, regulamentos e princípios de eficiência[192]. Albert Pope encontra neste sistema urbano o reflexo de uma fragmentação social marcada pela busca consciente da individualização e pela vontade de separação em relação ao outro[193]. Zaida Muxi identifica este cenário com o resultado da acção do novo capitalismo mundializado que se

189. Cf. DE ROSSI, Antonio (2009) – "Architecture on a GrandeScala", p. 19.

190. Cf., entre outros, PORTAS, Nuno (2003) – "De una ciudad a otra: Perspectivas periféricas"; CAVACO, Cristina (2009) – *Formas de Habitat Suburbano: Tipologias e Modelos Residenciais na Área Metropolitana de Lisboa*, p. 13-16. Expressando bem esta mutação, e procurando abordá-la de um ponto de vista operativo, Paola Viganò fala de *reverse city* (cf. VIGANÒ, Paola (1999) – *La città elementare*) – a cidade onde a tradicional relação entre edificado e não edificado se inverteu, obrigando a novas ferramentas de leitura e ordenamento.

191. MANGIN, David (2004) – *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine*, p. 330.

192. Cf. idem, *ibidem*.

193. POPE, Albert (2008) – "Terminal distribution".

Fig. 21 (página anterior) – Novas peças
A urbanização faz-se por peças de maior escala, com estrutura e lógicas próprias, que se penduram o mais directamente possível na rede arterial, não procurando uma relação de continuidade com a sua envolvente. Desenho do autor.

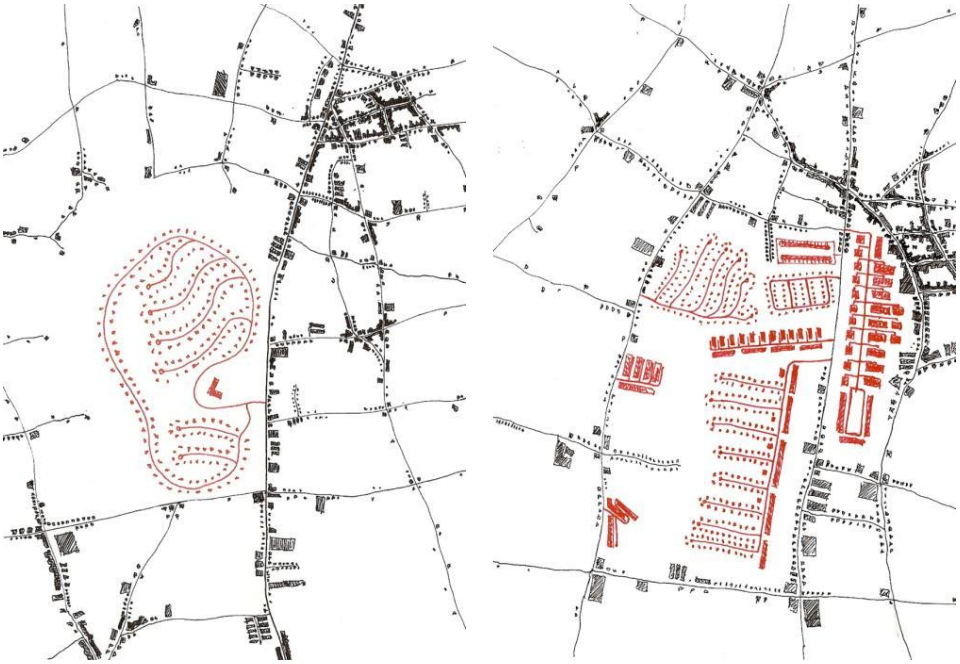




Fig. 22, 23 – Peças que não ligam
Em cima: diagramas da inserção das operações urbanísticas na malha existente, evidenciando a falta de articulação dessas novas peças com a evolvente preexistente, e entre elas mesmas. Desenho do autor.
Em baixo: exemplos de novas operações urbanas que não ligam entre si, nos territórios de urbanização extensiva do Noroeste. Fontes: *Googlemaps*; *Googlemaps*.

territorializa pela criação de fragmentos de uma *cidade global* conectados entre si, que negam a *cidade local* sobre a qual se edificam, defendendo-se dela, ao mesmo tempo que a parasitam, esvaziando-a de práticas e significados, votando-a à marginalidade, não só física, mas também funcional[194].

Para outros autores, como Hajer e Reijndorp, David Kolb ou Massimo Felice esta paisagem é apenas mais um sintoma de um novo modo de percorrer e perceber o espaço urbano, entendido agora como colecção individual de fragmentos que cada sujeito selecciona e conecta através dos seus hábitos e percursos quotidianos[195]. Uma nova forma de relação entre sujeitos e espaço urbano que se estende a todo o território, re-significando-o, e que abrange não só as novas redes e as novas peças urbanas – cujo desenho procura uma adaptação mais fácil aos actuais modos de percurso e apropriação – mas também os ditos centros históricos, cada vez mais conectados, re-funcionalizados e tematizados, ainda que a manutenção da sua imagem exterior possa iludir a mutação operada.

Assim, a fragmentação estaria mais no sujeito do que no objecto. Já não se encontraria apenas no espaço físico, mas sobretudo no modo de o ler e percorrer; numa nova condição da sociedade contemporânea e na forma como esta percebe a realidade que habita. Uma percepção cada vez mais feita pelo constante bombardear de mensagens, de imagens sem lugar, de estímulos simultâneos e efémeros que não estabelecem entre si qualquer relação permanente[196]. A formação de uma imagem total, unitária e coerente da entidade urbana torna-se agora impossível[197]. Reconhecemos apenas certos nexos, pontos nodais, manifestações parciais.

---

194. MUXÍ, Zaida (2004) – *La arquitectura de la ciudad global.*

195. Cf., HAJER, Maarten; REIJNDORP, Arnold (2001) – *In search of new public domain*; KOLB, David (2008) – *Sprawling places*; FELICE, Massimo di – *Paisagens pós-urbanas: O fim da experiência urbana e as formas comunicativas do habitar.* A este propósito, ver também, entre outros, ASCHER, François (2007) – "Multimobility, Multispeed Cities: A challenge for architects, town planners, and politicians"; DOMINGUES, Álvaro (2020) – "O site da Arrábida: Ensaio de análise hipertextual aplicado às neo-aglomerações urbanas"; GAUSA, Manuel (2010) – *Open: Espacio, Tiempo, Información: Arquitectura, vivenda y ciudad contemporánea. Teoría e Historia de un cambio*. Este ponto será desenvolvido em *4. Cidade-hipertexto. Parte II*.

196. Ignasi de Solà-Morales expressa a situação de modo eloquente: "A nossa percepção não é estruturante mas sim nómada [...] feita de ingredientes heterogéneos, de átomos que não constituem moléculas, de porções que não encaixam umas com as outras." (SOLÀ-MORALES, Ignasi de (1995) – "Topografía de la arquitectura contemporánea", p. 22).

197. Manuel Gausa sublinha esta impossibilidade: "As mutações a que assistimos nas últimas décadas, não só na manifestação física da cidade como também na economia, na ciência, na técnica e no pensamento, não nos permitiriam continuar a conceber a realidade como um 'objecto' ou uma 'figuração' abarcáveis na sua totalidade, mas sim como um 'campo' elástico, mutável, deformável e definitivamente irregular de movimentos e acontecimentos, produzidos simultaneamente a diversos níveis, escalas e tempos." (GAUSA, Manuel (2010) – *Open: Espacio, Tiempo, Información: Arquitectura, vivenda y ciudad contemporánea. Teoría e Historia de un cambio*, p. 121).

Poderíamos continuar. Porém, o que importa aqui deixar claro é a dificuldade em concretizar do que se fala quando se fala em *fragmentação* do espaço urbano, sendo no entanto certo que este termo tende a sintetizar, em grande parte, o diagnóstico, ou pelo menos um certo incómodo, associado à urbanização extensiva contemporânea. Mas sendo igualmente certo que o tema é complexo, o que dificulta a identificação do problema, assim como do objectivo a perseguir. Até porque a questão é profunda e, provavelmente, resulta mais dos modos de produzir, percorrer, usar e ler os espaços do que do desenho das suas formas.

Apesar desta indefinição, dois pontos parecem constantes nas diferentes interpretações.

Primeiro, a impossibilidade do *todo*, e a dificuldade em entender os diferentes elementos como partes de uma estrutura coerente, contínua e conhecida[198] – ou seja, a perda da *legibilidade* do território, de acordo com a definição que lhe é dada por Kevin Lynch[199]. De um modo geral, as peças são sempre descritas como pertencentes a lógicas díspares, como estando fora do seu sítio, ou mal ligadas entre si. Fica sempre uma certa ideia de imprevisibilidade, da impossibilidade de adivinhar aquilo que vem a seguir, de perceber a sequência[200]. Uma impressão de ininteligibilidade que traz consigo um certo desconforto, insegurança e desorientação.

Segundo, a associação desta imagem de fragmentação e do desconforto que carrega a um processo de urbanização cada vez mais determinado pela soma de operações de iniciativa privada avulsas, que não estabelecem entre si uma qualquer relação facilmente compreensível.

---

198. Este ponto é desenvolvido por Marta Labastida: "A fragmentação associa-se, recorrentemente, à ruptura de uma ordem (ou de uma unidade) ou, inclusive, de uma combinação quando se apresenta como entidade reconhecível. Por um lado, relaciona-se com o desaparecimento de uma unidade, de uma forma legível, e, por outro, com a impossibilidade de articular uma composição preestabelecida." (LABASTIDA, Marta (2013) – *El Paisaje Próximo: Fragmentos del Vale do Ave*, p. 79).

199. Ver definição já apresentada em *5.3. Inteligibilidade como objectivo. Ponto-de-vista*.

200. A propósito do Vale do Ave, Gonçalo M. Tavares fala de um problema de proprioceptividade, isto é, a capacidade que uma pessoa tem de saber que uma determinada parte do corpo lhe pertence e reconhecer a sua forma, posição, orientação, etc. "De alguma maneira, eu diria que este território tem problemas de proprioceptividade. Tem a ver precisamente com o não-simetrismo, o não equilíbrio. Quando não conhecemos a forma, nós temos dificuldade em perceber aquilo que não vemos [...] quando para nós é muito claro que há uma cabeça, um tronco e pernas, se taparmos a parte da cabeça, nós adivinhamos essa parte. Não precisamos de a ver. E de alguma maneira o que acontece neste território, a sua crise de identidade, tem muito a ver com isto. Uma falta de proprioceptividade. Eu preciso de ver para perceber que aquilo pertence ao território. Porque, por aquilo que eu estou a ver, eu não consigo adivinhar aquilo que não é visível." (TAVARES, Gonçalo M. (2016) – "Imaginar").

1.3. Bloqueio: uma questão de cultura

A crítica aos cenários da ocupação extensiva e à fragmentação que a caracteriza é recorrente e, por vezes, feroz. Em particular no contexto nacional, é normal atribuir-se a culpa à ausência de instrumentos de planeamento assentes num desenho urbano capaz de conferir ordem e unidade aos territórios. Ou, mais simplesmente, à má qualidade dos projectos individuais, à incompetência dos técnicos, à cedência aos interesses meramente financeiros dos promotores, a uma gestão corrupta e ineficaz.

Ou seja, perante uma paisagem urbana que se afasta do modelo idealizado e tido por bom, considera-se que esse afastamento se deve sobretudo à incapacidade (por incúria ou incompetência) de implementar a doutrina tida por correcta, não se questionando se o problema não estará exactamente no desajustamento de tal doutrina face ao contexto no qual se actua[201].

Ao contrário, insiste-se no modelo aprendido que assenta na ideia já descrita do desenho prévio de uma imagem de conjunto que depois se tenta concretizar – no *puzzle*, portanto. Defende-se uma transformação urbana guiada por instrumentos de planeamento de escala intermédia – Plano de Urbanização e Plano de Pormenor – apresentados como capazes de assegurar a continuidade e compacidade do crescimento, a eficiência dos sistemas infra-estruturais e a coerência da forma urbana[202], ainda que estes instrumentos tendam a mostrar-se ineficazes e inadequados na maioria dos casos, como veremos de modo mais detalhado para os contextos da ocupação difusa.

Defende-se também a figura do projecto urbano[203], entendida enquanto instrumento assente no desenho unitário, qualificado e detalhado das principais estruturas que determinam a forma urbana, como meio de conferir ordem e identidade claras à informe mancha urbana. A este propósito, refira-se a título de exemplo o trabalho de Rodrigo Coelho que, ainda recentemente, perante a questão de como intervir e ordenar o espaço urbano da cidade alargada, encontrava a resposta nos grandes projectos urbanos de autores reconhecidos, como bairro da Malagueira, Polis do Cacém, Metro do Porto, ou frente

201. Retorna-se aqui à ideia expressa por Nuno Portas em PORTAS, Nuno (1986) – "Modelo territorial e intervenção no Médio Ave", p. 8., já citada na epígrafe da secção introdutória.

202. Cf., entre outros, GONÇALVES, Fernando; BENTO, João (2008) – "Política sem arquitectura, território sem memória".

203. Segue-se aqui a noção de projecto urbano tal como descrita por autores como Manuel de Solà-Morales (cf. SOLÀ-MORALES, Manuel de (1987) – "Otra tradición moderna") e Nuno Portas (cf. PORTAS, Nuno (1998) – "Da estratégia ao projecto").

marítima do Parque da Cidade do Porto[204]. Não se põe aqui em causa o potencial deste instrumento de planeamento e, muito menos, a qualidade dos exemplos mencionados ou a forma como valorizaram os territórios em que se implantam. A questão é que estes exemplos, a par de tantos outros da mesma natureza, são fruto de processos de excepção dificilmente replicáveis ou generalizáveis. Um modo de fazer normalmente associado a áreas de excepção, projectistas de excepção e, sobretudo, programas de financiamento de excepção, muitas vezes acompanhados por quadros regulamentares específicos ou datas associadas a grandes eventos que impõem a finalização e o sucesso da operação[205].

Insistir em exemplos de excepção na procura de respostas às questões levantadas pelos territórios do maior número é iludir o problema. Porque esses exemplos não oferecem soluções adequadas ou generalizáveis à grande extensão. Porque teimar que o problema está nos territórios – nos seus modos de ocupação e dinâmicas de transformação – que não se ajustam aos modelos e instrumentos ditados pela disciplina leva a que se continue a não procurar práticas mais adequadas à heterogeneidade dos territórios, e faz com que o sistema de planeamento continue a não se munir dos instrumentos necessários à gestão da urbanização do dia-a-dia.

Pior, ao insistir na oposição entre um modelo ideal e a realidade existente[206], cultivam-se duas linhas de acção distintas e dificilmente conciliáveis, levando à multiplicação de incoerências e conflitos patentes na regulamentação, nos procedimentos e no próprio espaço físico.

Deparamo-nos, assim, com um bloqueio, provocado pelo desfasamento entre a cultura disciplinar e os actuais processos de transformação do território, que faz com que nos sintamos impotentes face à permanente transformação das indomáveis e desconfinadas áreas urbanas, perante as quais as únicas reacções possíveis parecem ser a celebração fascinada ou a crítica ácida envolta em profundo sentimento de perda.

Nas páginas que se seguem procura-se perceber melhor os contornos deste bloqueio e exploram-se formas de o ultrapassar.

---

204. COELHO, Rodrigo (2012) – *Formas e Desígnios do Espaço Público na Cidade Contemporânea. O projecto do espaço Público na construção da Cidade: Casos Portugueses*.

205. Lembre-se os casos, tantas vezes referenciados como exemplos a seguir, de Barcelona'92, Expo'98, Porto 2001, Euro 2004 ou Guimarães 2011.

206. Para voltar à leitura de Choay para a qual o discurso urbanístico assenta num argumento que segue uma estrutura de carácter utópico (cf. CHOAY, Françoise (1980) – *A regra e o modelo: Sobre a teoria da Arquitectura e do Urbanismo*).

2. Necessidade de novas práticas
[Premissa]

Encontrar no bloqueio descrito a origem (de parte) do problema impele-nos a olhar para a urbanização a partir dos materiais e processos da sua transformação quotidiana, tendo em vista a procura de modos de actuar mais adequados aos contextos da ocupação extensiva, com o objectivo de criar estruturas urbanas mais inteligíveis. Aliás, entende-se que a tal ideia de fragmentação – que parece sintetizar as críticas feitas a estes territórios (tal como a nuvem de adjectivos que normalmente a acompanham: complexo, caótico, feio, ...) – espelha acima de tudo a pouca inteligibilidade destes cenários, que dificulta a sua compreensão e apropriação.

Porém, como já ficou dito na secção introdutória, e tal como a indefinição da própria noção de fragmentação tornou evidente, é necessário começar por clarificar em que é que esta ideia de inteligibilidade se concretiza na prática. Por outras palavras, qual o objectivo que se persegue.

Partindo de uma posição centrada na morfologia urbana, e focando em particular a organização do espaço físico – sobre a qual nos debruçaremos nesta primeira parte –, procuram-se estruturas urbanas facilmente apreensíveis, que contribuam para a criação de mapas mentais claros que, como se apontou, deverão estender-se para lá da área directamente percepcionada. E esta intenção dirige o olhar para dois conjuntos de factores complementares.

Primeiro, e seguindo Teresa Calix, procuram-se regularidades e continuidades nas texturas urbanas – em particular no que toca aos seus valores de densidade, grão e padrão[207] – que permitam a identificação e delimitação de *territórios morfológicos* reconhecíveis[208]. Algo que, como veremos, se prende directamente com as formas de ocupação (em particular com a edificação) escolhidas em cada operação: tipologia, escala, repetição, tipo de promoção, etc.

O segundo conjunto de factores prende-se com o papel desempenhado pelo sistema de espaços colectivos. Considera-se ser este o aspecto mais relevante, tendo em conta que, no tempo longo, o sistema de espaços colectivos demonstrou ser o componente da urbanização com maior capacidade de estruturação dos espaços urbanos e promoção da sua inteligibilidade[209]. Sobretudo, é ele que dirige os percursos e, por essa via, organiza a percepção[210].

É certo que, como nota Nuno Portas[211], não se poderão transpor para aqui os mesmos códigos formais, as mesmas morfotipologias, as mesmas relações edificado/não-edificado, os mesmos nomes (praça, largo, alameda, ...), ou as mesmas lógicas de planeamento e urbanização do tempo do urbanismo dos traçados. A extensão da mancha ocupada, o

---

207. Cf. CALIX, Teresa (2013) – *As morfologias da cidade contemporânea: Estruturas e Texturas. Uma matriz interpretativa da forma urbana. O sistema urbano do Porto*, p. 341.

208. Teresa Calix toma o conceito de *territórios morfológicos* de Antonio Font. O autor usa o termo em substituição da mais comum noção de *tecido urbano*, demasiado ancorada nos cenários da cidade compacta tradicional, o que torna o conceito mais adequado à heterogeneidade dos contextos com os quais nos deparamos (FONT, Antonio; VECSLIR, Lorena; CARRACEDO, Òscar (2004) – "Morfologies metropolitanes contemporànies: Els territoris morfológics", p. 334-335). Após detalhada análise, Teresa Calix define *territórios morfológicos* como "um conjunto de diferentes elementos agregados que, não sendo obrigatoriamente homogéneo nem produzido a partir da reprodução sistemática de componentes com características morfológicas idênticas, traduz uma unidade coerente e consistente, isto é, um todo maior do que a soma das suas partes." (CALIX, Teresa (2013) – *As morfologias da cidade contemporânea: Estruturas e Texturas. Uma matriz interpretativa da forma urbana. O sistema urbano do Porto*, p. 184). Neste sentido, a autora acrescenta, e citando Simmel, que "'para haver' um território morfológico 'a nossa consciência tem de adquirir uma totalidade, uma unidade, para além dos seus elementos componentes, sem estar amarrada à sua especificidade ou mecanicamente composta deles'." (idem, *ibidem*, p. 184). Trata-se, portanto, acima de tudo, de uma questão de percepção. Uma leitura que permite identificar e delimitar uma unidade coerente, sendo que essa imagem de unidade não advém apenas da forma resultante, mas também dos processos de produção que lhe subjazem (cf. idem, *ibidem*, p. 177-184).

209. Cf. PORTAS, Nuno (1987) – "Conceitos de desenvolvimento urbano".

210. Thomas Sieverts sublinha que, apesar de tudo, "o espaço público se mantém como principal estrutura" dos territórios da ocupação extensiva, tendo em conta que "é apenas através do espaço público" que estes territórios "podem ser percebidos e compreendidos", reforçando o seu papel enquanto "instrumento de experiência e signo de identidade" (SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*, p. 102). Aliás, o papel do espaço público na organização da percepção do espaço urbano é tema amplamente estudado. Veja-se a esse propósito, por exemplo, CERTEAU, Michel de (1980) – *The practice of everyday life*.

211. Cf. PORTAS, Nuno (1987) – "Conceitos de desenvolvimento urbano".

deslaçamento das estruturas urbanas, a profunda alteração nos modos de percorrer e perceber o espaço[212], não o permitem.

Ainda assim, Portas defende que o sistema de espaços colectivos, se bem que constituído por outros elementos de maior escala e independência face ao edificado – estradas, linhas de água e contínuos verdes, assim como as ubíquas redes de caminhos que tecem a ocupação difusa –, será a componente da urbanização que maior potencial demonstra para ordenar a cidade alargada: para ligar as suas partes, para qualificar os diferentes fragmentos. Neste aspecto, o seu papel fundamental na estruturação do espaço urbano não seria muito diferente daquele que desempenha nos modelos canónicos. Ou seja, tornar reconhecível e compreensível a imagem de um conjunto que é feito de partes distintas, por mais diversificadas que estas sejam[213]. Aliás, como reforça Sieverts, "o espaço público é agora mais importante do que nunca para a inteligibilidade e legibilidade"[214] dos territórios da ocupação extensiva.

Mas se, no seu objectivo central e nos serviços a prestar, esta rede de espaços colectivos não deve diferir substancialmente da que se encontra nos cenários mais canónicos, já no que toca às suas formas, usos e processos de produção, importa procurar soluções distintas, adequadas a esses contextos e às práticas quotidianas que os animam[215]. Um campo onde há ainda muito por explorar.

Na análise que aqui se apresenta, afastamo-nos dos elementos estruturantes de excepção. Não por não serem importantes para a inteligibilidade dos territórios. Ao contrário, o seu papel na organização dos espaços urbanos é central. Porém, tratando-se de elementos de excepção, os princípios que regem o seu desenho e produção parecem suficientemente estabilizados e operativos; haja recursos e capacidade para os implementar.

---

212. As implicações dos novos modos de percorrer e perceber o espaço, fruto das novas formas de mobilidade e novos sistemas de informação, são exploradas por vários autores. Veja-se, a título de exemplo: KOLB, David (2008) – *Sprawling places*. GAUSA, Manuel (2010) – *Open: Espacio, Tiempo, Información: Arquitectura, vivenda y ciudad contemporánea. Teoría e Historia de un cambio*. FELICE, Massimo di (2012) – *Paisagens pós-urbanas: O fim da experiência urbana e as formas comunicativas do habitar*. Este tema será desenvolvido de modo mais extenso na Parte II do trabalho.

213. Cf. PORTAS, Nuno (1987) – "Conceitos de desenvolvimento urbano", p. 119.

214. Cf. SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*, p. 23.

215. Autores como Stan Allen ou David Kolb frisam a necessidade de repensar as tipologias dos espaços públicos, e até a própria noção de espaço público, de acordo com a multiplicidade de públicos existentes e suas práticas espaciais quotidianas. Cf. KOLB, David (2008) – *Sprawling places*; SEGAL, Rafi; VERBAKEL, Els (dir.) – "Architecture and Dispersal", p. 102-103.

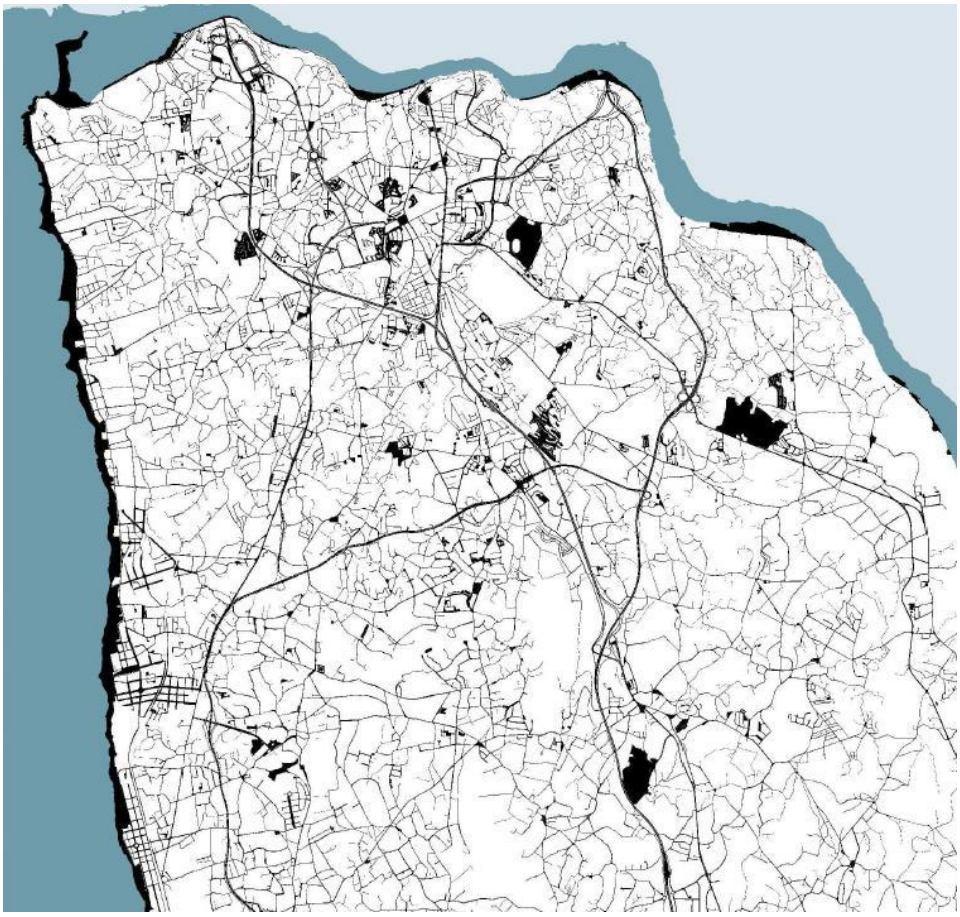
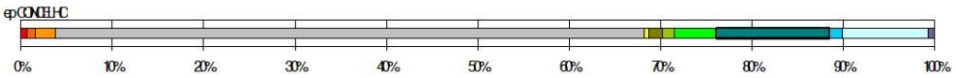


Fig. 24, 25 – Urbanização extensiva e as tipologias canónicas
Síntese territorial do sistema de espaços públicos (em cima) e tipificação e quantificação dos espaços públicos (página seguinte) do município de Vila Nova de Gaia. Fonte: SIMÕES, Alberto; MONTALVÃO, David; RIBEIRO, Arménio (2005) – *Espaços Públicos: Dossier Sistema de Espaços Públicos da fase de diagnóstico da Revisão do Plano Director Municipal de Vila Nova de Gaia*, p.20, 23.
A desadequação das designações canónicas face ao conjunto de espaços colectivos que se encontram nos territórios da ocupação extensiva fica bem patente no relatório da análise feita ao espaço público de Vila Nova de Gaia durante a fase de diagnóstico da revisão do PDM daquele município. Inicialmente, a análise partiu do levantamento da totalidade dos espaços públicos existentes no concelho com base na sua toponímia, tendo-se chegado rapidamente à conclusão de que, entre as características formais e funcionais dos espaços, por um lado, e o nome que lhes é dado, pelo outro, há uma clara desarticulação. A análise foi então repetida, procurando categorizar os espaços com base nas suas características próprias. Percebeu-se, assim, que a franca maioria do já de si parco conjunto de espaços públicos correspondia a "arruamentos" (74%) e que a soma de todas as "praças", "pracetas", "largos", "alamedas", "jardins" e "parques" se ficava pelos 10%. Ou seja, só uma pequena parte do sistema de espaços colectivos do município é enquadrável na taxonomia normalmente associada aos espaços públicos.

tipos		ocorrências (uni)	área (m2)	totais parciais (m2)	%
1	praças	1	4128		0,03
2	pracetas	82	122457		0,77
3	largos	141	164413		1,03
4	mistos	248	399930		2,51
5	estacionamento relevante	76	134266	**825194**	0,84
6	arruamentos		11707840		73,53
7	terreiros	24	103292	**12533034**	0,65
8	alamedas	51	262676		1,65
9	jardins	119	239238		1,50
10	parques	10	830143	**1332057**	5,21
11	praialareal				
11.1	fluvial		255308		1,60
11.2	maritima		1699757	**1955065**	10,67
	total		**15923448**		100,00



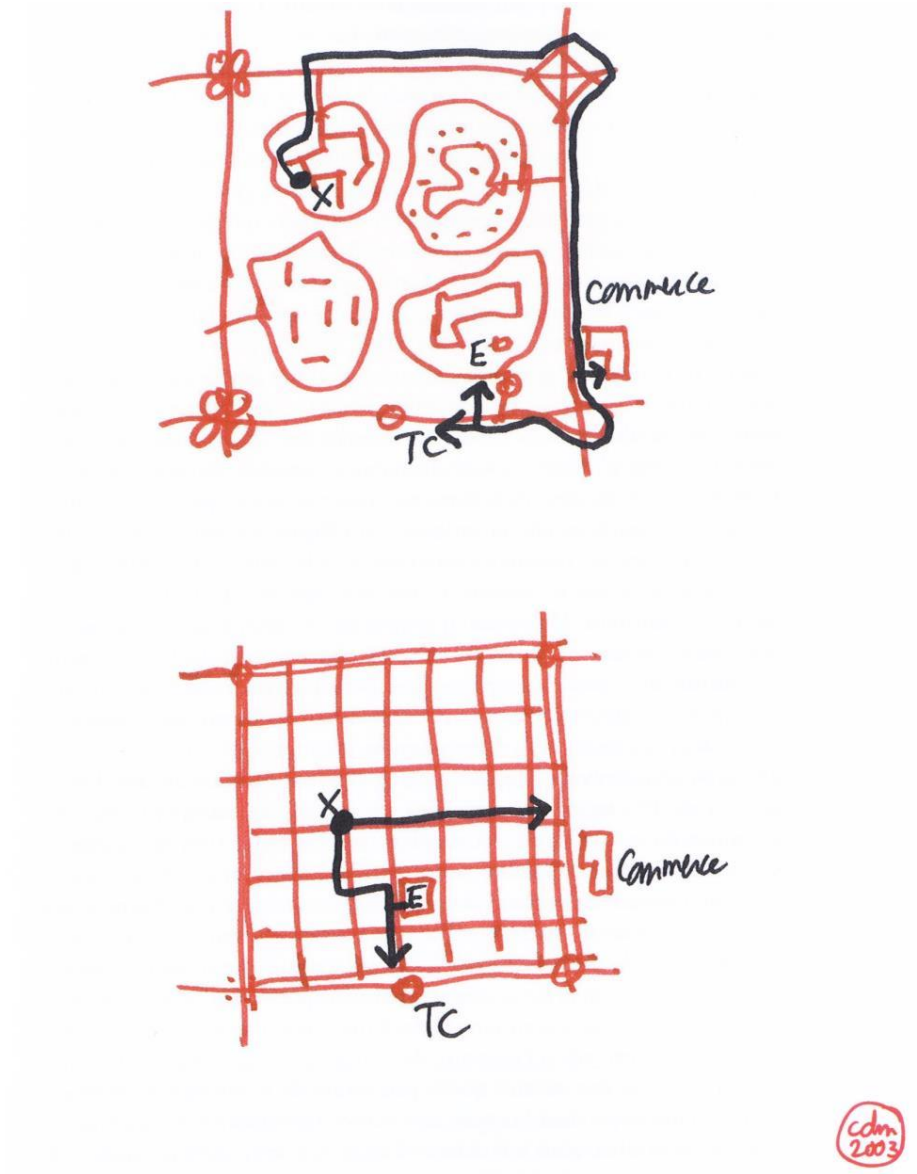


Fig. 26 – Cidade passante
Desenho de David Mangin, com a legenda: "Uma justaposição de ambientes securitários ou a cidade passante? A cidade passante permite uma menor dependência do automóvel, uma acessibilidade aos serviços de proximidade (escolas, comércio, transportes colectivos) e uma oferta fundiária diversificada." MANGIN, David (2004) – *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine*, p.331.

Aqui a atenção foca-se na rede fina que tece o fundo da imagem, e no modo como ela se vai produzindo pela soma das pequenas operações do dia-a-dia, olhando não só para os *serviços* de suporte e interacção que essa rede assegura (infra-estruturação, acesso, segurança, conforto, mobilidade, encontro, etc.)[216], mas também para o apoio que oferece à inteligibilidade do conjunto. Neste ponto, valores como clareza, legibilidade, uniformidade[217], hierarquia e continuidade ganham destaque.

Para Mangin, a continuidade será o valor fulcral. Como referido, o autor analisa e critica a tendência para a criação de estruturas urbanas constituídas pela soma de operações autónomas que funcionam como enclaves, através dos quais não se passa e que somos obrigados a contornar, pondo em causa a facilidade de acesso, assim como a própria coesão territorial. Por oposição, propõe a ideia de *cidade passante*, que visa a eliminação das barreiras existentes (físicas e não só) e assenta, necessariamente, em redes de espaços colectivos que tornam o espaço urbano atravessável, permeável, acessível[218].

É um objectivo que partilhamos, e que, na prática, deve corresponder a mais do que contrariar muros de condomínios fechados ou vias em situação de impasse. Perseguir o objectivo da *cidade passante* implica que cada nova operação urbanística não surja apenas como uma peça autónoma que se pendura numa estrutura existente, mas procure constituir-se como mais uma parte dessa estrutura atravessável e contínua.

A pergunta que se coloca será, então, como concretizar este objectivo nos contextos da ocupação extensiva e face às dinâmicas de transformação aí dominantes. E esta questão obriga-nos a olhar não só para as peças básicas da urbanização em si mesmas, mas também para os processos por meio dos quais essas peças se associam à estrutura urbana que constituem.

Importa, por isso, focar a análise nos instrumentos e práticas de planeamento correntes, com vista à proposta de modos de actuação mais adequados às características específicas

---

216. Segue-se aqui a categorização de valores dos sistemas de espaços públicos proposta pelo projecto de investigação *PSSS – Valor de serviço do espaço público como sistema urbano: Uma metodologia de avaliação integrada*. Cf. BRANDÃO, Ana; BRANDÃO, Pedro (coord.) (2019) – *O lugar de todos: Interpretar o espaço público urbano*, p. 107-139.

217. Uniformidade no que toca às soluções de desenho e selecção de materiais e mobiliário urbano dos espaços colectivos correspondentes a um mesmo tipo, nível hierárquico ou sistema. Mangin reforça este ponto apresentando como exemplo Barcelona (cf. MANGIN, David (2004) – *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine*, p. 328), sendo também possível referir, por exemplo, o caso do Metro do Porto (cf. TRAVASSO, Nuno (2019) – "O Metro do Porto: a oportunidade para estruturar a cidade alargada", p. 35).

218. Cf. MANGIN, David (2004) – *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine*, p. 315-350.



Fig. 27 – Um novo jogo
Procura-se um novo jogo que vise encontrar modos de articular elementos preexistentes e com as suas lógicas próprias de forma a criar novas composições inteligíveis.
Na fotografia, Jacques Prévert – que para além de poeta e músico era também artista plástico com trabalho centrado na realização de collages – olha para os diferentes elementos a ligar. Retrato de Robert Doisneau.



Fig. 28 – Urbanização às peças
Os loteamentos são aqui a peça base da urbanização. O processo de urbanização faz-se pela soma destas peças que importa conhecer e saber como articular.
Ortofotomapa de uma área do município de Famalicão, evidenciando as operações de loteamento realizadas. Elaboração própria com base em informação cedida pelo Município de Famalicão.

dos territórios e às condições da urbanização; modos de actuação capazes de superar o bloqueio que aqui se identificou.

Reconhecer a impossibilidade do *puzzle* implica aceitar que, hoje, o jogo é outro, e obriga-nos a aprender a jogá-lo, a inventar-lhe as regras, a desenvolver tácticas de jogo adequadas. O que se altera não são os objectivos: a construção de uma estrutura urbana mais funcional, acessível e inteligível. O que muda é o modo de jogar: não tanto o desenho do conjunto desejado, mas sobretudo a gestão do modo como, quotidianamente, cada nova peça vai sendo acrescentada à estrutura existente. Gestão mais do que plano. Processo mais do que produto.

Ao mesmo tempo *collage* e *bricolage*. Ou seja, por um lado, algo que se trata de uma composição feita com diferentes elementos autónomos com vista a criar uma nova entidade com um sentido próprio; mas que também será, por outro lado, e na maior parte das vezes, a arte de trabalhar com os parcos materiais disponíveis – aqueles que já estão presentes no terreno e, sobretudo, aqueles que são propostos por agentes externos, surgindo como, quando e onde entendem e sobre os quais a administração pública tem, na prática, pouco controlo. De uma forma ou de outra, um jogo que terá por objectivo relacionar, conectar, ligar, coser as diferentes peças, mais do que definir cada uma delas.

É desta hipótese que se parte.

3. Um olhar a partir do fragmento
[Olhares]

Ultrapassar o bloqueio identificado obriga a uma deslocação do olhar: da excepção para o ordinário. E isso implica começar por construir novas leituras sobre os territórios da urbanização extensiva, focadas nas suas matérias e processos mais banais – aqueles que, a cada dia que passa, constroem os espaços que habitamos.

Perante uma urbanização que se faz pela adição sucessiva de novos elementos – aceitando que não é já hoje possível pensar o sistema urbano no seu conjunto, apreendê-lo como imagem una – o estudo parte do fragmento[219]. Na impossibilidade do *todo*, começa-se pela parte. Na impossibilidade do *puzzle*, começa-se pela peça.

Trata-se de uma atitude elementar (nos dois sentidos da palavra) da análise de sistemas complexos: dada a dificuldade em abordar todo o conjunto em simultâneo, começa-se por olhar individualmente as partes, ou algumas das partes, que o compõem. A questão está em como seleccionar e recortar essas partes. Face a territórios com características similares, Paola Viganò isola os materiais mais básicos da urbanização[220], Antonio Font procura identificar unidades delimitadas por um determinado grau de coerência e

219. Marta Labastida detém-se longamente na definição da noção de fragmento, atribuindo-lhe algumas características que não se encontram nas peças que serão aqui analisadas (LABASTIDA, Marta (2013) – *El Paisaje Próximo: Fragmentos del Vale do Ave*, vol. I, p. 71-93). De modo similar (ainda que atribuindo um sentido distinto à palavra), Gonçalo M. Tavares encontra no fragmento uma potência operativa que se tem dificuldade em reconhecer nos elementos que aqui se estudam (TAVARES, Gonçalo M. (2013) – *Atlas do corpo e da imaginação: Teoria, fragmentos e imagens*, p. 40-42). A associação da noção de fragmento às operações que serão aqui alvo de análise prende-se menos com as suas características próprias e mais com o facto de se entender tratar-se das peças-base da produção de um território que, como já ficou expresso, é recorrentemente entendido como fragmentado, em grande medida devido a essa forma de produção. É, neste sentido, uma questão principalmente processual.

220. Cf. VIGANÒ, Paola (1999) – *La città elementare*.

homogeneidade[221], Marta Labastida selecciona partes representativas do território, portadoras da heterogeneidade e multiplicidade de relações que os caracterizam[222]. As diferentes abordagens prendem-se com as diferentes intenções e, sobretudo, as diferentes hipóteses que regem as leituras dos espaços urbanos que os distintos autores propõem.

Como já tivemos oportunidade de explicitar, o presente estudo pretende desenvolver um olhar sobre a urbanização corrente e maioritária, guiado por uma hipótese que se centra nos mecanismos de produção dessa urbanização, assentes na sucessiva adição de peças autónomas. Trata-se de uma abordagem à morfologia urbana que parte dos processos da urbanização. Neste sentido, o fragmento que se elege como objecto de análise é a peça elementar desse mecanismo de produção.

Procura-se perceber quais as peças-base da produção da mancha urbana e as lógicas que determinam o seu desenho; procura-se perceber o modo como vão sendo adicionadas ao sistema e como, por essa via, participam na sua construção; procura-se perceber em que medida contribuem para a imagem de fragmentação que domina as representações da ocupação extensiva.

Considera-se que, a partir daí, será mais fácil perceber se, repensando esta acção elementar da produção do espaço urbano (o mecanismo de adição de cada nova peça), se poderá encontrar práticas de planeamento mais operativas e mais capazes de ordenar os cenários da cidade alargada.

É a partir deste princípio que se opta por dedicar esta primeira parte do trabalho ao estudo dos loteamentos residenciais. Em primeiro lugar, porque estas operações surgem como as peças mais comuns da urbanização dos territórios da ocupação difusa do Vale do Ave que aqui nos servem de laboratório. Em segundo lugar porque, sendo a figura que mais claramente confere aos privados o direito de promoverem acções de urbanização, o loteamento é normalmente apresentado como contraponto aos modelos canónicos de planeamento, e símbolo de uma produção das estruturas urbanas que se faz pela soma de fragmentos autónomos de iniciativa privada – a antítese do plano modernista.

Considera-se, por isso, que esta peça da urbanização é particularmente útil ao inquérito que aqui se persegue, não só por ser talvez a mais representativa dos modos de produção

---

221. Sobre este ponto, retorne-se à *nota nº 208* acerca da noção de *territórios morfológicos* proposta por Antonio Font.

222. Cf. LABASTIDA, Marta (2013) – *El Paisaje Próximo: Fragmentos del Vale do Ave.*

corrente destes territórios, mas também por ser capaz de convocar um conjunto de discursos e debates em torno desses modos de produção, em particular os que se centram na oposição entre modelo ideal de planeamento e aquilo que são as práticas quotidianas instaladas.

Nas páginas que se seguem apresentam-se dois olhares complementares sobre estas peças. No primeiro, mais centrado numa leitura morfológica, procura-se perceber o impacto dos loteamentos no território, tal como a sua participação na construção de uma estrutura urbana mais ampla e em particular no sistema de espaços colectivos que a ordena. No segundo, procura-se perceber o jogo de procedimentos, actores, interesses, argumentos e culturas de actuação que estão por trás de cada um desses fragmentos que conformam o cenário que habitamos.

4. Loteamento: a peça da urbanização
[Olhar #1]

De acordo com a definição fixada na legislação vigente, por loteamento entende-se uma operação que tenha "por objecto ou por efeito a constituição de um ou mais lotes destinados, imediata ou subsequentemente, à edificação urbana e que resulte da divisão de um ou vários prédios ou do seu reparcelamento."[223]

Contudo, quando se fala de loteamento fala-se, por princípio, do instrumento jurídico que possibilita essa operação. Ou seja, fala-se de um procedimento administrativo que permite a qualquer proprietário promover a urbanização de um terreno seu, desde que este se insira em área urbana[224] e que fique assegurado o cumprimento dos usos e capacidades de edificação estabelecidos no PDM ou noutro plano em vigor.

O loteamento tornou-se um dos principais instrumentos de urbanização do território nacional e, muito em particular, das áreas de ocupação difusa do Vale do Ave, algo que marcou indelevelmente a sua paisagem. Isto porque este procedimento administrativo tem uma expressão muito concreta na morfologia do território. Associada às lógicas do mercado que o move e às condicionantes determinadas pelo contexto físico em que se implanta, é a forma do procedimento que faz com que o loteamento corresponda a um

223. Alínea i) do artigo 2º do RJUE (Decreto-Lei nº 555/99). Para uma análise da evolução do conceito de loteamento no quadro legal nacional, desde a sua criação em 1965, cf. OLIVEIRA, Fernanda Paula (2009) – *Loteamentos urbanos e dinâmica das normas de planeamento*, p. 81-86; MACHADO, Carla (2014) – *As cedências municipais e o adequado crescimento das cidades*, p. 15-21.

224. Até recentemente, as operações de loteamento podiam ser promovidas tanto nas áreas urbanas como nas áreas urbanizáveis (contando que estas não estivessem inseridas em Unidade Operativa de Planeamento e Gestão que exigisse outro instrumento de execução). A Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº 31/2014) e o Regulamento Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território (Decreto-Lei nº 80/2015) vieram eliminar a categoria de solo urbanizável, que será retirado dos PDM em vigor a partir de 2020.

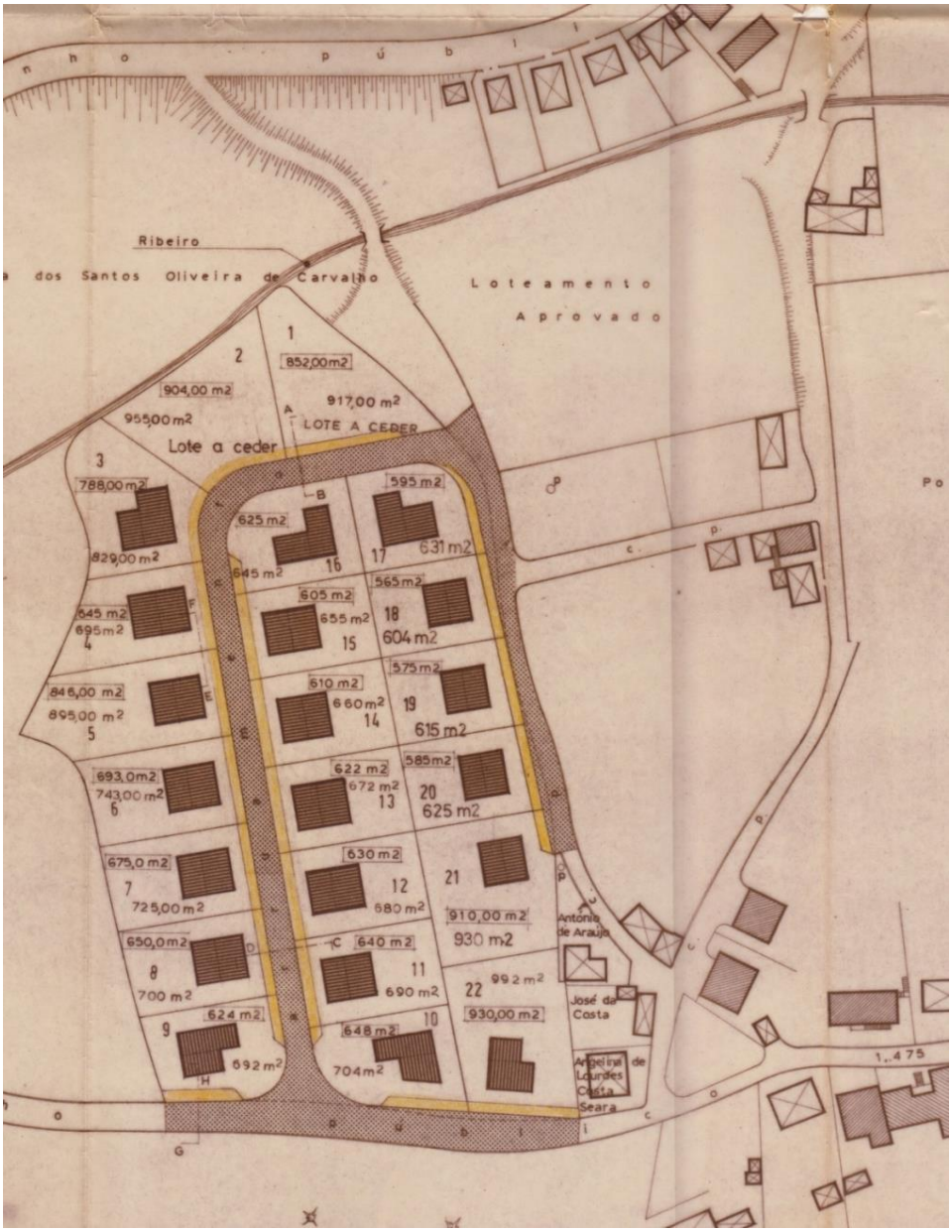


Fig. 29 – Loteamento enquanto procedimento administrativo
Planta de implantação do Processo de Loteamento nº 2905/81.
Arquivo do Município de Famalicão.

modo específico de intervenção, com características muito próprias e reconhecíveis, que vão determinando a produção e imagem destes territórios.

Por isso, nas páginas que se seguem, analisam-se os loteamentos tanto enquanto procedimento administrativo como enquanto tipologia de intervenção; procurando de seguida perceber o impacto que têm na paisagem do Ave e, em particular, na imagem de fragmentação que lhe está associada.

Note-se, contudo, que procedimento administrativo e tipologia de intervenção não são totalmente coincidentes. Ao longo dos anos, foram promovidas operações de urbanização em tudo idênticas aos loteamentos por via de outros instrumentos legais (venda por avos, destaques sucessivos, propriedade horizontal), em grande medida como modo de fugir às exigências e encargos colocados pela figura do loteamento. Para a conformação do território, os efeitos destes diferentes tipos de procedimento acabam por ser similares, não sendo fácil separá-los. Ainda assim, para que haja um critério claro na delimitação do objecto de estudo – para que se fale da mesma coisa tanto do ponto-de-vista do procedimento como do ponto-de-vista morfológico – aqui analisam-se apenas as operações promovidas por meio de emissão de alvará de loteamento[225].

4.1. Loteamento enquanto procedimento administrativo

Como referido, o loteamento urbano é, antes de mais, um instrumento jurídico que determina um procedimento administrativo por via do qual se promovem as operações de urbanização que aqui nos ocupam.

Importa, por isso, enumerar desde já os passos fundamentais que compõem esse procedimento. Isto não só para que se perceba melhor o que é de facto um loteamento, mas também porque parte substancial das análises e argumentos apresentados ao longo deste trabalho se focam exactamente sobre esse procedimento administrativo.

225. Refira-se que o legislador tem procurado, ao longo dos anos, limitar a possibilidade dos promotores acederem a essas formas de procedimento alternativas, tornando o seu uso circunscrito no tempo e relativamente limitado. Daí que o interesse operativo da análise desses outros instrumentos possa ser considerado mais reduzido.

Actualmente, o procedimento é regulado pelo RJUE (Regime Jurídico da Urbanização e Edificação)[226], podendo contudo haver pequenas variações entre municípios. Olhamos aqui para o modo como ele decorre em Famalicão.

Em geral, o processo de licenciamento de um loteamento[227] é iniciado pelo proprietário do terreno a urbanizar com a apresentação à Câmara do projecto que se pretende ver aprovado[228]. Essencialmente, uma planta de síntese à escala 1:500[229], acompanhada de quadro sinóptico, onde se estabelece a estrutura geral da operação, definindo, em particular, o sistema de espaços colectivos (rede viária, estacionamento, espaços verdes, etc.), a divisão dos lotes a criar, as áreas de implantação para construções futuras, usos, tipologias, e critérios gerais de edificabilidade (cota de soleira, número de pisos, áreas brutas de construção), assim como as áreas a ceder ao domínio público[230].

Depois de verificar se o processo está devidamente instruído, a gestão urbanística requer os pareceres externos às entidades que se devem pronunciar sobre o desenho urbano[231], e aprecia a proposta apresentada, em particular no que toca à sua conformidade com os planos e regulamentos municipais vigentes. Informa depois o requerente das suas conclusões, o que pode implicar a necessidade de revisão da proposta pelo requerente, que será novamente apreciada, até ser finalmente aprovada. Desde que o loteamento tenha

226. Decreto-Lei nº 555/99.

227. O pedido de licenciamento é a forma mais comum de iniciar um processo com vista à aprovação de uma operação de loteamento, e corresponde à esmagadora maioria dos casos analisados. Note-se, contudo, que o procedimento pode seguir outros caminhos. É possível iniciar o processo com a apresentação de um Pedido de Informação Prévia, podendo neste caso o requerente não ser o proprietário do terreno em causa (cf. artigo 14º do RJUE, Decreto-Lei nº 555/99). No caso em que esse Pedido de Informação Prévia comtemple os vários parâmetros previstos no nº 2 do artigo 14º do RJUE é possível dispensar a operação de loteamento de licença, podendo esta ser aprovada por via de comunicação prévia (cf. alínea f) do nº 4 do artigo 4º do RJUE).

228. Cf. artigo 9º do RJUE (Decreto-Lei nº 555/99) e Portaria nº 113/2015 que estabelecem os elementos que devem instruir o processo.

229. Cf. artigo 68º do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação de Vila Nova de Famalicão (Aviso nº 6826/2019). A legislação nacional estabelece como escala mínima para a planta de síntese 1:1000 (cf. Portaria nº 113/2015).

230. A Portaria nº 113/2015 descreve os elementos que devem estar contidos na planta síntese, assim como outros elementos complementares que devem acompanhar a instrução do processo.

231. No caso de Famalicão, são consultados nesta fase os departamentos do ambiente e das obras municipais, para se pronunciarem sobre a dotação de infra-estruturas e rede viária. Nos casos de loteamentos com maior impacto pode também ser consultado o departamento de planeamento. Sempre que o loteamento se localizar em área sob alguma condicionante de carácter sectorial (proximidade de linha de água, por exemplo) serão pedidos pareceres às entidades externas ao município responsáveis. Estas entidades devem emitir os seus pareceres no prazo máximo de 20 dias, após o qual deverá o município assumir a aprovação tácita do projecto (cf. artigo 13º RJUE, Decreto-Lei nº 555/99).

menos de 4 ha e preveja menos de 100 fogos – o que corresponde à esmagadora maioria dos casos no Vale do Ave – não há lugar a consulta pública[232].

Aprovado o licenciamento, inicia-se o processo de autorização das obras de urbanização. O requerente apresenta todos os projectos detalhados de arquitectura e especialidades referentes aos espaços colectivos e redes de infra-estruturas. A gestão pede parecer às entidades que devem pronunciar-se sobre esses projectos (nomeadamente as responsáveis pelas diferentes redes de infra-estruturas) e aprecia os projectos. Após eventuais alterações que possam ser requeridas, o projecto é aprovado e é fixado o montante da caução que tem por objectivo conferir ao município meios para intervir, no caso das obras de urbanização não serem devidamente executadas[233].

De seguida, o requerente pede a emissão do alvará, devendo para tal pagar as taxas necessárias assim como prestar a caução estabelecida; depois do que deverá iniciar as obras de urbanização.

Findas as obras de urbanização, a Câmara procede à sua vistoria. Verificando-se a boa execução das obras, dá-se a sua recepção provisória pela Câmara e respectiva redução da caução. Só após a recepção provisória poderá o promotor vender os lotes criados ou licenciar os edifícios a construir[234]. As obras de urbanização têm cinco anos de garantia, pelo que, passado esse período, haverá nova vistoria que visa conferir se as obras se encontram em condições de obterem a sua recepção definitiva pela Câmara Municipal. Só aí será cancelada a caução e finalizado o processo.

4.1.1. A componente pública dos loteamentos

Como vimos, a figura do loteamento urbano corresponde a um procedimento relativamente expedito (se comparado com as complexidades dos planos) que possibilita a um proprietário urbanizar o seu terreno, assegurando ao mesmo tempo que este executa devidamente as redes de infra-estruturas e espaços de utilização colectiva considerados necessários, antes da venda das parcelas ou construção dos edifícios programados. Os particulares passam, deste modo, a assumir a produção de partes da estrutura urbana,

232. Cf. número 2 do artigo 22º do RJUE (Decreto-Lei nº 555/99).

233. Cf. artigo 54º RJUE.

234. Note-se, contudo, que, de acordo com a legislação, ambas as acções serão possíveis desde que a Câmara assegure deter caução em montante suficiente para garantir a boa execução das obras de urbanização (cf. número 2 do artigo 49º e número 4º do artigo 57º do RJUE, Decreto-Lei nº 555/99).

garantido, portanto, não só a execução dos edifícios mas também do sistema de espaços colectivos que os serve e ordena – algo que, nos modelos canónicos, seria o papel da acção pública[235].

E é sob este ponto-de-vista que nos interessa olhar aqui os loteamentos: perceber em que medida são eles capazes de participar na produção dessa estrutura urbana.

A legislação prevê que para além de assegurar a execução das redes de infra-estruturas básicas ao funcionamento dos edifícios (saneamento, abastecimento de água, electricidade, etc.), os projectos de loteamento devem garantir as necessárias infra-estruturas viárias, assim como as áreas para implantação de equipamentos colectivos e para implantação de áreas verdes e de utilização colectiva[236]. Os parâmetros de dimensionamento de todas estas áreas são estabelecidos nos planos municipais ou intermunicipais em vigor[237], sendo calculados com base no número e tipologia dos fogos previstos ou área bruta de construção a edificar.

Subjacente a estas determinações legais (presentes na legislação desde a criação da figura do loteamento em 1965, ainda que com variações assinaláveis[238]) está uma espécie de transposição para os loteamentos da ideia de *unidade vizinhança* ou de *bairro* que nas práticas de planeamento de inspiração modernista surgiam como módulo base da urbanização.

---

235. Refira-se que um dos "deveres do Estado, das regiões autónomas e das autarquias locais" previstos na Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo é, exactamente, "Garantir a existência de espaços públicos destinados a infra-estruturas, equipamentos e espaços verdes ou outros espaços de utilização colectiva, acautelando que todos tenham acesso aos mesmos em condições de igualdade" (alínea d) do número 2 do artigo 8º da Lei nº 31/2014).

236. Cf. artigo 43º do RJUE (Decreto-Lei nº 555/99).

237. Cf. número 3 do artigo 43º do RJUE (Decreto-Lei nº 555/99). Este princípio está estabelecido na legislação desde 1991 (cf. número 1 do artigo 15º do Decreto-Lei nº 448/91), ficando, contudo, estabelecido que, no caso de não estarem previstos em plano municipal em vigor, os parâmetros de dimensionamento a que aqui nos referimos seriam fixados por portaria específica. Esta portaria acabaria por servir de referência aos valores depois considerados nos planos.

238. Cf. número 1 do artigo 6º do Decreto-Lei nº 46673 de 1965, onde se determina que o alvará de loteamento deveria estipular "os condicionamentos de natureza urbanística, entre eles o traçado da rede viária, espaços livres e arborizados, parques de estacionamento, zonas comerciais ou industriais e desportivas, e as obrigações que, em face do estudo económico, deve assumir, tais como o encargo de mais-valia, ou a execução directa, sob fiscalização da câmara municipal, dos trabalhos de urbanização e cedência de terreno para equipamento urbanístico". Percebe-se, assim, que os diferentes domínios nos quais a legislação considera, ainda hoje, que os loteamentos devem contribuir para o sistema urbano estavam já presentes nesse primeiro diploma legal, se bem que, pela sua formulação, não ficasse clara de quem era a responsabilidade pela sua execução, nem fossem fixados parâmetros para o seu dimensionamento (sob este ponto, cf. CAVACO, Cristina (2009) – *Formas de Habitat Suburbano: Tipologias e Modelos Residenciais na Área Metropolitana de Lisboa*, p. 180). Estas questões serão depois revistas pelo Decreto-Lei nº 289/73, sendo que a regulação destes temas será sucessivamente alterada nos diferentes diplomas que se seguiram.

Módulos estes que compreendiam obrigatoriamente um conjunto de espaços colectivos tipificados e devidamente dimensionados com base na população residente prevista.

A imagem que o legislador teve em mente está bem expressa na legislação de 1984 que elenca o tipo de espaços a prever pelos loteamentos e a integrar obrigatoriamente em domínio público: "a) praças, arruamentos, passeios adjacentes, baias de estacionamento de veículos e de paragem de transportes públicos e faixas arborizadas anexas; b) áreas públicas livres envolventes das edificações destinadas ao movimento e estar de peões; c) equipamentos públicos, tais como os destinados a educação, saúde, assistência, cultura e desporto, a superfícies verdes para convívio, recreio e lazer e bem assim a parques de estacionamento."[239] Ou seja, o loteamento é imaginado como um novo bairro da cidade, com todas as suas valências.

O princípio parece claro: cada nova expansão deve assegurar a dotação de espaços e serviços necessários ao seu bom ambiente urbano, à qualidade de vida dos seus futuros moradores e utentes e ao suporte do acréscimo de carga urbana gerada[240].

No entanto, este princípio acabará por originar algumas dificuldades de interpretação. Quando desenhados por iniciativa da administração pública, os diferentes espaços de utilização colectiva tendem, por um lado, a servir as necessidades restritas da operação de expansão urbana que integram e seus moradores e, por outro lado, a participar de uma estrutura mais ampla que ordena o espaço urbano a outra escala e serve o conjunto de todos os cidadãos. Contudo estas duas funções – estas duas escalas de desenho – não são necessariamente coincidentes, e a diferença entre elas torna-se clara a partir do momento em que o seu desenho passa a ser da responsabilidade dos agentes privados.

O problema é que, neste ponto, as intenções do legislador não ficam explícitas e as interpretações divergem; com vários autores (e vários actores intervenientes nos processos de urbanização) a considerarem que as obrigações colocadas aos loteamentos visam apenas suportar a nova carga urbana gerada[241], enquanto outros consideram que devem também

239. Artigo 42º do Decreto-Lei nº 400/84.

240. Cf. REIS, João Pereira; LIMA, Rui Ribeiro (2009) – "Cedências de terrenos para espaços verdes, equipamentos e infra-estruturas", p. 5; ABREU, Abílio Vassalo; OLIVEIRA, Fernanda Paula (2014) – *Acordos de cooperação e cedências nos loteamentos*, p. 13, 23; FERREIRA, Miguel Faria (2020) – *Cedências urbanísticas para o domínio municipal: Análise do regime e de algumas questões emergentes*, p10; MACHADO, Carla (2014) – *As cedências municipais e o adequado crescimento das cidades*, p. 19.

241. É, por exemplo, o caso de Fernanda Paula Oliveira que, ao referir-se à imposição de áreas de utilização colectiva e cedências, considera que, inicialmente, "[...] a exigência de cumprimento de maiores encargos nos loteamentos urbanos tinha como pressuposto o maior peso (ou a maior carga) destes sobre o território,

ter um papel activo na produção de uma estrutura urbana de maior escala. Inserimo-nos neste segundo grupo, tendo em consideração que os loteamentos passaram a assumir parte daquelas que eram as atribuições da acção pública no que toca à urbanização e, por isso, também parte das suas responsabilidades, como mais à frente teremos oportunidade de analisar.

Importa ter esta tensão original em mente, porque ela molda práticas urbanísticas e acaba por estar na origem de parte dos conflitos entre os diferentes intervenientes **[Conto 46º]**. De facto, é nestas diferentes interpretações do papel a desempenhar por estes espaços colectivos que se joga, em grande medida, o modo como os loteamentos participam na produção da estrutura urbana.

4.1.2. Infra-estruturas viárias

As infra-estruturas viárias compreendem as faixas de rodagem necessárias à circulação e acesso aos edifícios, assim como lugares de estacionamento, passeios e sua arborização nos casos em que esta for contemplada[242]. Estas áreas integram obrigatoriamente as obras de urbanização do loteamento, devendo a sua execução ser assegurada pelo promotor.

Como apontado, para além de cumprirem os parâmetros técnicos definidos em legislação específica, nomeadamente o regime da acessibilidade[243], o dimensionamento destas áreas é o fixado no PDM. No caso de Famalicão, o PDM estabelece a obrigatoriedade e critérios para determinação do número de lugares de estacionamento públicos e privados a prever, consoante o tipo de ocupação e a área de construção ou número de fogos projectados[244];

---

precisamente porque, permitindo a divisão fundiária para efeitos de construção, implicavam necessariamente uma maior ocupação territorial que as restantes operações [...]" (OLIVEIRA, Fernanda Paula (2011) – "Das cedências e compensações para o domínio (público) municipal", p. 265-266). Ao focar-se apenas na dimensão das operações, a autora desvaloriza aquela que é a grande particularidade dos loteamentos: a permissão dada a particulares de promoverem acções de urbanização, o que implica a transferência para os privados de capacidades, mas também de responsabilidades, que até aí estavam apenas no foro da acção pública. A interpretação de Fernanda Paula Oliveira leva-a mesmo a considerar que a dotação de espaços colectivos de natureza privada são equiparáveis aos de natureza pública, defendendo que a previsão dos primeiros deveria isentar os promotores da obrigatoriedade de cedências adicionais ou compensação correspondente (idem, *ibidem*, p. 279), ao contrário do previsto pela legislação (cf. número 4 do artigo 44º do RJUE, Decreto-Lei nº 555/99).

242. Cf. Portaria nº 216-B/2008.

243. Decreto-Lei nº 127/97. Note-se, por exemplo, como no **Conto 6º** a imposição do dimensionamento dos passeios decorre directamente da aplicação do regime da acessibilidade, mais exigente do que o estipulado à data no PDM.

244. As determinações no que toca aos lugares de estacionamento surgem apenas na revisão do PDM, publicada em 2015 (artigos 62º a 66º do Aviso nº 10268/2015). Até aí, o número de lugares de estacionamento a prever era determinado por portaria específica.

tal como fixa os critérios de dimensionamento dos novos arruamentos (faixas de rodagem, passeios, caldeiras de árvores) consoante o nível hierárquico da via ou o uso dominante da área que servem[245].

O plano integra também algumas normas de carácter qualitativo que visam a boa integração das futuras operações de loteamento na estrutura existente: determina-se que nas áreas de menor densidade a criação de novos arruamentos deverá ter um carácter excepcional, sendo autorizada apenas quando vier resolver problemas e descontinuidades existentes; e estipula-se que todos os novos arruamentos a criar por loteamentos deverão ser desenhados de modo a garantir uma boa ligação à rede existente, procurando evitar situações de impasse.

A revisão do PDM publicada em 2015 tem ainda o cuidado de prever a possibilidade de não cumprimento de todos os critérios estabelecidos nos casos em que tal cumprimento se possa mostrar desadequado às condições urbanas existentes, ou pôr em causa valores patrimoniais. Este princípio não surge de modo explícito no PDM de 1994, se bem que o plano reserve à Câmara Municipal o direito de definir perfis e traçados viários que possam divergir dos critérios quantitativos fixados.

Estas normas demonstram significativa preocupação com a integração dos loteamentos na área em que se inserem. Contudo, como mais à frente se verá, verifica-se, da parte da gestão municipal, maior dificuldade em interpretar e impor este tipo de medidas, levando à preponderância dos requisitos quantitativos, menos sensíveis à heterogeneidade dos lugares que transformam.

4.1.3. Cedências ao domínio municipal

De acordo com a legislação vigente, as áreas para espaços verdes e de utilização colectiva destinam-se à "utilização pelos cidadãos em actividades de estadia, recreio e lazer ao ar livre" e compreendem espaços como parques, jardins, praças, largos ou terreiros[246]. Por seu lado, as áreas de equipamentos destinam-se à implantação de espaços edificados ou não edificados "afectos à provisão de bens e serviços destinados à satisfação das necessidades colectivas dos cidadãos, designadamente nos domínios da saúde, da educação, da cultura e do desporto, da justiça, da segurança social, da segurança pública e

245. Os critérios variam entre o PDM de 1994 e a revisão de 2015, como se pode verificar na Tabela 1.
246. Cf. Fichas nº I-27 e nº I-28 (Anexo I) do Decreto Regulamentar nº 5/2019.

Tabela 1. Infra-estruturas viárias dos loteamentos na regulação municipal

	PDM 1994		**PDM 2015**	
Dimensionamento e caracterização	Definição geral de critérios de desenho (pendentes, praça de retorno e entrada de vias em impasse) Dimensionamento das vias de acordo com os usos dominantes nas áreas que servem.	Art.34º Art.35º Art.36º	Características e parâmetros de dimensionamento para os diferentes tipos de vias, consoante nível hierárquico.	Art.101º
Dimensões para vias habitacionais/locais	**Vias:** 1 ou 1x2 **Faixas de rodagem:** 3,5 ou 3+3 (min. 5 m) **Passeios:** 1,2 m **Arborização:** acresce 0,8 m ao passeio.	Art.36º	**Vias:** 1 ou 1x2 **Faixas de rodagem:** não definida **Passeios:** 2,20 m **Afastamento ao eixo da via:** 6 m	Art.101º
Características para vias locais	Determina-se que nos espaços de aglomerados dos tipos 2 e 3 *"[s]erão criados, sempre que possível e tecnicamente aconselhável, passeios e arborização [...] nos arruamentos de loteamentos [...] sem prejuízo das condições de circulação e estacionamento."* Nas áreas de expansão de aglomerados do tipo 1, *"as vias serão necessariamente dotadas de passeios"*	Art.50º Art.55º Art.66º	*"espaço público de relação com o edificado marginante, podendo ser adoptadas soluções que condicionem o tráfego mecânico"* Estacionamento marginal é permitido ainda que sujeito a restrições operacionais da via. A separação física entre sentidos de circulação deve ser evitada. Do art. 56º pode inferir-se que a arborização dos passeios deve ser privilegiada.	Art.100º Art.101º Art.56º
Flexibilidade	*"A Câmara Municipal poderá definir os perfis e traçados de arruamentos e demais características destes, em função das necessidades viárias, de fluxos existentes ou previsíveis, bem como da imagem urbana e tratamento que se pretenda imprimir no local."*	Art.36º	O dimensionamento deve ser seguido *"[s]em prejuízo [...] de situações excepcionais devidamente justificadas, nomeadamente por limitações resultantes da situação existente ou necessidade de preservação de valores patrimoniais e ambientais [...]"* Quando se define o afastamento de 6m ao eixo da via para vias locais, esclarece-se que a imposição não deverá pôr em causa o alinhamento dominante.	Art.101º
Integração	*"As operações de loteamento ou estudos urbanísticos de qualquer âmbito que impliquem criação de arruamentos deverão ser concebidos por forma que estes se apoiem em vias existentes, estabelecendo ligações com inequívoca lógica e justificação urbanística, evitando*	Art.35º Art.37º	Determina critérios gerais da integração dos novos arruamentos na estrutura urbana, nomeadamente determinando que se deve: *"a). Estabelecer a ligação a arruamento ou entre arruamentos já existentes de forma a evitar situações de*	Art.56º

	sempre que possível situações de impasse." *"Não será autorizado qualquer loteamento que por força da sua localização exija que o seu acesso se faça através de vias não pavimentadas ou, em caso de insuficiência de outras infra-estruturas, que não disponha das características mínimas para assegurar o nível de serviço adequado."*		*impasse rodoviário e facilitar a mobilidade e a estruturação do tecido urbano.* *b). Ter perfis que proporcionem uma adequada integração urbanística e paisagística e a arborização dos espaços de circulação pedonal."*	
Integração – restrição	Nos espaços de aglomerados do tipo 4, os loteamentos não deverão criar novos arruamentos, excepto quando a Câmara considere que a criação desses arruamentos possa suprir necessidades existentes ou contribuir para a execução dos planos aprovados.	Art.60º	Nos espaços urbanos de baixa densidade, *"[a] construção de novos arruamentos, só é admitida em situações que permitam ou contribuam para a resolução de impasses e em casos excepcionais, quando a Câmara Municipal entender que é necessário para suprimir necessidades viárias locais."*	Art.76º
Obrigatoriedade			Estabelece obrigatoriedade e critérios de previsão de estacionamento privado para operações de construção nova, alteração de uso ou ampliação superior a 50%.	Art.62º Art.63º
			Estabelece obrigatoriedade de estacionamento público para operações de loteamento ou obras de urbanização que criem novas infra-estruturas viárias.	Art.65º
Dimensionamento			Critérios de dimensionamento: número de lugares a prever para estacionamento público e privado consoante o tipo de ocupação e a área de construção ou número de fogos previstos.	Art.66º
Flexibilidade			Prevê-se dispensa, redução ou substituição da obrigatoriedade quando o cumprimento do estipulado não se adeque às condições existentes do edificado ou espaço público.	Art.64º Art.65º (nº 2)

Tabela 1 – Infra-estruturas viárias dos loteamentos na regulação municipal
Comparação da regulação das infra-estruturas promovidas por via de operação de loteamento nas duas versões do PDM do município de Famalicão, 1994 (Resolução do Conselho de Ministros nº 82/94) e 2015 (Aviso nº 10268/2015).

da protecção civil"[247], que tanto podem ser de natureza pública como privada. Umas e outras somam-se às áreas destinadas às infra-estruturas viárias – ou seja, os passeios e arborização das vias não devem ser contabilizados como parte desses espaços de utilização colectiva, tal como também não devem ser considerados os logradouros privados de cada lote[248].

Por princípio, estas áreas são cedidas ao município a título gratuito. No entanto, isto não quer dizer que as áreas que a legislação estipula como obrigatoriamente destinadas a estes fins de utilização colectiva tenham necessariamente de ser objecto de cedência. São dois temas que, no actual regime legal, são tratados em artigos autónomos do RJUE[249].

No artigo 43º, impõe-se aos loteamentos a previsão das áreas de utilização colectiva necessárias ao uso dos moradores e utentes previstos para a área objecto de intervenção, devendo essas áreas ser dimensionadas de acordo com o estipulado no PDM.

No artigo 44º, determina-se que deve haver cedência ao município de terrenos para esses mesmos fins, prevendo-se, porém, que essas cedências possam ser substituídas por compensação ao município (em espécie ou numerário). Quando se opta pela segunda hipótese, deve manter-se a exigência dos espaços de utilização colectiva, ficando estes em propriedade privada[250]. Por seu lado, os recursos obtidos por via das compensações devem destinar-se ao reforço do sistema de espaços públicos, assegurando assim, por outros meios ou noutras áreas, as valências públicas que deveriam ser garantidas pelas áreas que

247. Cf. Ficha nº I-25 (Anexo I) do Decreto Regulamentar nº 5/2019.

248. Cf. Ficha nº I-28 (Anexo I) do Decreto Regulamentar nº 5/2019.

249. Artigos 43º e 44º do RJUE (Decreto-Lei nº 555/99).

250. Tal como sublinham autores como Carla Machado (MACHADO, Carla (2014) – *As cedências municipais e o adequado crescimento das cidades*) ou João Pereira Reis e Rui Ribeiro Lima (REIS, João Pereira; LIMA, Rui Ribeiro (2009) – "Cedências de terrenos para espaços verdes, equipamentos e infra-estruturas"), os artigos 43º e 44º, ainda que merecendo leitura articulada, são independentes e estipulam sobre tópicos distintos. O Artigo 43º determina a necessidade de existência de espaços de utilização colectiva de acordo com determinados critérios de dimensionamento, sublinhando no seu número 3 que devem aqui ser consideradas "quer as parcelas de natureza privada a afectar àqueles fins quer as parcelas a ceder à câmara municipal" nos termos do artigo 44º. Por seu lado, o artigo 44º trata do mecanismo de cedências, o qual pode ou não ser aplicado a parte ou à totalidade da área destinada aos referidos fins de utilização colectiva. E é apenas no que se refere a este mecanismo de cedências (ou à sua não utilização) que surge o instrumento de pagamento compensatório o qual não influi na obrigatoriedade de previsão das áreas para fins colectivos previstas no artigo anterior. Ou seja, e ainda que a prática nem sempre seja esta, de acordo com o actual regime jurídico, o pagamento compensatório não isenta os promotores da previsão das necessárias áreas destinadas a fins de utilização colectiva, apenas permite que estas se mantenham em domínio privado.

não foram cedidas[251]. Todavia, esta utilização dos recursos obtidos por via das compensações nem sempre é clara.

A legislação confere aos municípios ampla liberdade para regular o mecanismo das cedências. Afinal, é um instrumento relevante de transferência de solo para o domínio municipal – o que envolve necessariamente encargos com a sua manutenção – e de ordenamento do espaço urbano. Percebe-se, por isso, que o legislador considere que cabe ao município decidir a melhor forma de o usar, de acordo com a sua estratégia para o desenvolvimento urbano e de acordo com as características próprias do seu território e das dinâmicas de urbanização que aí se verifiquem. Cabe então ao município decidir sobre temas como dimensionamento das áreas, critérios para o seu desenho, forma de execução, integração em domínio público ou privado do município, opção por cedência ou por compensação, ou formas e cálculo da compensação.

Ainda assim, autores como João Pereira Reis e Rui Ribeiro Lima sublinham que, na sua leitura da legislação, o princípio deve ser o da cedência, devendo o recurso à compensação assumir um carácter claramente excepcional[252]. Outros autores, como Fernanda Paula Oliveira, não encontram no texto legal a clareza desse carácter excepcional, entendendo que os municípios têm maior liberdade para optar pela cedência ou pela compensação[253].

As duas leituras correspondem a diferentes modos de regular o mecanismo das cedências nos planos municipais. Mas, na prática, acabam por se diluir: quem apresenta a proposta das áreas a ceder (ou opção por pagamento compensatório) é o promotor, devendo a

---

251. A este propósito, Reis e Lima são particularmente contundentes: "As cedências de terrenos (bem como a compensação pela não realização das mesmas) não podem, nem devem, ser vistas como um qualquer mecanismo indirecto de financiamento dos sempre tão carenciados orçamentos municipais, ou de enriquecimento do património imobiliário dos municípios, já que o objectivo primordial deste instituto é contribuir para a sustentabilidade dos espaços urbanos e para a qualidade de vida das populações. E quem não compreender esta singular realidade, dificilmente fará uma correcta aplicação da lei e, seguramente, não respeitará o espírito subjacente ao instituto das cedências." (REIS, João Pereira; LIMA, Rui Ribeiro (2009) – "Cedências de terrenos para espaços verdes, equipamentos e infra-estruturas", p. 5-6).

252. Nas palavras dos autores, a norma referente à compensação "apresenta um carácter manifestamente excepcional, sendo que a regra é a cedência de terrenos ao município, no âmbito de operações de loteamento e de operações de impacte relevante, assumindo a compensação carácter de excepção" (idem, *ibidem*, p. 8).

253. Nas palavras de Fernanda Paula Oliveira, "[a]o contrário do que possa pensar-se, o legislador não estipulou qualquer preferência quanto ao estatuto a atribuir às parcelas a destinar às finalidades identificadas no número 1 do artigo 43º. Efectivamente, o legislador deixou em aberto a concreta opção quanto à existência ou não de cedências [...] A opção quanto a este aspecto deve ser tomada pelo município no respectivo plano director municipal [...]" (OLIVEIRA, Fernanda Paula (2011) – "Das cedências e compensações para o domínio (público) municipal", p. 272). Contudo, esta leitura leva a autora a encontrar sérios conflitos entre município e promotores na aplicação do regime legal, defendendo que a opção pelo princípio da cedência como regra será o mais adequado, enquanto prática urbanística (cf. idem, *ibidem*, p. 278-281).

Tabela 2. Cedências dos loteamentos na regulação municipal

Cedências

	PDM 1994 (+RMUE 2003)		**PDM 2015** (+RMUE 2019)	
Dimensionamento	**25+35 m²/fogo** (habitação) **25+20 m²/100 m²** (comércio, serviços) O RMUE de 2004 reenvia para os parâmetros de dimensionamento da portaria correspondente (Portaria nº 1136/01) que era mais exigente do que o previsto no PDM, o qual, por sua vez, havia tomado por referência os valores da anterior portaria (Portaria nº 1182/92)	Art.40º *RMUE* *Art.12º*	**50 m²/fogo** (hab. unifamiliar ou bi-familiar) **50 m²/100 m²** (hab. colectiva, comércio, serviços) Estes valores serão agravados se as áreas de cedência forem em REN e/ou RAN. Os critérios de dimensionamento não se aplicam em áreas abrangidas por PMOT, UOPG ou UE que determinem outros critérios.	Art.59º Art.60º
Integração: critérios de desenho	*"Assegurar um adequado enquadramento e qualificação do espaço urbano em que se integram"* *"Possuir forma e dimensão adequada aos objectivos funcionais pretendidos e serem capazes de satisfazer as necessidades básicas dos habitantes dos edifícios a construir, favorecendo as funções de lazer, repouso e convivência ao ar livre e em contacto directo com a natureza, ou a prática de actividades desportivas."* As áreas de natureza privada devem ter acesso a partir de via ou espaço público. As áreas de natureza pública devem ter frente para via ou espaço público.	*RMUE* *Art.12º*	*"preferencialmente, uma parcela única e com a área mínima de 500 m², admitindo-se áreas inferiores quando estas se localizem na contiguidade de espaços públicos existentes ou previstos."* *"a) Ter frente para a via ou espaço público;* *b) Integrar-se na estrutura urbana de forma a promover o reforço, a valorização e a qualificação da rede de espaços públicos;* *c) Ter características topográficas e declives compatíveis com as funções a que se destinam [...]* *d) Proporcionar uma efectiva fruição por parte da população residente ou do público em geral."*	Art.60º (nº 5) *RMUE* *Art.28º*
Princípio de cedência	As cedências seguem o dimensionamento fixado. A Câmara pode exigir *"a cedência de áreas de terreno necessárias à execução e rectificação de arruamentos, bem como à execução de passeios, estacionamentos, jardins e outras infra-estruturas de interesse colectivo"*, as quais podem localizar-se fora da operação.	Art.39º	Áreas obrigatórias destinadas a espaços verdes e equipamentos devem ser cedidas ao município. Cabe à Câmara decidir se há ou não lugar a cedência.	Art.60º (nº 1) *RMUE* *Art.28º*
Possibilidade de não aceitação da cedência	Satisfeitos os critérios de dimensionamento e desenho estabelecidos, a Câmara Municipal decide se deve ou não haver lugar a cedência.	*RMUE* *Art.12º*	A Câmara pode prescindir da cedência quando *"considere que tal é desnecessário ou inconveniente face às condições urbanísticas locais, nomeadamente quando existam essas áreas na envolvente"*	Art.60º (nº 2) *RMUE* *Art.28º*

			Pode também rejeitar a proposta de cedência quando não cumpram os critérios de dimensionamento e desenho ou quando *"não proporcionem uma efectiva fruição por parte da população, nas funções de repouso e convivência ao ar livre, ou a prática de actividades desportivas, de lazer e de contacto directo com a natureza."*	
Compensação	As cedências podem ser substituídas por taxa municipal. As cedências podem ser em numerário ou espécie. Para o cálculo das cedências, no caso do loteamento prever áreas verdes e de utilização colectiva de natureza privada, a compensação relativa a esta componente será reduzida em 80%. As compensações são calculadas de acordo com o RMUE. No caso das compensações em espécie, a diferença entre o valor devido e a avaliação feita da compensação em espécie será corrigida em numerário.	Art.40º *RMUE* *Art.13º*	Nos casos em que não houver cedência há compensação em numerário ou espécie, conforme decisão da Câmara. Para o cálculo da compensação, considera-se a totalidade dos espaços verdes privados de uso público. A compensação em numerário corresponde ao valor do terreno que deveria ser cedido, calculado de acordo com o RMUE. A compensação em espécie pode corresponder a parcelas ou lotes de terreno, edifícios ou fracções habitacionais, beneficiação ou encargos de construção ou manutenção de espaços públicos ou infra-estruturas. As áreas a ceder devem ser de similar valor às da operação e ter área mínima de 500 m^2. Quando, por acordo entre a Câmara e o requerente a área de cedência for superior à área mínima exigida, há compensação para o requerente por via de redução de taxas urbanísticas.	Art.60º *RMUE* *Art.29º* *Art.30º*
Execução	As áreas destinadas a espaços verdes são executadas pelo promotor.	*RMUE* *Art.12*	Salvo excepções justificadas, as áreas destinadas a espaços verdes são executadas pelo promotor.	*RMUE* *Art.28º*

Tabela 2 – Cedências dos loteamentos na regulação municipal
Comparação da regulação das áreas destinadas a equipamentos e a utilização colectiva a prever pelas operações de loteamento, assim como do regime de cedências ao domínio municipal que lhes está associado, nas duas versões do PDM do município de Famalicão – 1994 (Resolução do Conselho de Ministros nº 82/94) e 2015 (Aviso nº 10268/2015) – e respectivos Regulamentos Municipais da Urbanização e Edificação (Edital nº 397/2003; Aviso nº 6826/2019).

proposta seguir os critérios estipulados pelo município. Cumpridos esses critérios, o município deverá aceitar a cedência, excepto nos casos em que a área esteja já devidamente servida ou em que os serviços municipais considerem (e justifiquem) que as áreas em questão – pela sua localização, conformação ou dimensão – não se mostram capazes de servir o interesse público.

O município de Famalicão estabelece os critérios que regem este instrumento nos seus PDM e RMUE (Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação).

Para além do dimensionamento das áreas a prever – que inicialmente seguia de perto a portaria nacional, sendo agora menos exigente –, o município fixa critérios de desenho que visam garantir a sua adequação ao uso a que se destinam e sua boa integração na estrutura urbana de que fazem parte. Este princípio torna-se mais claro no RMUE de 2019, que não só determina que os espaços de utilização colectiva devem ter frente para vias ou espaços públicos[254] (algo que vinha já do anterior RMUE[255]) como explicita que o seu desenho deve "[i]ntegrar-se na estrutura urbana de forma a promover o reforço, a valorização e a qualificação da rede de espaços públicos"[256]. Percebe-se, assim, que, pelo menos actualmente[257], o município considera que o papel destas áreas de utilização colectiva não se limita a servir aquela operação em particular. Devem, sim, actuar também a uma escala mais ampla, participando activamente na produção da estrutura urbana de que fazem parte[258].

Todavia – e mesmo apontando a cedência dos espaços como regra – o município fomenta a manutenção dos espaços verdes e de utilização colectiva no domínio privado, ao

254. Cf. alínea a) do número 3 do artigo 28º do RMUE (Aviso nº 6826/2019).

255. Cf. artigo 12º do RMUE de 2003 (Edital nº 397/2003) note-se que, na versão de 2003, o regulamento diferencia os espaços obrigatórios de utilização colectiva de natureza pública, aos quais se exige frente para via ou espaço público, dos espaços de natureza privada, aos quais se exige apenas acesso através de via pública. O entendimento do município seria então o de que uns e outros assumiriam funções e características. Os espaços alvo de cedência deveriam ter carácter claramente público. Os que se mantinham em domínio privado poderiam assumir uma utilização mais reservada aos moradores da operação de urbanização que os promove, devendo, contudo, manter o acesso público. O RMUE de 2019 (Aviso nº 6826/2019) parece acabar com esta diferenciação, indicando que os espaços de utilização colectiva a criar devem sempre assumir um carácter público e participante na definição da estrutura urbana (cf. artigo 28º).

256. Cf. alínea b) do número 3 do artigo 28º do RMUE (Aviso nº 6826/2019).

257. Este princípio só ganha esta clareza no RMUE de 2019 (Aviso nº 6826/2019). Os processos analisados no âmbito desta investigação são todos anteriores a este regime regulamentar, pelo que não foi possível verificar o seu impacto nas práticas concretas da acção municipal.

258. Aos princípios gerais de desenho das áreas de utilização colectiva previstos no artigo 28º do RMUE (Aviso nº 6826/2019) acrescem condições particulares para determinadas áreas do município, especificadas nas Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG) que integram o PDM.

considerar estes espaços, no todo ou em parte[259], como se similares a espaços cedidos, aquando do cálculo das compensações. O município parece assim entender que estes espaços cumprem, pelo menos em parte, o seu papel público, mesmo mantendo-se em propriedade privada, com a vantagem de não onerar a Câmara com os custos da sua manutenção[260].

O novo quadro regulamentar municipal traz ainda algumas novidades que espelham a experiência acumulada nos anos anteriores que, como veremos, encontraram problemas na aplicação do regime das cedências muito devido à pequena dimensão das operações urbanísticas e, por isso, das áreas de cedência correspondentes. Prevê-se então agora que as áreas destinadas à implantação de equipamentos, assim como aquelas destinadas às áreas verdes e de utilização colectiva, sejam calculadas e consideradas em conjunto, configurando preferencialmente uma parcela única que se procura que tenha área superior a 500 m^2 ou se localize em contiguidade e complementaridade a outras áreas públicas. Pretende-se desta forma que o regime de cedências contribua para a criação de novos espaços públicos de dimensão útil, tentando evitar a multiplicação de pequenos fragmentos autónomos de pouca utilidade e grandes encargos de manutenção – sendo que esta foi a regra ao longo dos últimos anos.

4.2. Uma leitura morfotipológica dos loteamentos

Apesar de se tratar de um procedimento administrativo, a figura do loteamento tende a corresponder a um determinado tipo de operação urbana, resultante das regras ditadas por esse procedimento, mas também de um conjunto de condições próprias do contexto em que surge – características físicas do território, dinâmicas da urbanização, lógicas de mercado, interesses e modos de actuação dos actores envolvidos.

Torna-se, assim, possível identificar, em traços gerais, as características morfotipológicas associadas aos loteamentos que se multiplicam no território do Vale do Ave, para que

259. A regra varia entre os regulamentos, ainda que o princípio se mantenha o mesmo, como se pode verificar na tabela apresentada.

260. Percebe-se, assim, melhor que o RMUE de 2019 estabeleça iguais critérios de desenho quer para os espaços a ceder ao domínio público, quer para os espaços que se mantêm em domínio privado. Permite-se deste modo que os privados assumam não só a produção mas também a manutenção destes espaços, garantindo ao mesmo tempo a sua função pública, em troca de isenção das compensações previstas.

Tabela 3. Características gerais dos loteamentos em Famalicão

Ausência de espaço colectivo	
Sem áreas de cedências	60%
Sem espaço viário	21%
Sem espaço colectivo	17%

Áreas de cedências - valores globais	
Área total	705 839 m2
Área média	702 m2
Área mediana	0 m2
% do espaço colectivo	29%
% do espaço loteado	9%

Dimensão das áreas de cedência	
0 m2	60%
0-500 m2	12%
500-2000 m2	18%
2000-5000 m2	8%
> 5000 m2	2%

Espaço colectivo - valores globais	
Área total	2 464 086 m2
Área Média	2 452 m2
Área mediana	757 m2
% do espaço loteado	30%

% Espaço colectivo	
0%	17%
1% - 10%	24%
11% - 30%	30%
31% - 50%	20%
> 50%	9%

Área de terreno loteado - valores globais	
Área total	8 149 059 m2
Média	8 109 m2
Mediana	4 935 m2

Dimensão dos loteamentos	
< 0,5ha	51%
0,5 - 1,0 ha	25%
1,0 - 2,0 ha	16%
> 2,0 ha	8%

Número de fogos	
Número total	17180
Média	17
Mediana	6

Fogos por loteamento	
1-10	64%
11-20	17%
21-50	13%
50-100	4%
> 100	2%

Tabela 3 – Características gerais dos loteamentos em Famalicão
Síntese dos dados quantitativos mais relevantes para a caracterização do conjunto de todos os loteamentos contabilizados no município. Dados: Município de Famalicão.

possamos perceber melhor o modo como participam na produção da estrutura urbana e da paisagem deste território.

A caracterização que a seguir se apresenta assenta nas análises às operações de loteamento cujos critérios foram já enunciados na secção introdutória[261]. Nomeadamente, uma primeira análise geral essencialmente de natureza estatística feita ao conjunto de loteamentos aprovados pelo município; e uma outra análise, mais detalhada e mais atenta às características morfológicas, de uma amostra de 42 projectos de loteamento, procurando, em particular, perceber o modo como estes se integram na sua envolvente imediata e participam na produção de uma estrutura urbana mais ampla. Como foi já referido, as limitações que decorrem da pequena dimensão desta amostra são compensadas por um estudo preliminar, menos aprofundado mas com uma amostra mais ampla, essencial para definir a grelha de análise a usar, e que reforça as conclusões a que viria depois a chegar-se na análise dos 42 processos.

4.2.1. Características gerais

Tratando-se de operações promovidas de modo autónomo pelos proprietários de cada terreno, os loteamentos do Vale do Ave têm por base a pequena dimensão e irregularidade do retalhado cadastro da região. Em geral, não se assiste a acções de emparcelamento, e a articulação entre diferentes proprietários para uma acção conjunta só sucede se promovida por uma qualquer iniciativa municipal. Por norma, os loteamentos restringem-se aos limites da parcela existente, ou dividem-na ainda mais, loteando apenas parte do terreno original.

Como resultado, os loteamentos desta região tendem a ser de muito pequena dimensão. Em Famalicão, mais de metade dos loteamentos aprovados têm uma área menor do que 0,5 ha e não ultrapassam os dez fogos, sendo que são menos de 10% os que ultrapassam os 2,0 ha ou os 50 fogos. Esta é uma característica fundamental. A pequena dimensão não só marca fortemente a paisagem (sendo por vezes entendida como responsável, em si mesma, por reforçar a imagem de fragmentação) como põe em causa alguns dos princípios basilares da figura do loteamento. A ideia que subjaz à legislação, do loteamento entendido enquanto bairro ou unidade de vizinhança com seus próprios espaços verdes e equipamentos, não se coaduna com operações de tão pequena escala. Rapidamente as

261. Cf. *6.4. Primeiros ensaios, Ponto-de-vista*.



Fig. 30 – Loteamento com habitação em banda
Loteamento de oito habitação em banda, Famalicão. Fotografia do autor.

regras aí estipuladas se tornam pouco funcionais e começam a ser questionadas por todos os envolvidos, como veremos em maior detalhe.

Em geral, os loteamentos propõem esquemas urbanos muito simples. Assentam na repetição de uma mesma parcela ou de um mesmo módulo (nos casos em que a operação envolve também edificação), com poucas variações, procurando rentabilizar ao máximo a área disponível. Muitas vezes, esta opção pela mera repetição de um elemento verifica-se mesmo quando ela não se adequa ao contexto espacial em que se insere ou pouco contribui para a qualificação do sistema de espaços colectivos. A dimensão das parcelas criadas decorre directamente da tipologia que se decide promover e das regras impostas pelo RGEU (Regulamento Geral das Edificações Urbanas)[262], seguindo padrões que variam pouco entre os diferentes processos analisados[263].

A selecção da tipologia prende-se com as determinações dos planos municipais e com as dinâmicas de mercado, mas também com a opção do investidor promover ou não a edificação para além do parcelamento. Nos casos em que a edificação fica a cargo dos compradores de cada parcela, opta-se, quase sempre, por moradias isoladas que facilitam a autonomia das edificações[264]. Deste modo, a maior área despendida nesta opção tipológica é compensada por um menor investimento inicial (uma vez que não implica a edificação). Nos casos em que a intervenção incorpora a edificação, esta corresponde, em regra, a habitação em banda (a grande maioria dos casos) ou geminadas[265], podendo a tipologia dominante ser complementada por outra (por exemplo, um bloco de habitação multifamiliar quando permitido pelo PDM, como meio de aumentar a rendibilidade da operação).

O modelo de negócio assenta na venda das parcelas que se constituem como propriedade privada. O que se estende para lá dos limites de cada parcela parece ser pouco valorizado

262. Decreto-Lei nº 38382, de 1951.

263. Com base na análise dos 42 projectos de loteamentos estudados é possível identificar as dimensões médias dos lotes para as diferentes tipologias de habitação. No caso de casas em banda, os lotes têm, em média (e mediana), uma frente de 7 m (variando entre 4 m e 8 m), e uma profundidade de 25 m (variando entre 17 m e 23 m). No caso de casas geminadas, a frente de lote ronda os 14 m (variando entre 10 m e 15 m) e a profundidade do lote aproxima-se dos 30 m (varia entre 19 m e 40 m, média de 27 m, mediana de 29 m). Os lotes destinados a moradias isoladas contam com maior variação (a frente de lote vai dos 15 m aos 45 m, e a profundidade vai dos 20 m aos 100 m), mas a regra será de 20 m por 30 m (medianas de 19 m e 30 m).

264. Entre os 42 processos estudados, os casos em que uma operação que não envolve edificação (P+O ou PI+O) correspondem, a maior parte das vezes (86%), à tipologia de habitação isolada (cf. Tabela 5).

265. Entre os 42 processos estudados, os casos em que a operação envolve parcelamento e edificação (PO ou PIO) 80% têm habitação em banda como tipologia dominante e 20% têm habitação geminada enquanto principal tipologia (cf. Tabela 5).

quer pelos promotores, quer pelos futuros proprietários. Por isso, tende a ser reduzido ao mínimo: a rede viária, quando existente, limita-se ao estritamente necessário para garantir o acesso aos lotes criados; outros espaços colectivos tendem a resumir-se ao exigido pelos regulamentos, quando não se opta pela sua substituição por taxas compensatórias[266]. Mesmo nos poucos casos em que se verifica uma maior aposta nas áreas colectivas, ela expressa-se mais nos materiais e pormenores de desenho do que na sua dimensão ou estrutura.

4.2.2. Evolução de um modo de intervir: antes e depois do PDM

A promoção de loteamentos foi variando consoante as circunstâncias sociais e económicas, assim como com os regulamentos vigentes de cada período.

Em Famalicão, os loteamentos tiveram uma participação muito limitada na urbanização do território durante o período do Estado Novo. Logo em 1975 assiste-se a um primeiro pico de promoção, correspondendo a 926 fogos, seguido de uma profunda depressão, com apenas um loteamento de 14 fogos a ser apresentado no ano de 1978, ano da primeira entrada do FMI no país. Em 1981 assiste-se a um segundo pico (1027 fogos) e entre 1985 (262 fogos) e 2001 (1183 fogos) é possível identificar um crescimento continuado após o qual se assiste a uma rápida queda no número de processos, possivelmente influenciada pelo fim dos apoios públicos à aquisição de habitação própria[267] e pela alteração do contexto económico. Em 2008, com a crise económica iniciada com a falência do Lehman Brothers dá-se nova queda abrupta, chegando-se a 2014 com a promoção de apenas 6 fogos por via de loteamentos – o menor número desde 1970.

Porém, a variação não é apenas quantitativa. Ao longo deste período percebem-se variações significativas no tipo de operação e forma de promoção que encontram a sua charneira mais evidente no ano de 1994, coincidente com a publicação do PDM.

No período que antecede o PDM, a ampla maioria dos projectos de loteamento apresentados à Câmara são promovidos por particulares, sendo a habitação unifamiliar

---

266. Como vimos, de acordo com a legislação actual, a substituição das áreas de cedência por taxas compensatórias não isenta os promotores de prever as áreas de utilização colectiva obrigatórias que, nesse caso, se manteriam no domínio dos seus proprietários. Contudo, essa não é a prática seguida em muitos municípios, nomeadamente em Famalicão. Em regra, o pagamento de taxas compensatórias substitui a necessidade de quaisquer áreas colectivas, independentemente da sua propriedade.

267. Este tema será tratado em maior detalhe nos pontos *5.4.3. Em defesa do sector da construção* e *5.4.4. A paisagem da finança*, da Parte II.

isolada a tipologia de eleição para a maior parte das operações. Os dados recolhidos levam a crer que os promotores particulares procuram minimizar o investimento inicial. Optam por isso por não avançar com a edificação e por limitar a execução de infra-estruturas ao mínimo. E de facto, a maioria (73%) dos loteamentos deste período não cede qualquer área ao domínio público, havendo mesmo uns significativos 23% que se restringem à acção de parcelamento, não envolvendo a criação de qualquer espaço de carácter colectivo, por mínimo que seja (passeio ou baia de estacionamento, por exemplo).

Depois de 1994, os loteamentos passam a ser maioritariamente promovidos por entidades empresariais. Algo que poderá estar associado à segurança que o PDM traz ao investimento, uma vez que estabelece de forma clara regras de edificação e capacidades de edificação, mas também às novas imposições referentes aos espaços colectivos a assegurar, mais difíceis de cumprir pelos particulares. Haverá outros factores a ter em conta, como, por exemplo, a crescente exigência no que toca ao desenvolvimento dos projectos e peças processuais a entregar, que aumentava os encargos com o processo, encaminhando para uma maior profissionalização da promoção. Mas, certamente, a principal razão prendeu-se com o contexto socioeconómico que o país atravessava e com a política nacional de forte incentivo do sector imobiliário[268] que fizeram com que se assistisse, na segunda metade da década de 1990, a um período de forte crescimento da promoção de habitação em todo o país, atraindo mais investimento e mais investidores para esta área de actividade[269].

A promoção imobiliária tornava-se, assim, uma actividade cada vez mais profissional e empresarial, e isso teve impacto no tipo de operações. Face aos particulares, as empresas promotoras têm maior facilidade em aumentar o investimento inicial, contando que isso melhore a rendibilidade da operação. Daí que, em regra, as empresas tenham optado por integrar a edificação na operação[270].

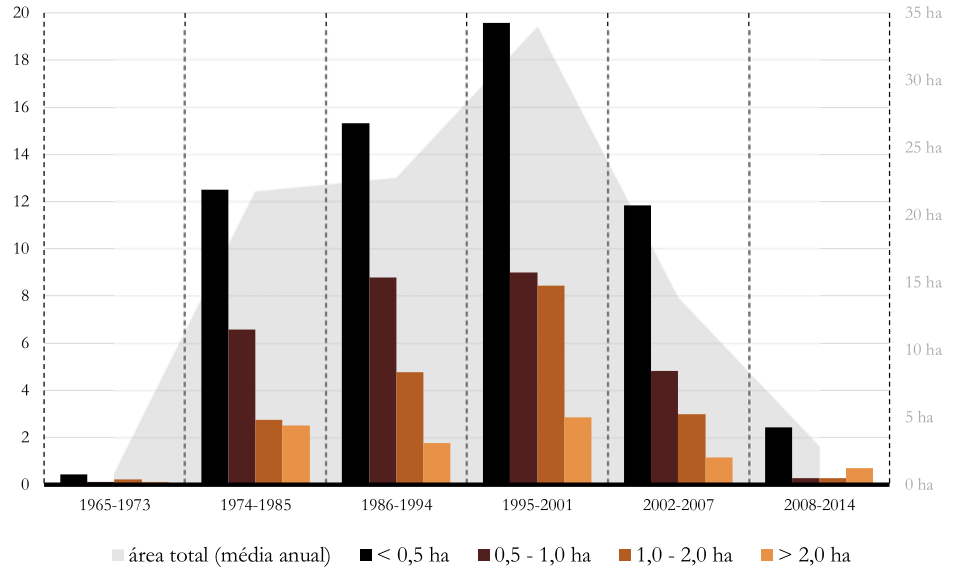
A habitação em banda (quase sempre T3) foi a opção preferida dos promotores. Esta tipologia, explicitamente permitida pelo PDM na maior parte da área urbana e urbanizável,

268. Este tema será tratado em maior detalhe nos pontos *5.4.3. Em defesa do sector da construção* e *5.4.4. A paisagem da finança*, da Parte II.

269. Diferentes entrevistados associados ao sector apontaram o facto de se ter assistido, na década de 1990, à entrada no sector imobiliário de novos promotores sem experiência prévia na área, atraídos pela crescente rentabilidade do sector, tendo estes sido responsáveis por um tipo de promoção mais intensiva, que visava essencialmente o lucro rápido.

270. Dos 42 loteamentos analisados, todas as promoções de carácter empresarial integraram a edificação na operação (PO ou PIO).

Área da parcela loteada (nº médio anual de loteamentos por categoria)



Número de fogos (nº médio anual de loteamentos por categoria)

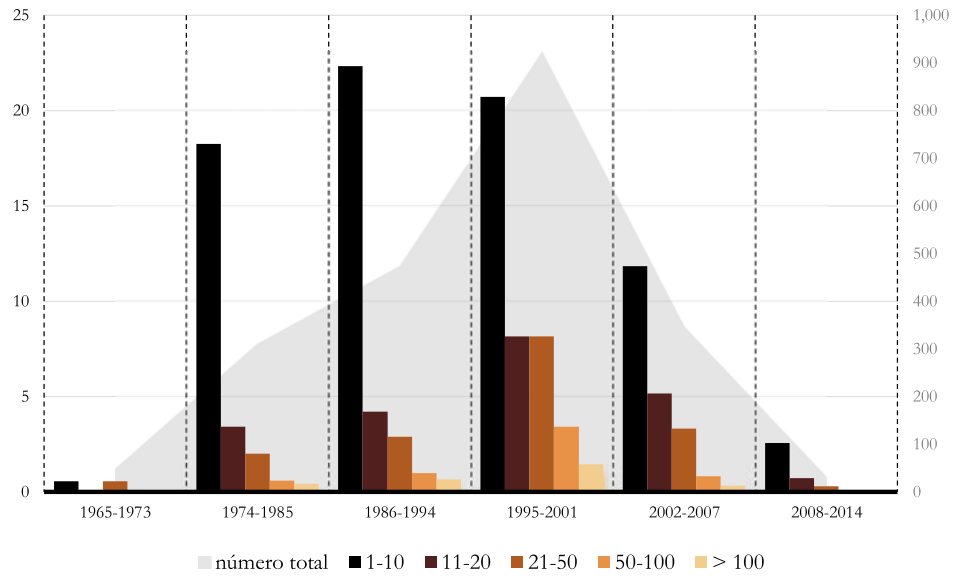
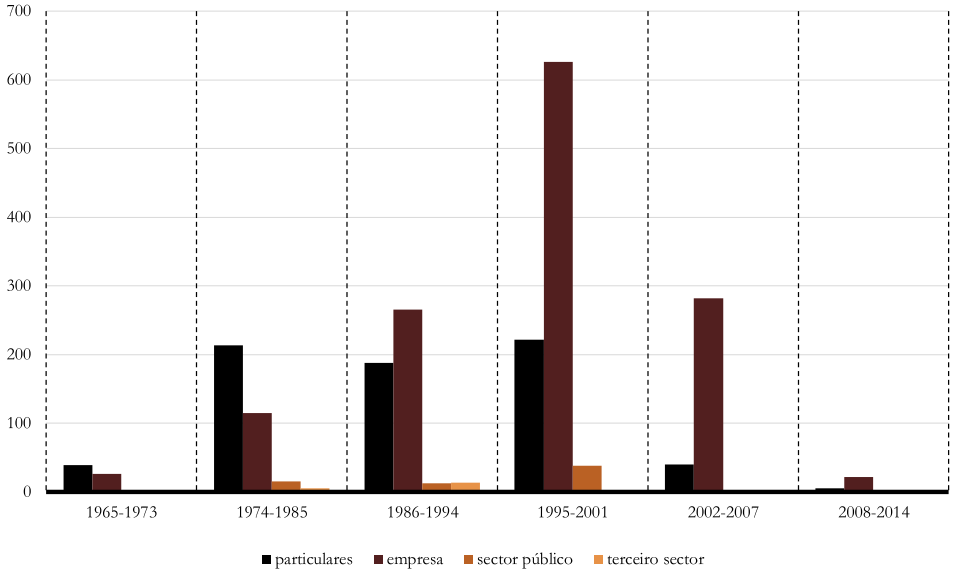


Fig. 31, 32 – Dimensão dos loteamentos
Em cima: Número médio anual de loteamentos licenciados por escalão referente à área da parcela loteada; e média anual de área loteada (ha), em Famalicão. Em baixo: Número médio anual de loteamentos licenciados por escalão referente ao número de fogos previstos; e média anual de fogos, em Famalicão. Os dados são apresentados por períodos divididos por momentos de alteração de contexto que afectaram as dinâmicas associadas à promoção imobiliária (alterações regulamentares, políticas ou económicas). Dados: Município de Famalicão. Os gráficos evidenciam a pequena dimensão dos loteamentos, sendo que, com pouca variação na proporção entre os escalões, a maioria dos loteamentos tem área inferior a 0,5 ha e menos de 10 fogos.

Tipo de promotor (nº médio anual de fogos por tipo de promotor)



Tipologias de edificação (nº médio anual de fogos por tipologia)

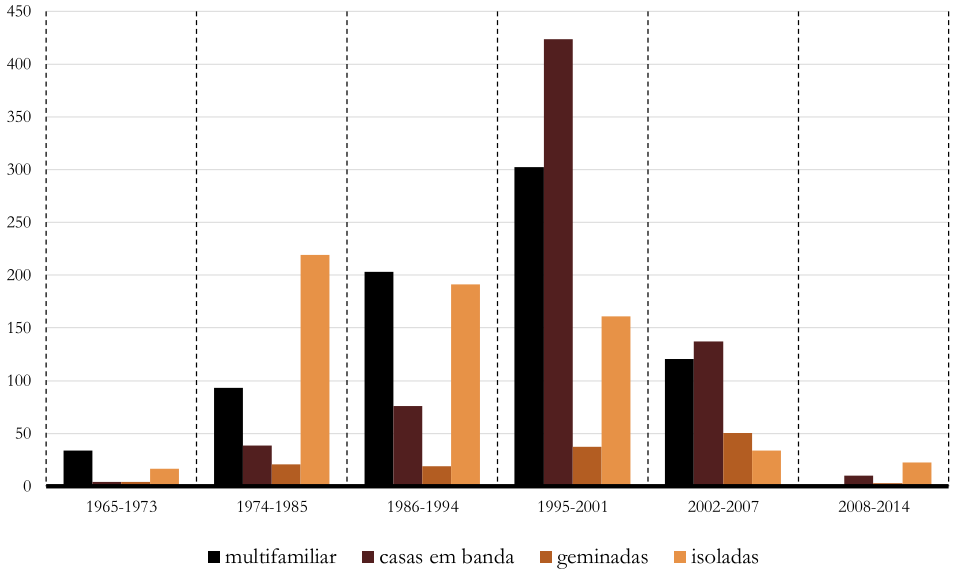
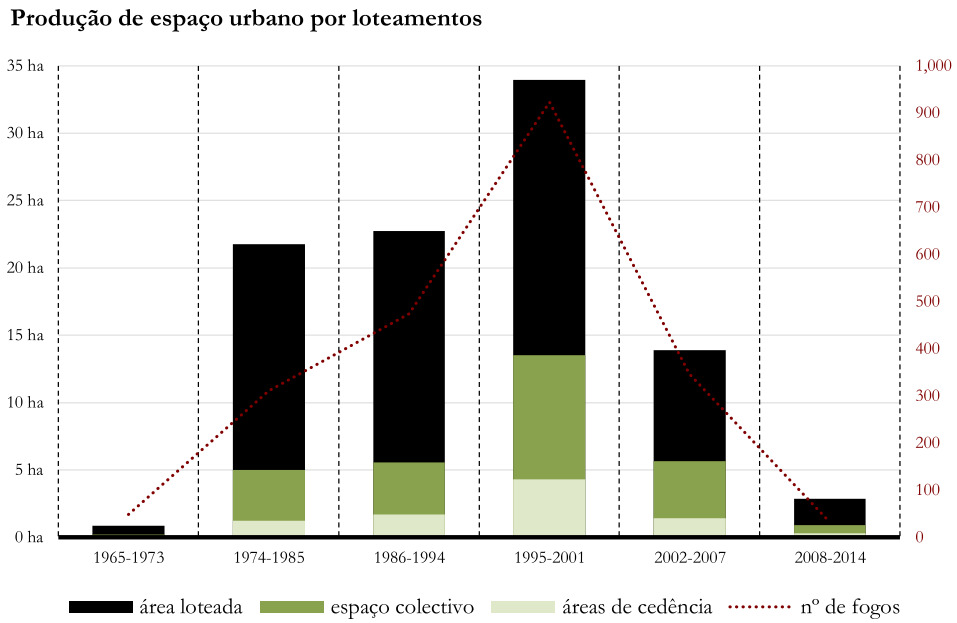


Fig. 33, 34 – Tipo de promotor e de edificação
Em cima: Tipo de promotor. Em baixo: Tipologias de edificação. Os dados são apresentados com base no número médio de fogos previstos em loteamentos licenciados em Famalicão integrados em cada categoria e divididos por intervalos de anos correspondentes a momentos de alteração de contexto que afectaram as dinâmicas associadas à promoção imobiliária (alterações regulamentares, políticas ou económicas). Dados: Município de Famalicão.
A promoção por empresas só se torna dominante a partir de 1995, período em que as casas em banda passam também a ser a tipologia de edificação dominante. Até aí, uma muito significativa parte dos fogos (correspondendo à maioria dos loteamentos) resultava de promoção particular assente em moradias isoladas.



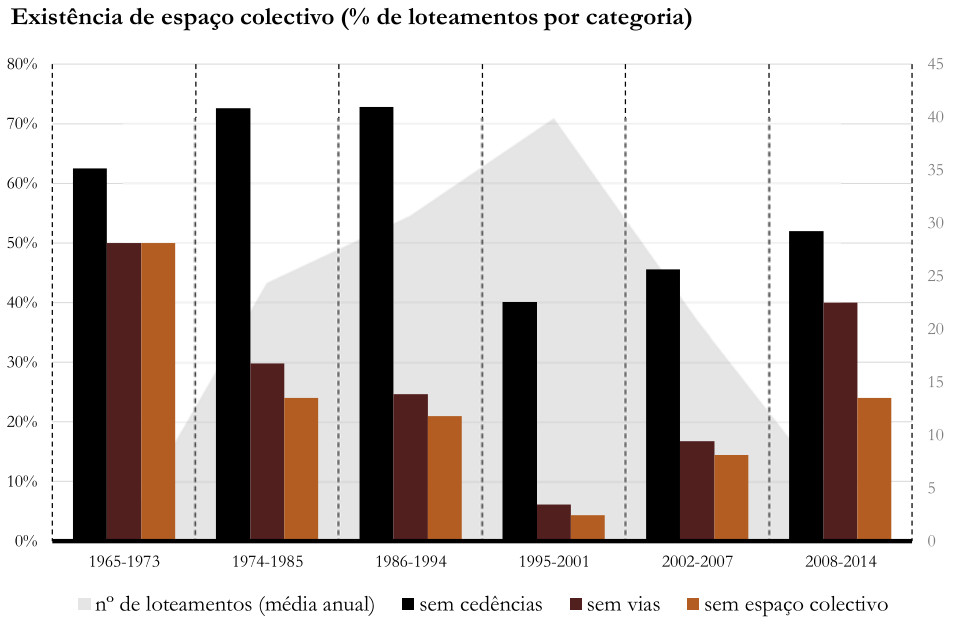
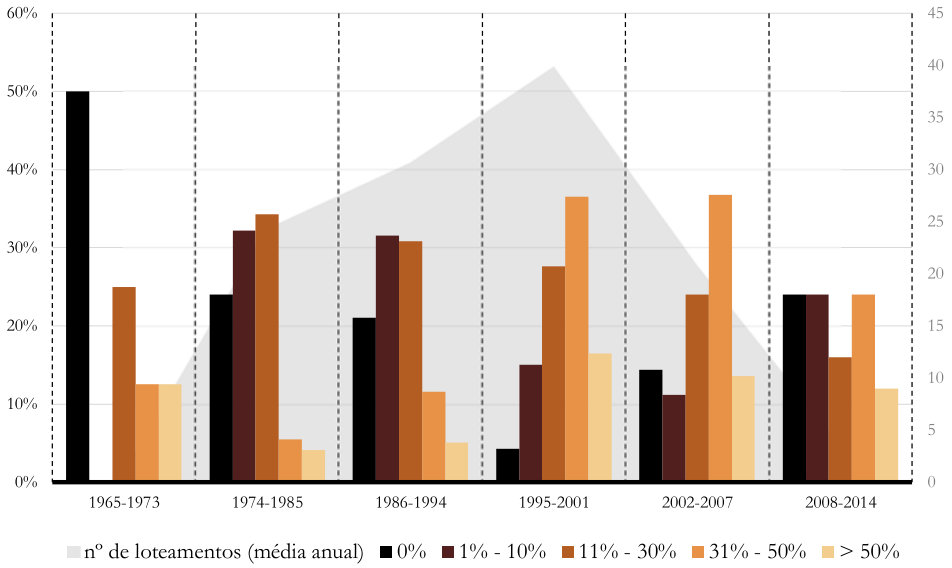
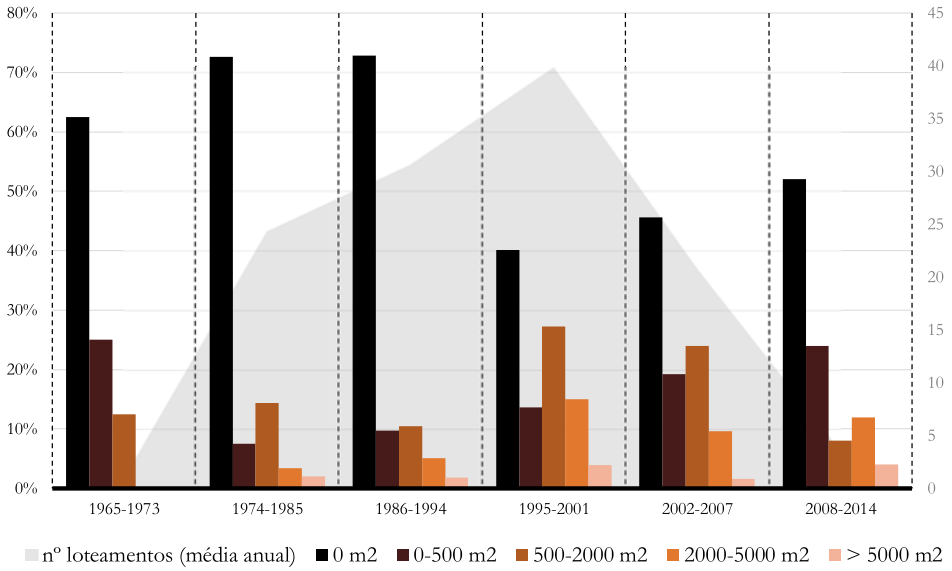


Fig. 35-38 – Participação dos loteamentos na produção de espaço colectivo
Em cima: Área loteada e áreas colectivas criadas por loteamentos (médias anuais); e número anual médio de fogos, em Famalicão. O gráfico procura dar uma imagem global do espaço urbano produzido por loteamentos no município. Em baixo: Percentagem do total de loteamentos que não prevêem qualquer espaço colectivo, vias ou áreas de cedência; e número anual médio de loteamentos licenciados, em Famalicão. Na página seguinte, em cima: Percentagem do total de loteamentos licenciados por categoria referente à percentagem de espaço colectivo previsto; e número médio anual de loteamentos licenciados, em Famalicão. Em baixo: Percentagem do total de loteamentos licenciados por categoria referente à área cedida ao domínio público, por loteamento; e número médio anual de loteamentos licenciados, em Famalicão. Os dados são apresentados por

Percentagem de espaço colectivo (% de loteamentos por categoria)



Área cedida por loteamento (% de loteamentos por categoria)



períodos de tempo divididos por momentos de alteração de contexto que afectaram as dinâmicas associadas à promoção imobiliária (alterações regulamentares, políticas ou económicas). Dados: Município de Famalicão. Os gráficos evidenciam a grande percentagem dos loteamentos que têm uma contribuição nula ou residual (sem vias e/ou áreas de cedência) para a produção do sistema de espaços colectivos, tal como mostram que, quando existe, essa contribuição tende a ser de muito pequena dimensão. Contudo, mostram também que, nos períodos mais recentes, esse contributo tende a ser mais significativo, tal como mostram que, apesar de tudo, o contributo total dos loteamentos para o espaço colectivo municipal é relevante, importando reflectir sobre a melhor forma de tirar partido dele.

permitia uma maior rentabilização do terreno, mantendo ao mesmo tempo o paradigma da habitação unifamiliar. A alteração na opção tipológica procurava também uma melhor adequação da oferta à procura. As habitações em banda davam resposta a uma nova camada da população que, dada a melhoria das condições económicas (e os apoios públicos) podiam agora aceder à compra de uma casa. A venda de lotes não edificados ficava reservada a uma camada mais solvente, com capacidade para investir na construção da sua própria habitação, passando por isso a apresentar áreas significativamente maiores[271].

É também neste período que se assiste a um aumento do espaço colectivo criado pelos loteamentos, tanto no que toca aos arruamentos, como no que se refere às áreas cedidas ao domínio municipal. Isto fica a dever-se tanto às exigências colocadas pelo PDM como ao aumento da densidade de construção resultante das novas opções tipológicas que implicam um correspondente acréscimo nas áreas colectivas[272].

No seguimento do PDM, e devido às áreas industriais aí delimitadas, assistiu-se ainda ao aumento de loteamentos não residenciais que trazem consigo outra escala e outras tipologias de edificação e de desenho urbano, que não serão aqui aprofundadas.

A crise económica iniciada em 2008 veio marcar o fim deste período. Ainda que os promotores de carácter empresarial tenham continuado a ser responsáveis pela maior parte dos loteamentos iniciados no período de 2008 a 2014, eles tornaram-se minoritários quando considerada a totalidade dos fogos licenciados no município – algo que não sucedia desde 1998, marcando assim, de modo evidente, o fim de um ciclo.

4.2.3. Participação na estrutura urbana

Como já tivemos oportunidade de argumentar, considera-se que a inteligibilidade dos espaços urbanos e, em particular, a clareza da sua estrutura, dependem, em primeira

271. Para além da leitura dos dados estatísticos, a informação sobre as opções tipológicas dos promotores e suas razões assentam, sobretudo, nas entrevistas realizadas.

272. É possível que este maior investimento nos espaços colectivos fique também a dever-se, em parte, a uma maior valorização destas áreas pelos promotores (ou da procura que mobiliza os promotores). Contudo, tal interpretação não parece segura, ou pelo menos generalizável. Face a esta hipótese, um dos projectistas entrevistados foi particularmente claro: "Não [...] normalmente procuravam soluções simples, rápidas e baratas. Isto dentro do que as próprias câmaras admitiam. Imagine que a Câmara de Famalicão estipulava que para passeios e estacionamentos admitia os materiais A, B e C. Dentro dos materiais A, B e C, eles procuravam qual seria mais barato. Era o A. Pronto, então iriam para o A." (Entrevista #04, cf. Anexo II).

instância, do sistema de espaços colectivos, o qual deve ser entendido como base dessa estrutura. Neste sentido, o contributo de cada operação de urbanização para a inteligibilidade dos territórios estará em grande medida associado ao modo como participam na construção desse sistema de espaços colectivos.

Importa, portanto, olhar para a forma como os loteamentos se articulam com a estrutura urbana em que se inserem focando em particular os seus espaços colectivos, nomeadamente infra-estruturas viárias e áreas cedidas ao domínio municipal destinadas à utilização colectiva.

É significativa a parcela de loteamentos que não contempla qualquer espaço colectivo, se bem que esse número se reduza abruptamente após a publicação do PDM. E em grande parte dos casos esse espaço colectivo resume-se a áreas associadas às infra-estruturas viárias, o que muitas vezes não vai além do mero alargamento de vias existentes, ou criação de estacionamento ou passeios, visando a adaptação do existente às normas em vigor. De facto, na maior parte dos loteamentos aprovados pelo município não houve qualquer cedência de terrenos para equipamentos ou para espaços verdes e de utilização colectiva, sendo importante sublinhar que, também aqui, esta deixa de ser a tendência dominante no período que se segue ao PDM.

Ainda assim a produção de espaço colectivo é significativa. Corresponde a uma média de 24% da área total loteada no período anterior ao PDM; valor ampliado para 40% no período subsequente. São valores relevantes, que comparam bem com outros contextos próximos[273], e que obrigam a reflectir sobre o modo como o desenho destes espaços públicos é dirigido com vista à produção do espaço urbano.

4.2.4. Rede viária

Procurando perceber o modo como os loteamentos participam na definição da estrutura viária analisaram-se os 42 loteamentos no que toca à sua relação com o sistema existente,

273. De acordo com a análise desenvolvida por Ilda Marques, nos municípios de Gondomar, Maia e Matosinhos, a percentagem de área transferida para domínio público pelo conjunto dos loteamentos aprovados no período de 2002-2008 foi, respectivamente, de 22,04%, 35,89%, 25,56% (cf. MARQUES, Ilda Branca Ribeiro (2012) – *Área Metropolitana do Porto: Loteamentos urbanos e áreas de cedência*, p. 96), o que compara com 36,68% para o caso de Famalicão, para o mesmo período. Note-se, contudo, que o critério de contabilização não é exactamente o mesmo. Enquanto Ilda Marques contabiliza área efectivamente transferida para domínio municipal, aqui contabiliza-se área colectiva (que se obtém pela subtracção da área total de lotes criados ao total de área loteada). Contudo, e tendo em conta que a manutenção de área colectiva em propriedade privada é a excepção, considera-se que os valores obtidos pelos dois critérios podem ser comparáveis.

em particular ao modo como contribuem para a definição da sua estrutura. Para tal dividiram-se os loteamentos por seis categorias distintas:

* *Colonização*. Corresponde aos casos em que os loteamentos não criam novos arruamentos, limitando-se a criar parcelas ao longo de vias existentes. Aqui, pode haver intervenção nos espaços viários, por via da sua qualificação. Contudo, a estrutura da rede não sofre qualquer alteração. Cerca de metade dos casos analisados insere-se nesta categoria, verificando-se, contudo, uma redução relevante no período posterior à publicação do PDM[274].
* *Impasse*. Corresponde às operações cujos novos arruamentos se ligam à rede existente apenas num ponto, o qual funciona, ao mesmo tempo, como entrada e saída do empreendimento. Na sua formulação mais simples cria apenas um arruamento que num extremo se liga a uma via existente e no outro extremo termina em situação de impasse. Há outros casos em que o novo esquema viário é mais complexo. Contudo, para o efeito desta análise, considera-se que enquanto se relacionar com a rede existente apenas por uma ligação o seu contributo para a rede no seu conjunto é equivalente. É sempre uma operação encerrada sobre si mesma pendurada na rede existente por apenas um ponto, que em nada altera a estrutura prévia, para além do acréscimo de carga urbana associada àquele ponto: não estabelece novas ligações, não cria novos atravessamentos, não densifica nem aumenta a conectividade do sistema.

  O número de loteamentos associados a esta categoria é bastante significativo, correspondendo a cerca de metade do conjunto de operações que criam novos arruamentos[275].

  Possivelmente devido à determinação do PDM[276] que visa evitar as situações de impasse, em alguns dos projectos analisados, essa situação é apresentada como

274. Esta categoria corresponde a 52% do total dos casos analisados – 56% se considerarmos apenas o período anterior a 1994, 47% se considerarmos apenas o período posterior a 1994. Este valor é confirmado pela análise preliminar, na qual se concluiu que esta categoria correspondia a 53% dos casos da amostra analisada (cf. CASAS VALLE, Daniel; TRAVASSO, Nuno – "Urbanization in the Ave Valley region: more than a sum of building projects?").

275. Esta categoria corresponde a 26% do total dos casos analisados e 55% dos casos que criam novos arruamentos, sendo a variação ao longo do tempo mínima (24% e 55% até 1994; 29% e 56% no período que se seguiu). Estes valores estão em linha com a análise preliminar que contabilizou para esta categoria 24% do total da amostra e 51% do total de casos que promoveram novos arruamentos (cf. CASAS VALLE, Daniel; TRAVASSO, Nuno – "Urbanization in the Ave Valley region: more than a sum of building projects?").

276. O PDM estipulava, logo na sua primeira versão, que "[a]s operações de loteamento ou estudos urbanísticos de qualquer âmbito que impliquem criação de arruamentos deverão ser concebidos por forma que estes se apoiem em vias existentes, estabelecendo ligações com inequívoca lógica e justificação urbanística,

temporária, prevendo-se o seu prolongamento futuro. Ainda assim, esses casos foram inseridos nesta categoria, uma vez que, até ao momento, foi essa a sua real participação na rede. Esta opção metodológica teve também em conta os casos em que a posterior tentativa de prolongar situações de impasse tidas por provisórias acabou inviabilizada pelos moradores **[Contos 33º e 42º]**.

* *Laço*. Pode ser considerado como um caso particular da categoria anterior. Também aqui a nova peça urbana surge apenas pendurada numa via existente sem contribuir para nenhuma alteração de relevo na topologia da rede. No entanto, neste caso, a ligação a essa via faz-se em dois pontos que funcionam como entrada e saída de um circuito fechado. É provável que o recurso a esta configuração tenha por principal objectivo ultrapassar os obstáculos colocados pelo PDM às situações de impasse. De facto, só foram identificados loteamentos associados a esta categoria posteriores à publicação do PDM, sendo que nesse período esta categoria tem um peso significativo (cerca de um terço dos loteamentos que promoveram novos arruamentos).

* *Ligante*. Corresponde às operações que criam novos arruamentos que ligam vias preexistentes, estabelecendo novas conexões, e aumentando assim a continuidade e a conectividade da rede. Estes loteamentos estabelecem-se como estruturas de atravessamento e oferecem, em geral, uma imagem de maior integração na envolvente. Esta imagem é reforçada nos casos em que se opta por habitação unifamiliar isolada construída posteriormente pelos proprietários de cada um dos lotes. Em alguns destes casos, o loteamento deixa de se afirmar como peça autónoma que se destaca do seu contexto, passando a dissolver-se no ambiente urbano de que faz parte, ao ponto de ser dificilmente reconhecível.

  Entre a amostra analisada foram encontrados poucos loteamentos pertencentes a esta categoria, sendo a maioria anterior ao PDM.

* *Expansão*. Enquanto as intervenções da categoria anterior surgem no meio da rede, densificando-a, neste caso os loteamentos promovem a sua ampliação. São, em princípio operações de escala relevante, suficientemente ancoradas à rede existente e preparadas para serem posteriormente continuadas. De certo modo,

---

evitando sempre que possível situações de impasse." (número 1 do artigo 35º do Regulamento do PDM - Resolução do Conselho de Ministros nº 82/94).

Rede viária

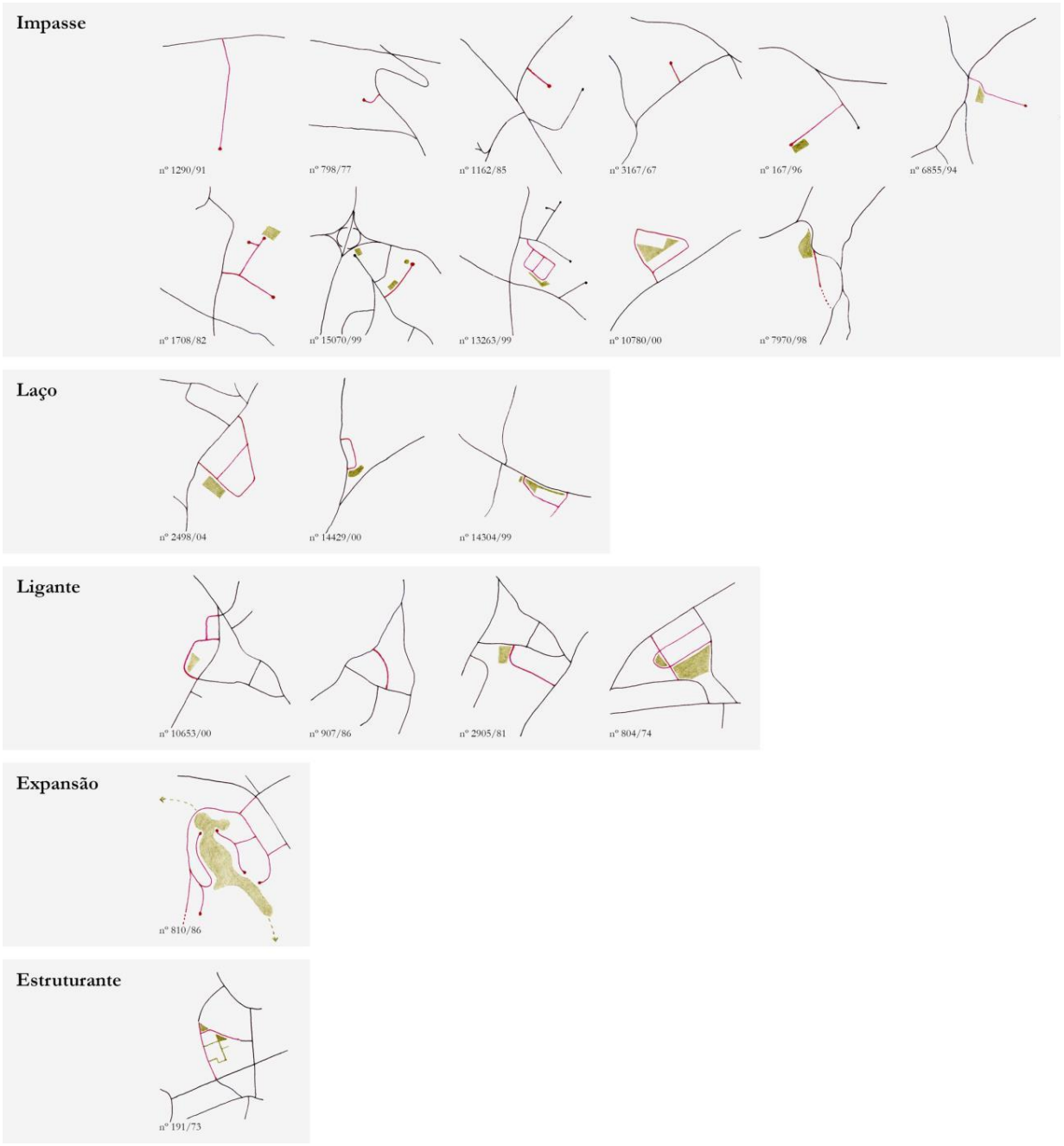


Fig. 39 – Participação dos loteamentos no sistema público: rede viária
Cada diagrama representa a estrutura colectiva de um dos 42 loteamentos analisados, à mesma escala: a vermelho a rede viária criada pelo loteamento, a verde as áreas de utilização colectiva cedidas. Os diagramas referentes aos loteamentos que contemplam a criação de nova estrutura viária são aqui organizados de acordo com as categorias referentes ao modo como essa nova rede viária participa no desenho de uma estrutura colectiva de maior escala. Desenhos do autor.

parecem ser estes loteamentos aqueles que mais se aproximam do espírito da legislação que os enquadra. Contudo, são claramente a excepção[277].

* *Estruturante*. Corresponde aos casos em que a operação contribui directamente para a criação de alguns dos principais elementos da estrutura urbana da área em que se insere. Esta é a categoria associada a um maior contributo dos loteamentos para a estrutura, sendo, no entanto, pouco comum, em particular nos contextos de ocupação difusa[278].

A divisão nestas seis categorias é, em si mesma, pouco relevante. Diferentes critérios levariam a um diferente elenco de categorias[279]. O que esta análise permitiu perceber – e esse sim é o ponto que aqui importa sublinhar – é que a franca maioria dos loteamentos analisados (86%) correspondem às três primeiras categorias[280], o que quer dizer que, no que se refere às infra-estruturas viárias, não contribuem para o reforço da estrutura urbana, uma vez que, criando ou não novas vias, se limitam a pendurar-se na rede existente.

E esta é uma tendência que não se reduziu com o passar do tempo. Os loteamentos promovidos após a publicação do PDM têm, em média, uma produção significativamente maior de espaço colectivo, em particular espaço ligado aos arruamentos, que vem normalmente associado a padrões mais exigentes de dimensionamento, desenho e materiais utilizados. No entanto, este acréscimo quantitativo não corresponde a uma maior

---

277. Na amostra analisada, identifica-se apenas um destes casos, cuja classificação coloca, ainda assim, dúvidas. A Urbanização do Vinhal parece ter sido desenhada de acordo com essa intenção de ampliar a rede. Todavia, até ao momento, não se verificou ser possível dar continuação à estrutura por ela criada, muito devido à resistência dos seus moradores **[Conto 42º]**.

278. Na amostra analisada, identificou-se apenas um caso, anterior ao PDM e localizado na área central do município. Na análise preliminar, identificou-se apenas mais um outro caso, também ele anterior ao PDM e localizado na área central do município (cf. CASAS VALLE, Daniel; TRAVASSO, Nuno – "Urbanization in the Ave Valley region: more than a sum of building projects?").

279. Por exemplo, as categorias utilizadas na análise preliminar, se bem que para o mesmo território e com intenções de análise similares, foram distintas (*colonização*, *impasse*, *adesão*, *malha autónoma*, *estruturante*). A categorização aqui apresentada representa uma evolução em relação a esse primeiro ensaio, no sentido de clarificar o contributo de cada peça para a topologia da rede e eliminar dificuldades de categorização. Nomeadamente, pela criação da categoria *laço*, que apesar de corresponder a uma tipologia com alguma presença (sendo também individualizada por David Mangin), era dificilmente enquadrável na taxionomia inicial. De qualquer modo, as conclusões retiradas de ambas as análises são, a este respeito, similares. Há, naturalmente, outras categorizações de loteamentos que foram tomadas em consideração, nomeadamente a avançada por David Mangin (cf. MANGIN, David (2004) – *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine*, p. 166-170), ainda que esse caso não seja tão especificamente focado no contributo para a rede nem tão abrangente como aquela que aqui se ensaia.

280. Na análise preliminar, este valor (que aí corresponde apenas às categorias de *colonização* e *impasse*) desce para 77% (cf. CASAS VALLE, Daniel; TRAVASSO, Nuno – "Urbanization in the Ave Valley region: more than a sum of building projects?"). Esta diferença pode ficar a dever-se, em parte, à variação nas categorias (nomeadamente a leitura mais abrangente proporcionada pela noção de *adesão* e a não distinção de *laço*), sendo de qualquer forma um valor claramente maioritário que permite reforçar a conclusão a que aqui se chega.

participação na criação de um sistema de espaços colectivos de maior escala. Ao contrário, assiste-se a um reforço da autonomia da peça – na amostra analisada o conjunto de loteamentos correspondentes às três primeiras categorias passa de 80% no período que antecede o PDM para 94% no período que se segue.

Esta evolução pode ser explicada, em parte, pelas lógicas de mercado que regem o investimento imobiliário, em particular o promovido por empresas do sector.

Numa das entrevistas realizadas a um promotor imobiliário esta questão ficou explícita. Perante a pergunta sobre quais as prioridades aquando do início de um projecto, a resposta foi imediata: boas acessibilidades e assegurar que o empreendimento não tenha ligações que permitam que se transforme numa estrutura de atravessamento. Estas duas preocupações sumarizam bem a relação que grande parte das operações de loteamento procuram com a rede existente, em particular no que toca à conectividade viária. O resultado é a maior parte destas operações surgirem como peças autónomas, encerradas sobre si mesmas e penduradas no sistema viário existente, de preferência com acesso rápido a uma via arterial que garanta boas ligações aos núcleos urbanos ou centros de actividades e emprego mais próximos. Esta relação dos empreendimentos imobiliários com a estrutura urbana é, aliás, suficientemente estudada por autores como David Mangin, Alexander Pope ou Zaida Muxí[281].

A preocupação em evitar que o loteamento surja como estrutura de atravessamento por parte dos promotores é clara. Consideram que criam por essa via um ambiente de sossego e sensação de segurança que corresponde melhor aos anseios dos seus potenciais clientes. E, de facto, os moradores parecem corroborar essa percepção dos promotores. De todos os processos analisados, as principais iniciativas de contestação de moradores são exactamente reacções a tentativas de prolongamento das estruturas de loteamentos que os viria a integrar na rede como áreas de atravessamento, em ambos os casos prolongamentos previstos desde o projecto inicial **[Contos 33º e 42º]**.

Levanta-se, assim, a questão sobre a real natureza destes espaços, criados pela iniciativa privada e depois transferidos para o domínio público. Em que medida são, de facto

281. Cf. MANGIN, David (2004) – *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine*; POPE, Albert (2008) – "Terminal distribution"; MUXÍ, Zaida (2004) – *La arquitectura de la ciudad global*. A propósito das tendências que regem o mercado imobiliário e modo como influenciam a produção do espaço urbano, ver também PORTAS, Nuno; TRAVASSO, Nuno (2011) – "As Transformações do Espaço Urbano: Estruturas e Fragmentos" p. 172-175.

públicos? A questão é, aliás, explicitada num dos momentos de contestação dos moradores acima referido. Quando estes se opõem à intenção do município prolongar a via em impasse, por defenderem que isso iria pôr em causa o sossego, tranquilidade e segurança de que gozam, assim como a possibilidade das crianças brincarem naquela via, os serviços municipais respondem dizendo que os moradores sustentam a sua posição no argumento de que "se trata de uma via com características de arruamento privado"[282], coisa que não é. Os residentes respondem que "[t]odos os moradores estão conscientes de que o referido caminho é público"[283], continuando a insistir na manutenção do ambiente urbano existente naquela via sem saída **[Conto 46º]**. Mas é de facto esta tensão que parece nunca ter ficado resolvida. Qual a real natureza destes espaços? Qual o papel público que devem desempenhar?

4.2.5. Áreas cedidas ao domínio municipal para uso colectivo

As áreas cedidas ao município destinadas à implantação de equipamentos ou de espaços verdes e de utilização colectiva representam uma parcela relativamente reduzida do conjunto de espaços colectivos produzidos pelos loteamentos: no caso de Famalicão essa parcela será de 29%, o que corresponde a apenas 9% do total da área loteada.

De facto, a maioria dos loteamentos aprovados pelo município (60%) não contempla qualquer área de cedência, ainda que este valor seja mais reduzido no período posterior ao PDM (42%). E quando estas áreas existem, elas são, na maioria dos casos, de pequenas dimensões: em 29% dos loteamentos que cederam áreas ao município para os fins em causa, elas têm menos de 500m^2; e áreas de cedência com mais de 5000m^2 são excepções pontuais que só confirmam a regra[284].

A pequena dimensão das áreas de cedência é uma questão relevante, e ainda mais se nos lembrarmos que elas se dividem em áreas de espaços verdes e áreas destinadas a equipamentos, ao que acresce o facto de surgirem, por vezes, desagregadas em vários pequenos espaços em diferentes pontos da operação. Esta pequena dimensão põe em causa as reais possibilidades de aproveitamento e utilização dos espaços. E, certamente,

---

282. Informação Técnica do Departamento de Urbanismo e Habitação da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão, com data de 7 de Novembro de 2000, assinado por Ana Sofia Barreto. Processo nº 107080/00, fl. 49-50.

283. Resposta ao ofício nº 10042/2000, com data de 11 de Dezembro de 2000, assinado por todos os residentes da Urbanização do Vilar. Processo nº 107080/00, fl. 64-66.

284. Apenas 3% de todos os loteamentos aprovados contemplam áreas de cedência superiores a 5000 m^2.

afasta-os das expectativas do legislador que, como vimos, imaginava aí praças, parques urbanos, escolas e centros de saúde. Na realidade destes territórios não é isso que se verifica. Na maior parte dos casos, são pequenas áreas verdes sem função clara que tantas vezes pouco passam de canteiros de enquadramento dos edifícios. E quanto aos equipamentos, quando estes são de facto executados, limitam-se, na esmagadora maioria dos casos, a um simples parque infantil ou campo de jogos[285].

Mesmo a intenção de utilizar o regime de cedências como meio para constituir uma reserva de solos municipais destinados a serem mobilizados de acordo com necessidades e oportunidades futuras[286] fica comprometida. As áreas são demasiado pequenas para que se possa esperar que seja viável aí vir a instalar um qualquer edifício[287]. Daí que essa constituição de reserva seja muito pontual[288] e nem sempre bem aceite pelos moradores, que prefeririam que esses espaços não fossem destinados a funções e utilizadores alheios ao loteamento **[Conto 45º]**.

Para a Câmara Municipal, a multiplicação destes pequenos espaços pertencentes ao domínio municipal, parte dos quais sem fim claro, corresponde a um encargo de manutenção ao qual não é fácil dar cumprimento. Uma responsabilidade à qual o município foi procurando dar resposta pelos seus próprios serviços, pelos serviços das juntas de freguesia, ou mesmo pela intervenção dos moradores por via de acordos de cooperação[289]. De qualquer modo são vários os casos em que, pelo menos em algum momento, a manutenção não foi devidamente assegurada **[Conto 28º]**. De facto, as entrevistas permitiram confirmar que a imagem que vários dos actores envolvidos têm das

---

285. Entre os 42 loteamentos analisados apenas 15 criaram áreas públicas destinadas a espaços verdes e equipamentos. Desses, quatro não contemplam qualquer equipamento e apenas em dois casos surgiram equipamentos diferenciados. Quanto aos restantes: todos os processos anteriores a 1994 criaram um campo de jogos, todos os posteriores a 1994 criaram um pequeno parque infantil.

286. É necessário ter presente que, tendo em conta as dificuldades com que os municípios se deparam para implementarem uma política de solos municipal (CORREIA, Paulo Dias (2002) – *Política de solos no planeamento municipal*), o mecanismo de cedências associado aos loteamentos surge como um dos principais instrumentos de criação de solo público.

287. Ilda Marques defende que a aceitação pelo município das áreas de cedência deve ter por base a consideração das dimensões necessárias para os diferentes tipos de equipamentos cuja futura implantação possa ser considerada (cf. MARQUES, Ilda Branca Ribeiro (2012) – *Área Metropolitana do Porto: Loteamentos urbanos e áreas de cedência*). E de facto, ainda que não de modo tão directo, a já referida revisão da regulamentação das áreas de cedência por parte do município de Famalicão vai nesse sentido, ao procurar impor áreas com um mínimo de 500 m^2, que tanto possam ser destinadas a espaços verdes como à instalação de equipamento.

288. Entre os 42 loteamentos analisados, a constituição de reserva para futura implantação de equipamento verificou-se apenas duas vezes.

289. A figura dos acordos de cooperação com vista à gestão das áreas de utilização colectiva está prevista no artigo 46º do RJUE (Decreto-Lei nº 555/99).

áreas de cedência é a de áreas sem uso e em mau estado de conservação, fruto do absentismo da administração local[290]. Áreas que, desse modo, só desvalorizam o empreendimento e o local onde ele se encontra. E talvez o maior problema daí resultante seja o facto desta percepção tender a deslegitimar o regime das cedências perante os promotores que não encontram nele qualquer interesse ou valor, público ou privado.

Por todas as dificuldades aqui apontadas resultantes da pequena dimensão e fragmentação das áreas de cedência, percebem-se as opções tomadas pelo município no âmbito da revisão do PDM e do RMUE, já aqui apontadas, e que visam assegurar a viabilidade, utilidade e flexibilidade das áreas de cedência: agregar áreas destinadas a equipamento e áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva numa só, ficando o município mais livre para definir o seu destino; concentrar todas as áreas a ceder numa única parcela; evitar áreas de uso colectivo com menos de 500 m^2.

Tal como no caso da rede viária, também aqui importa analisar em que medida estes espaços participam na criação de um sistema de espaços colectivos mais amplo, que se estenda para lá dos limites de cada parcela. Nesse sentido, também aqui se dividiram os loteamentos analisados em seis categorias. E, tal como no caso da rede viária, também neste caso as primeiras três categorias são relativas aos casos em que as áreas em causa não têm uma participação relevante na criação da estrutura urbana, correspondendo as restantes três aos casos em que existe alguma participação directa na definição dessa mesma estrutura.

* *Inexistente*. Os loteamentos que não contemplam qualquer área de cedência. Como já referido, este é o caso da maioria dos loteamentos do município. Os números da amostra são muito similares aos números do conjunto dos loteamentos de todo o concelho: 64% dos loteamentos não têm qualquer área de cedência, sendo que o número varia entre 76% no período anterior a 1994 e 47% no período que se seguiu. Isto prende-se com as exigências trazidas pelo PDM, mas também com o crescimento da promoção empresarial neste período que, pelo modo como

290. Este ponto ficou particularmente claro na entrevista a um promotor imobiliário que vincou a sua forte desconfiança e mal-estar face à Câmara Municipal (neste caso em particular não se referindo ao município de Famalicão, mas a anteriores experiências noutros concelhos) devido à gestão pública das áreas cedidas (Entrevista #05, cf. Anexo II). É preciso lembrar que as áreas de cedência são recebidas pelo município logo no fim dos trabalhos de urbanização. Portanto, ao longo de todo o processo de edificação e comercialização da operação imobiliária, a manutenção desses espaços deverá ser da responsabilidade da autarquia. E quando essa responsabilidade não é cabalmente cumprida, a Câmara Municipal põe directamente em causa os interesses dos promotores.

Marginal interior



Central



Fig. 40, 41 – Áreas de cedência por categoria: marginal interior e central
Vistas das áreas de cedência dos loteamentos analisados, correspondentes às categorias *marginal interior* (em cima) e *central* (em baixo). Fotografias do autor.

entende o investimento e pelo aumento da densidade construtiva tem mais apetência para integrar áreas de cedência nas suas operações (só 16% dos loteamentos promovidos por empresas não contemplam áreas de cedência).

* *Marginal interior*. É recorrente a implantação das áreas de cedência nas margens da parcela. Não raras vezes são áreas residuais, aquelas onde a edificação é mais difícil ou que sobram da inserção da geometria rígida dos lotes na irregularidade da parcela de terreno. Outras vezes surgem no remate de uma via criada pelo loteamento, normalmente em situação de impasse.

  Nesta categoria consideram-se os casos em que este tipo de áreas de cedência se localiza em espaços internos ao terreno loteado, isto é, áreas de cedência sem acesso directo pelo espaço público preexistente. Ainda que públicos, os espaços assim criados acabam por ser essencialmente destinados ao uso dos moradores do loteamento, não tendo particular participação na criação de um sistema de espaços colectivos mais amplo. Na amostra analisada, esta categoria corresponde a um terço dos loteamentos em que se prevêem áreas de cedência.

  Identifica-se uma certa prevalência desta categoria nos casos de promoção empresarial com habitações em banda. Isto pode explicar-se por se tratar de uma forma relativamente simples de cumprir a obrigação das cedências sem recorrer ao pagamento de taxas compensatórias, e conseguindo ainda alguma valorização do empreendimento pela criação de um pequeno espaço verde de enquadramento e um pequeno parque infantil. Nestes casos, a criação destas áreas não compromete a rendibilidade da operação porque a rigidez dos lotes das casas tende a deixar áreas sobrantes na parcela que podem ser utilizadas para este fim com pouca ou nenhuma redução do número de unidades a criar. Ao contrário, nos casos de loteamentos de habitação unifamiliar em que o que se vende não é a casa mas o lote, não só é mais fácil desenhar lotes irregulares que se adaptem à forma da parcela, como a criação de áreas de cedência só seria benéfica para o promotor a partir do momento em que as taxas compensatórias tivessem valor por cada metro quadrado não cedido superior ao valor pelo qual espera vender cada metro quadrado de lote.

* *Central*. Corresponde aos casos em que as áreas de cedência assumem uma posição central em torno da qual se organiza a operação (e que não corresponde necessariamente ao seu centro geométrico). Tendem a corresponder a loteamentos nos quais estes espaços são assumidos como factor de valorização da

Marginal exterior



Processo nº 2905/81 – Na área de cedência, situada num extremo da operação, instalou-se um campo de jogos com acesso por rua exterior ao loteamento. Porém, não se pode ler aqui uma intensão do promotor, que se limitou a ceder dois lotes ao domínio municipal, sendo a execução do campo da responsabilidade da autarquia. Na sua primeira versão, o campo defendia-se da rua por uma sucessão de filtros (um muro e duas vedações) estabelecendo com esta uma relação meramente funcional. Em 2021, uma nova intervenção da Junta de Freguesia reconfigura o espaço, afirmando-o como parte constitutiva do sistema de espaços colectivos.



Processo nº 804/74 – A área de cedência é de dimensão significativa, sendo dividida em dois lotes contíguos, com frente para duas vias exteriores ao loteamento. Um dos lotes encontra-se expectante, no outro localiza-se um campo de jogos. Apesar de ter frente para via exterior e ser visível, o campo de jogos não estabelece qualquer relação de continuidade com essa via: apresenta grande diferença de cotas, separa-se da via por um muro, seguido de talude e rede, e tem acesso apenas por uma rua do loteamento. Note-se que, se bem que iniciado por meio de promoção privada, este loteamento acabou por ser projectado e construído pelo município.



Processo nº 14429/00 – Área de cedência reduzida, situada no limite da parcela, integrando um pequeno parque infantil (em mau estado de conservação) e apresentando a sua frente menor para via exterior. O acesso ao parque faz-se pela rua criada pelo loteamento, apontando para um uso restrito pelos moradores. Contudo, esta área abre-se para o espaço público exterior, não criando obstáculos à vista ou ao acesso, surgindo como elemento de mediação. Ou, pelo menos, assim seria, se não tivesse sido aí colocado, mais tarde, um ecoponto que ocupa praticamente toda a pequena frente pública da área de cedência.



Processo nº 7970/98 – A área de cedência, localizada no extremo da parcela, não tem qualquer tratamento, estando inserida em RAN. Tratou-se apenas de uma forma do requerente cumprir a obrigação de cedência, sem comprometer área edificável. Até ao momento, o município não procurou mobilizar aquela área para qualquer função. Encontra-se vedada e em completo estado de abandono.

Fig. 42 – Áreas de cedência por categoria: marginal exterior
Vistas das áreas de cedência correspondentes à categoria *marginal exterior*. Na amostra de loteamentos analisada são identificados apenas quatro loteamentos integrados nesta categoria, que apresentam características distintas entre si, justificando, por isso, um olhar mais atento a cada um deles. Fotografias do autor.

operação, correspondendo também por isso a um maior investimento na sua qualificação. A posição central e estruturante face ao loteamento favorece lógicas de apropriação, incentivando o seu uso e manutenção, e afirmando-os como espaços de encontro e representação dos colectivos de moradores[291]. Contudo, isto leva a que estes espaços tendam a encerrar-se face ao exterior, assumindo uma utilização exclusiva pelos moradores, e tendo uma participação limitada na constituição de um sistema de espaços colectivos de maior escala.

Provavelmente devido ao maior investimento envolvido nestes casos – sobretudo por utilizarem espaços que poderiam ser usados para lotes edificáveis –, esta categoria corresponde a um número limitado de casos, todos de promoção empresarial.

* *Marginal exterior*. Corresponde a loteamentos onde as áreas de cedência surgem nas margens – tal como na categoria *marginal interior* – mas, neste caso, com frente e acesso para espaços públicos preexistentes, externos ao loteamento. Estes espaços colectivos têm o potencial de participar numa estrutura mais ampla, abrindo-se ao uso da população em geral e funcionando como interface entre o loteamento e a estrutura pública. No entanto assumem posições muito distintas entre si (como se pode confirmar por meio das imagens aqui apresentadas referentes aos quatro loteamentos da amostra analisada que integram esta categoria): enquanto uns se abrem à envolvente, outros estabelecem-se como espaços tampão que afastam e defendem o empreendimento daquilo que o circunda[292], e outros ainda – a maioria – apresentam uma solução que parece ser menos intencional no que toca à participação das áreas de cedência na criação de um sistema de espaços colectivos contínuo. Mais do que descrever um tipo de relação com o sistema de espaços colectivos, esta categoria expressa uma potencialidade de relação que, na prática, acaba por ter concretizações de valores diversos e abertas à variação ao longo do tempo.

---

291. Cf. TRAVASSO, Nuno (2006) – *Casa Comum: Arquitecturas para um espaço intermédio*.

292. Cf. MARQUES, Ilda Branca Ribeiro (2012) – *Área Metropolitana do Porto: Loteamentos urbanos e áreas de cedência*, p. 94. A este propósito veja-se também PORTAS, Nuno; TRAVASSO, Nuno (2011) – "As Transformações do Espaço Urbano: Estruturas e Fragmentos", p. 173, onde se sublinha uma certa tendência do mercado imobiliário para utilizar estes espaços verdes mais como instrumentos de autonomização do empreendimento do que de articulação face à sua envolvente: "De facto, o objectivo fundamental do desenho destes espaços verdes é destacar o empreendimento da sua envolvente, ou melhor, criar uma nova envolvente independentemente da sua real localização. O manto verde tornou-se assim no paradigma da relação da construção com o espaço urbano. O edifício já não desenha o espaço público. Afasta-se dele, nega a tradição da cidade. O verde define-se como uma barreira."

Complementar





Estruturante



Fig. 43, 44 – Áreas de cedência por categoria: complementar e estruturante
Vistas das áreas de cedência dos loteamentos analisados, correspondentes às categorias *complementar* (em cima) e *estruturante* (em baixo). Fotografias do autor.

* *Complementar*. Corresponde aos casos em que as áreas de cedência funcionam como complemento de elementos estruturantes do sistema de espaços colectivos, reforçando-os, contribuindo para a clareza da sua posição hierárquica no sistema e para a sua inteligibilidade. Aqui, as áreas de cedência assumem um carácter eminentemente público, mais associados a um elemento de escala superior do que ao loteamento que as originou. Esta forma de participação das áreas de cedência na estrutura urbana é incentivada pela revisão do PDM que, em várias das suas UOPG atravessadas por linhas de água que se pretende reforçar como elementos estruturantes, determina que as áreas de cedência se devem localizar preferencialmente ao longo das margens ou em locais que facilitem e promovam o acesso às margens.
* *Estruturante*. Corresponde aos casos em que as áreas de utilização colectiva criadas contribuem directamente para a criação de alguns dos elementos organizadores da estrutura urbana da área em que se insere. Esta é a categoria associada a um maior contributo dos loteamentos para a estrutura, correspondendo, no entanto, a casos muito pontuais.

Tal como sublinhado no ponto anterior, relativo à rede viária, a divisão nestas seis categorias, ou mesmo o modo como se categoriza cada caso individual (vários colocam dúvidas sobre a categoria à qual deveriam pertencer) é pouco relevante para os objectivos deste estudo. O que importa reter é que a grande maioria dos casos analisados (83%) se insere nas três primeiras categorias, que respeitam aos casos em que ou não existem áreas de cedência ou estas se localizam no interior dos loteamentos, sem assumir uma participação directa na criação de um sistema de escala superior que contribua para a estrutura *passante* de que fala Mangin.

E, de novo, também no caso das áreas de cedência essa tendência não se reduziu com o passar do tempo. A percentagem de casos integrados nas três primeiras categorias manteve-se praticamente constante nos períodos anterior e posterior à publicação do PDM (84% e 82%, respectivamente). E isto apesar de no período mais recente haver um claro crescimento do número de loteamentos que prevêem áreas de cedência (passam de 24% para 53%). Contudo este crescimento reflecte-se sobretudo no aumento de áreas de utilização colectiva que assumem uma posição interior nos conjuntos edificados, e um carácter semi-privado. Como referido, esta é uma tendência associada à generalização da promoção empresarial, que vê nestas áreas uma valorização do empreendimento.

Cedências

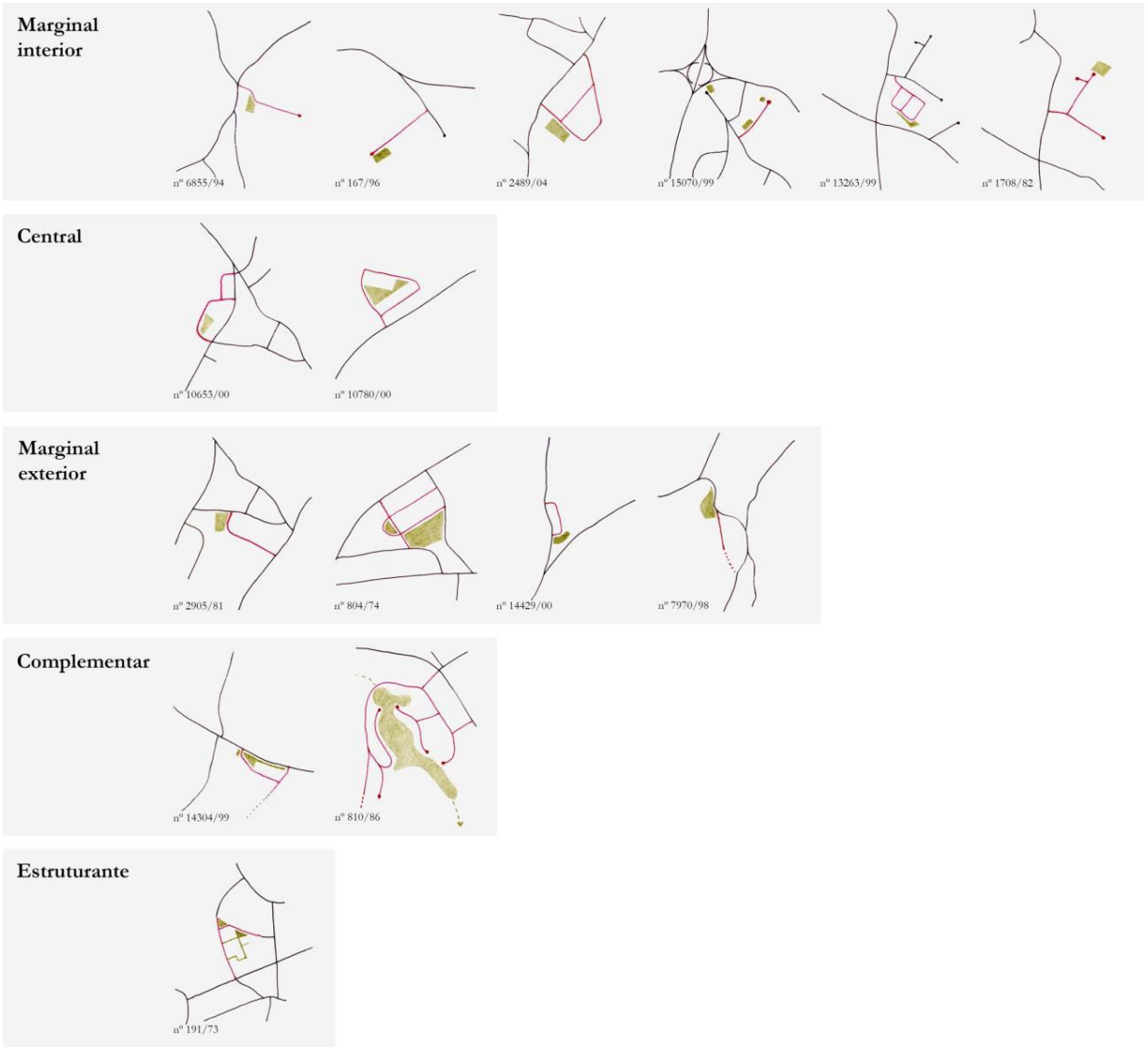


Fig. 45 – Participação dos loteamentos no sistema público: áreas de cedência
Cada diagrama representa a estrutura colectiva de um dos 42 loteamentos analisados, à mesma escala: a vermelho a rede viária criada pelo loteamento, a verde as áreas de utilização colectiva cedidas. Os diagramas referentes aos loteamentos que contemplam a cedência ao domínio público de áreas de utilização colectiva são aqui organizados de acordo com as categorias referentes ao modo como essas áreas participam no desenho de uma estrutura colectiva de maior escala. Desenhos do autor.

De facto, na amostra analisada, as áreas de cedência que surgem como elementos de carácter público relevantes e que realmente contribuem para a formação de uma estrutura urbana são a excepção. Os dois únicos casos que, de modo incontroverso, se podem considerar aqui – os processos nº 191/73 e nº 810/86 (este último correspondente à Urbanização do Vinhal) – destacam-se claramente dos restantes, não só por se localizarem no núcleo central do município, mas também pela sua grande dimensão (208 e 396 fogos respectivamente). Não é, por isso, fácil apontá-los como modelo a replicar, se bem que sejam exemplos interessantes da potencialidade do regime de cedências e do modo de o potenciar.

Mas a verdade é que na maioria dos casos, de menor dimensão e localizados nas áreas de ocupação difusa, essa potencialidade não fica tão evidente. Aqui, para além da utilização pontual destes espaços para a instalação de campos de jogos de uso público, parecem ser as áreas colectivas mais interiorizadas e com um certo carácter semi-privado – em particular as que se colocam numa posição central ao loteamento – aquelas que acabam por aparecer mais cuidadas e apropriadas.

E isto volta a levantar a questão sobre a real função destes espaços. Devem servir os moradores da operação de urbanização que os cria, ou o público em geral? E nos casos em que servem essencialmente os moradores do loteamento, faz sentido que essas áreas sejam cedidas ao domínio municipal, ou devem manter-se no domínio privado? Qual a estrutura urbana que poderia resultar da generalização de uma tal prática, caminhando para a multiplicação de pequenos condomínios fechados?

De novo, estas questões surgem de modo explícito num dos processos **[Contos 33º e 46º]**. Quando os proprietários da Urbanização Solverde procuram transformar o seu loteamento em condomínio fechado, o debate faz-se principalmente em torno dos espaços verdes colectivos. Os técnicos municipais defendem o interesse em manter aquelas áreas abertas à utilização pública, complementando o serviço prestado pelo conjunto de áreas de utilização colectiva ali existentes, todas fruto de loteamentos. Ao contrário, os requerentes defendem que cada um desses espaços está ao serviço exclusivo dos moradores de cada urbanização. E reforçam esse carácter de uso privado informando que, no caso da Urbanização Solverde, são os próprios residentes que asseguram, desde o início, a manutenção daqueles espaços e que a sua abertura ao exterior coloca questões de manutenção das estruturas e de segurança, dado verificarem-se "intrusões de pessoas estranhas no empreendimento [...] que normalmente visam uma utilização desajeitada,

Tabela 4. Características gerais da amostra por período de tempo

	Todos			1965-1994			1995-2011		
Tipo de promotor									
Particular	27	64%		21	84%		6	35%	
Empresa	14	33%		3	12%		11	65%	
Outro	1	2%		1	4%		0	0%	
Tipo de operação									
O	1	2%		1	4%		0	0%	
P+O	13	31%		9	36%		4	24%	
PI+O	8	19%		8	32%		0	0%	
PO	6	14%		3	12%		3	18%	
PIO	14	33%		4	16%		10	59%	
Tipologia principal									
Isolada	18	64%		14	56%		4	24%	
Geminada	6	21%		4	16%		2	12%	
Banda	16	57%		5	20%		11	65%	
Multifamiliar	2	7%		2	8%		0	0%	
Rede viária									
sem rede	22	52%		14	56%		7	41%	
cul de sac	9	21%	45%	7	28%	64%	2	12%	20%
1 ligação	11	26%	55%	6	24%	55%	4	24%	40%
2 ligações	6	14%	30%	3	12%	27%	3	18%	30%
3 ligações	2	5%	10%	1	4%	9%	1	6%	10%
4 ligações	1	2%	5%	1	4%	9%	0	0%	0%
Tipo de integração									
marginal	22	52%		14	56%		8	47%	
pendurado	11	26%	55%	6	24%	55%	5	29%	56%
laço	3	7%	15%	0	0%	0%	3	18%	33%
integrado	4	10%	20%	3	12%	27%	1	6%	11%
expansão	1	2%	5%	1	4%	9%	0	0%	0%
estruturante	1	2%	5%	1	4%	9%	0	0%	0%
Cedências									
nenhum	27	64%		19	76%		8	47%	
marginal interior	6	14%	40%	2	8%	33%	4	24%	44%
central	2	5%	13%	0	0%	0%	2	12%	22%
marginal externo	4	10%	27%	2	8%	33%	2	12%	22%
complementar	2	5%	13%	1	4%	17%	1	6%	11%
estruturante	1	2%	7%	1	4%	17%	0	0%	0%
nenhum programa	3	7%		0	0%		3	33%	
parque infantil	7	17%		1	17%		6	67%	
campo de jogos	3	7%		3	50%		0	0%	
outro	2	5%		2	33%		0	0%	

Tabela 4 – Características gerais da amostra por período de tempo
Dados estatísticos gerais referentes aos loteamentos da amostra analisada, organizados por período de tempo. Dados resultantes da análise dos processos de licenciamento, Arquivo Câmara Municipal de Famalicão.

Tabela 5. Características gerais da amostra por tipologia

	Isolada			Geminada			Banda			Bloco		
Tipo de operação												
O	0	0%		0	0%		0	0%		1	50%	
P+O	12	67%		1	17%		0	0%		0	0%	
PI+O	6	33%		1	17%		0	0%		1	50%	
PO	0	0%		1	17%		5	31%		0	0%	
PIO	0	0%		3	50%		11	69%		0	0%	
Rede viária												
sem rede	12	67%		3	50%		6	38%		1	50%	
impasse	4	22%	67%	2	33%	67%	4	25%	40%	1	50%	100%
1 ligação	4	22%	67%	2	33%	67%	5	31%	50%	0	0%	0%
2 ligações	2	11%	33%	1	17%	33%	3	19%	30%	0	0%	0%
3 ligações	0	0%	0%	0	0%	0%	1	6%	10%	1	50%	100%
4 ligações	0	0%	0%	0	0%	0%	1	6%	10%	0	0%	0%
Data												
antes do PDM	14	78%		4	67%		5	31%		2	100%	
depois do PDM	4	22%		2	33%		11	69%		0	0%	
Tipo de integração												
marginal	12	67%		3	50%		6	38%		1	50%	
pendurado	4	22%	67%	2	33%	67%	5	31%	50%	0	0%	0%
laço	0	0%	0%	1	17%	33%	2	13%	20%	0	0%	0%
integrado	2	11%	33%	0	0%	0%	2	13%	20%	0	0%	0%
expansão	0	0%	0%	0	0%	0%	1	6%	10%	0	0%	0%
estruturante	0	0%	0%	0	0%	0%	0	0%	0%	1	50%	100%
Cedências												
nenhum	16	89%		4	67%		6	38%		1	50%	
marginal interior	1	6%	50%	1	17%	50%	4	25%	40%	0	0%	0%
central	0	0%	0%	0	0%	0%	2	13%	20%	0	0%	0%
marginal externo	1	6%	50%	1	17%	50%	2	13%	20%	0	0%	0%
complementar	0	0%	0%	0	0%	0%	2	13%	20%	0	0%	0%
estruturante	0	0%	0%	0	0%	0%	0	0%	0%	1	50%	100%
nenhum programa	0	0%	0%	1	17%	50%	2	13%	20%	0	0%	0%
parque infantil	0	0%	0%	1	17%	50%	1	6%	10%	0	0%	0%
campo de jogos	2	11%	100%	0	0%	0%	6	38%	60%	0	0%	0%
outro	0	0%	0%	0	0%	0%	1	6%	10%	1	50%	100%
Tipo de promotor												
Particular	18	100%		5	83%		3	19%		2	100%	
Empresa	0	0%		1	17%		13	81%		0	0%	
Outro	0	0%		0	0%		0	0%		0	0%	

Tabela 5 – Características gerais da amostra por tipologia
Dados estatísticos gerais referentes aos loteamentos da amostra analisada, organizados por tipologia da edificação. Dados resultantes da análise dos processos de licenciamento, Arquivo Câmara Municipal de Famalicão.

Tabela 6. Características gerais da amostra por tipo de promotor

	Particular			Empresa		
Tipo de operação						
O	1	4%		0	0%	
P+O	13	46%		0	0%	
PI+O	8	29%		0	0%	
PO	3	11%		3	21%	
PIO	3	11%		11	79%	
Rede viária						
sem rede	18	64%		3	21%	
cul de sac	7	25%	70%	5	36%	45%
1 ligação	6	21%	60%	6	43%	55%
2 ligações	2	7%	20%	4	29%	36%
3 ligações	2	7%	20%	1	7%	9%
4 ligações	0	0%	0%	0	0%	0%
Data						
antes do PDM	22	79%		3	21%	
depois do PDM	6	21%		11	79%	
Tipo de integração						
marginal	18	64%		4	29%	
pendurado	6	21%	60%	5	36%	50%
laço	0	0%	0%	3	21%	30%
integrado	3	11%	30%	1	7%	10%
expansão	0	0%	0%	1	7%	10%
estruturante	1	4%	10%	0	0%	0%
Cedências						
nenhum	23	82%		4	16%	
marginal interior	1	4%	20%	5	20%	50%
central	0	0%	0%	2	8%	20%
marginal externo	3	11%	60%	1	4%	10%
complementar	0	0%	0%	2	8%	20%
estruturante	1	4%	20%	0	0%	0%
nenhum programa	1	4%	20%	2	14%	20%
parque infantil	0	0%	0%	7	50%	70%
campo de jogos	3	11%	60%	0	0%	0%
outro	1	4%	20%	1	7%	10%
Tipologia principal						
Isolada	18	64%		0	0%	
Geminada	5	18%		1	7%	
Banda	3	11%		13	93%	
Multifamiliar	2	7%		0	0%	

Tabela 6 – Características gerais da amostra por tipo de promotor
Dados estatísticos gerais referentes aos loteamentos da amostra analisada, organizados por tipo de promotor. Dados resultantes da análise dos processos de licenciamento, Arquivo Câmara Municipal de Famalicão.

lesiva e tendente a maltratar" os espaços colectivos, e que criam "a todos uma sensação de insegurança."[293] O loteamento acabou por ser encerrado e os espaços privatizados.

Esta dificuldade em fixar a real natureza das áreas de cedência revela as dificuldades em que o regime legal se move. Não é fácil ter claro qual a função que as áreas de cedência devem assumir nem o modo como o município deve guiar a sua aplicação, e mobilizá-las para a produção do espaço urbano. E isso será assim, em parte, devido à sua diminuta dimensão que as afasta daquilo que parece ser a intenção do legislador. As taxas compensatórias seriam o mecanismo previsto para rodear essa situação, permitindo agregar pequenos contributos parciais em acções públicas de maior impacto, realidade que também não se tem verificado.

4.2.6. Imagem do conjunto

O modo de produção dos pequenos loteamentos do Vale do Ave, baseado na repetição de uma parcela elementar, faz com que estas operações urbanas apresentem padrões simples, similares entre si e facilmente reconhecíveis, mas que se destacam da sua envolvente imediata cuja produção seguiu outros processos. Os loteamentos surgem, assim, como um carimbo que se vai repetindo ao longo da paisagem. Todavia, o impacto que este carimbo tem na paisagem varia consoante o tipo de processo que lhe está associado.

Isso torna-se claro na análise que Cidália Silva faz dos mecanismos de transformação da paisagem urbana do Vale do Ave[294]. Aplicando a este território os princípios de análise desenvolvidos por Manuel de Solà-Morales[295], a autora identifica como "operações-chave no processo de construção do difuso" o *Parcelamento* (P), a *Infra-estruturação* (I) e a *Ocupação* (O), encontrando nas diferentes combinações destas operações as diferentes "formas do difuso". Entre as cinco formas identificadas, destaca uma: a forma *Planeada*, correspondente a uma acção única de transformação em que as três operações

293. Exposição ao Presidente da Junta de Freguesia de Antas Santiago, 25 de Outubro de 2009. Processo de Loteamento nº 10780/00, fl. 565.

294. SILVA, Cidália (2007) – "Saber ver o Difuso no Vale do Ave".

295. Manuel de Solà-Morales interpreta as formas do crescimento urbano com base nas operações Parcelamento (P), Urbanização (U) e Edificação (E) (cf. SOLÀ-MORALES, Manuel de (1986) – "Las formas del crecimiento"). A utilização dos termos Parcelamento (P), Infra-estruturação (I) e Ocupação (O) feita por Cidália Silva resultam da transposição desses mesmos princípios para o contexto do difuso, que difere da cidade compacta com referência à qual foi desenvolvido o olhar de Solà-Morales (cf. SILVA, Cidália (2007) – "Saber ver o Difuso no Vale do Ave", p. 7-9.

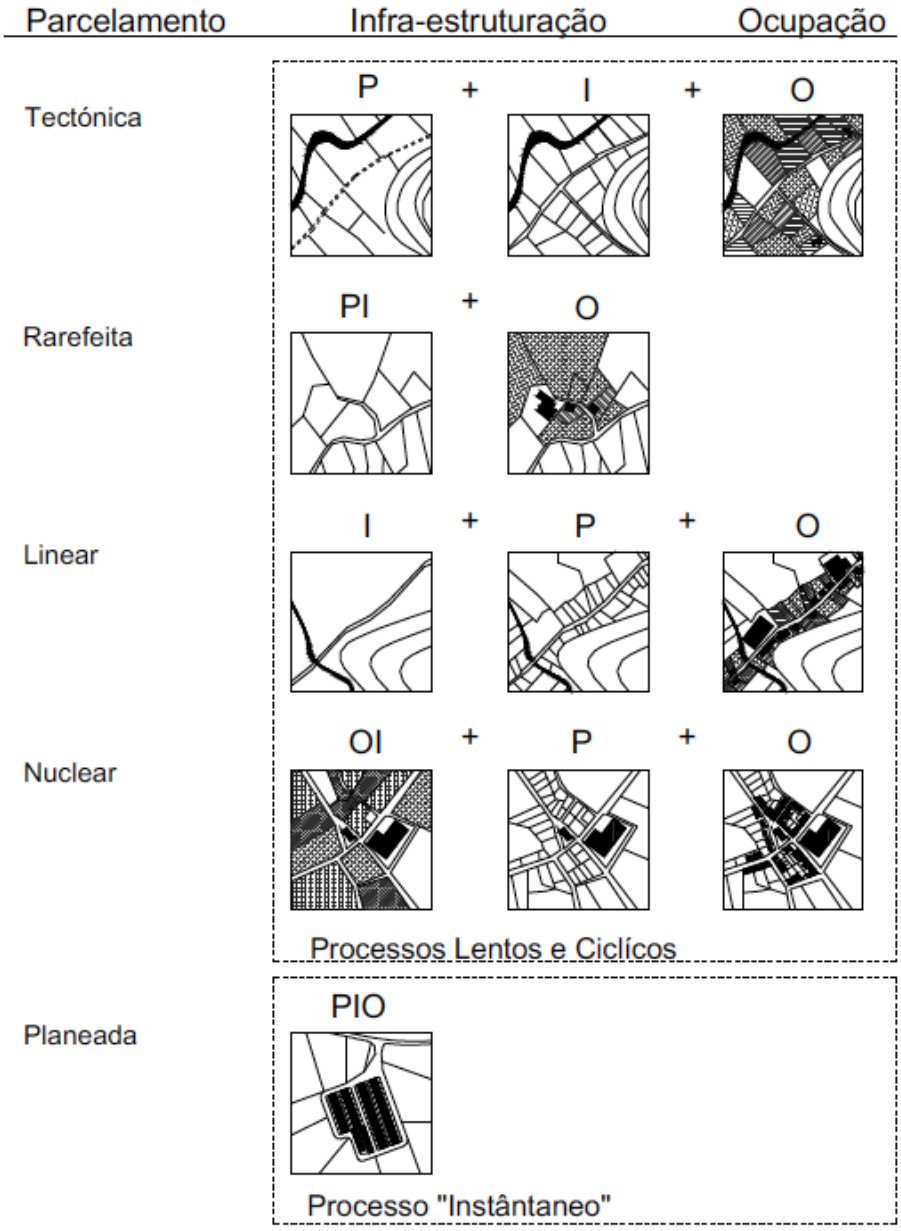


Fig. 46 – As formas do crescimento urbano no difuso
"Processos de construção no tempo das cinco Formas que compõem o Difuso no Vale do Ave". Fonte: SILVA, Cidália (2007) – "Saber ver o Difuso no Vale do Ave", p.10. Cidália Silva adapta ao Médio Ave o diagrama de Manuel de Solà-Morales referente às diferentes formas de crescimento urbano (cf. SOLÀ-MORALES, Manuel de (1986) – "Las formas del crecimiento", p.21), procurando perceber como se articulam as operações-chave da urbanização nos diferentes processos de construção da paisagem do difuso.

correspondem a um só acto simultâneo (PIO). Segundo a autora, esta forma de intervenção é *estranha* a este território, distinguindo-se profundamente das restantes formas, principais responsáveis pelo desenho daquela paisagem. Essa é uma distinção que se prende com três aspectos fulcrais. Em primeiro lugar, o *processo*, por se tratar de uma operação instantânea, sem tempo, por oposição às restantes que correspondem a processos longos e cíclicos. Em segundo lugar, a *unidade de transformação*, que deixa de ser o lote individual, para ser toda uma área de terreno que é transformada e subdividida em simultâneo. Em terceiro lugar, a *promoção*, dado que a transformação deixa de ser resultado da acção de múltiplos intervenientes assente na auto-promoção, passando a ser um produto da iniciativa de um único actor.

A análise desenvolvida no presente trabalho vai no mesmo sentido da abordagem de Cidália Silva, uma vez que se conclui serem as operações que melhor se enquadram na definição que a autora dá da forma *planeada*[296] aquelas que maior impacto têm na paisagem, pelo modo como se destacam da sua envolvente. A análise mostrou também que o tipo de processo associado aos loteamentos se foi alterando com o tempo, com as operações PIO a tornarem-se dominantes no período mais recente[297].

Num primeiro período privilegiou-se a venda de lotes destinados à posterior edificação de habitação unifamiliar isolada. Se, por um lado, o contributo destas operações para o sistema de espaços colectivos se mostrou diminuto, por outro lado a imagem de cada um destes loteamentos tende a diluir-se assegurando uma certa continuidade com a paisagem urbana na qual se inserem. É certo que a uniformidade e ritmo impostos pela divisão dos lotes diferenciam a área loteada da sua envolvente e permitem identificar os limites da operação[298]. Mas, ainda assim, a imagem resultante da sucessão de pequenas casas isoladas

296. Na análise que aqui se faz dos loteamentos, segue-se a nomenclatura proposta por Cidália Silva para as três operações-chave da transformação do difuso para diferenciar os seus modos de produção. Note-se, contudo, que na taxonomia proposta pela autora – ou pelo menos no modo como a apresenta, tendo em consideração as imagens que ilustram cada uma das *formas* propostas – não se consideram os modos de transformação relativos a loteamentos que não promovam todas as três acções (P-I-O) em simultâneo. Aliás, Cidália Silva tende a associar, de forma genérica, a figura do loteamento à forma *planeada*.

297. Tendo em conta a amostra de 42 loteamentos, no período que se seguiu à publicação do PDM, mais de metade das operações (59%) são do tipo PIO.

298. Cidália Silva (SILVA, Cidália (2007) – "Saber ver o difuso no Vale do Ave") defende o parcelário enquanto principal componente formativa da paisagem do difuso do Vale do Ave, pelo que o impacto que resulta da alteração que os loteamentos impõem no cadastro deverá ser sempre considerado. Alteram as lógicas que no tempo longo foram desenhando a estrutura parcelar, impõem novos ritmos e geometrias rígidas definidas pelas tipologias de edificação e pelos regulamentos vigentes. De qualquer forma, como vimos, os loteamentos correspondem a uma subdivisão das parcelas (ou de parte das parcelas) já existentes e, já de si, de pequena dimensão, pelo que, em geral, não apagam as principais linhas estruturantes do parcelário original.

– próximas em termos de alinhamento e volumetria, mas distintas em termos de imagem porque promovidas e projectadas por diferentes proprietários – oferece uma certa continuidade numa paisagem dominada pela habitação isolada e, em geral, marcada por um grão fino[299].

O mesmo não se verifica nos casos em que a promoção integra não só a infra-estruturação e parcelamento, mas também a ocupação dos lotes, em particular quando opta pela habitação em banda, reforçando uma imagem unitária do conjunto edificado. Nestes casos, a unidade de leitura deixa de ser a casa e passa a ser o empreendimento no seu conjunto, imprimindo na imagem urbana um evidente salto de escala. Estes loteamentos passam assim a surgir como elementos que se diferenciam e destacam na paisagem. Uma espécie de dissonâncias que contrastam com a imagem de fundo feita de um polvilhar de pequenas coisas. São, assim, elementos que contribuem para a imagem de descontinuidade e fragmentação da paisagem urbana do Ave. É contudo certo que esta excepção pode passar a ser a regra em certas áreas onde a sua concentração se torne mais elevada. Mas uma tal transformação da paisagem só sucede quando motivada por alguma dinâmica particular, cujas consequências deveriam ser previamente equacionadas[300].

Aparentemente, o salto de escala que aqui se descreve, e que resulta no destaque das novas peças face à sua envolvente, não tem sido interpretado como algo de negativo pela maioria dos actores envolvidos no processo de urbanização destes territórios. Pelo contrário.

Os promotores procuram esse destaque como forma de distinguir o produto que pretendem vender[301]. Como sublinha um dos arquitectos entrevistados, a ausência de uniformidade face à envolvente era requisito explícito por parte dos investidores que encomendavam os projectos. "Uma coisa diferente. É o que dizem sempre, é exactamente esse o adjectivo: *'queremos uma coisa diferente'*."

---

299. O *grão* é (juntamente com *densidade* e *padrão*) um dos três atributos da forma urbana inicialmente avançados por Kevin Lynch que Teresa Calix destaca como critérios de análise da morfologia das texturas urbanas. (CALIX, Teresa – *As morfologias da cidade contemporânea: Estruturas e Texturas. Uma matriz interpretativa da forma urbana. O sistema urbano do Porto*, p. 341). Para uma cuidada definição do conceito, cf. idem, *ibidem*, p. 347-351.

300. Em torno de um dos nós da Variante Nascente de Famalicão há uma área que se aproxima deste cenário **[Conto 4º]**. Mas aqui, a concentração de loteamentos não resulta da paulatina adição de peças, mas da resposta do mercado a uma intervenção de inciativa pública – a abertura de um nó viário associado a um eixo de acesso ao centro urbano –, pelo que as consequências dessa iniciativa poderiam ter sido previstas e acompanhadas por instrumentos de planeamento e gestão mais robustos.

301. Pelo menos ao longo das últimas décadas, esta procura de distinção tem-se mostrado um dos princípios básicos das lógicas do mercado imobiliário. Cf. MUXÍ, Zaida (2004) – *La arquitectura de la ciudad global*; PORTAS, Nuno; TRAVASSO, Nuno (2011) – "As Transformações do Espaço Urbano: Estruturas e Fragmentos" p. 172-175.

Entre os projectistas, mesmo aqueles que nas entrevistas se mostraram preocupados com a fragmentação das estruturas urbanas e afirmaram procurar nos seus projectos de loteamento soluções de continuidade com a envolvente, falaram dessa continuidade apenas do ponto de vista das redes viárias: a continuidade de percurso, a eliminação de situações de impasse, a tessitura das malhas. Mas nunca no que respeita à imagem, escala, ritmo ou tipologia do edificado[302]. Esses parecem ser determinados por questões de mercado e por opções autorais que não têm em conta o meio circundante, ou quando o têm é para estabelecer uma relação de oposição.

De facto, pelo que se pode ler tanto nas memórias descritivas dos projectos de loteamento analisados, como pelos pareceres dos técnicos municipais que os apreciam, a imagem de unidade do conjunto é vista como critério de qualidade a fomentar. A segurança de uma execução cabal da obra, do controlo da imagem final, da sua coerência e completude, o rigor e a ordem, ainda que restritos aos limites da parcela, surgem como valores repetidamente sublinhados pelos intervenientes **[Conto 1º]**. Valores estes que contrastam com a incoerência, variação, imprevisibilidade, descontinuidade, desordem, que esses mesmos actores parecem encontrar no território onde actuam **[Conto 2º]**.

Esta mesma leitura surge, de certo modo, plasmada nos próprios instrumentos municipais de gestão territorial. Como já vimos, no que toca aos loteamentos, o PDM e o RMUE estabelecem critérios de articulação com a rede de espaços colectivos existentes que são obrigatórios tanto para novos arruamentos como para as áreas de utilização colectiva, procurando assegurar o acesso e a continuidade do sistema[303]. Contudo, no que respeita à edificação, o PDM escolhe sublinhar a necessidade de unidade da operação determinando que, no caso de construção em banda ou geminada será obrigatória a apresentação de "estudo conjunto para as edificações onde seja assegurada a sua unidade formal, nomeadamente no que se refere aos materiais e inclinação das coberturas, ritmos de fenestração e materiais e cor dos revestimentos, a aprovar simultaneamente com o

302. Um dos projectistas entrevistados deixou este ponto claro. Quando estava a sublinhar a importância de articular cada loteamento com a sua envolvente, perguntou-se se essa articulação também se fazia em termos de imagem. O autor respondeu que as opções tipológicas e morfológicas seguem essencialmente as tendências de mercado, as opções do promotor e as suas próprias linhas autorais. E acrescentou: "Eu quando me refiro a ligar, refiro-me a coser de alguma forma a infra-estrutura, nomeadamente a infra-estrutura viária. Não quero dizer que amanhã eu esteja a intervir aqui com determinados materiais e que depois ao lado não se possa construir com outros completamente diferentes." (Entrevista #03, cf. Anexo II).

303. Cf. artigos 35º e 37º do Regulamento do PDM de 1994 (Resolução do Conselho de Ministros nº 82/94) e artigo 12º do Regulamento Municipal da Urbanização e Edificação (Edital nº 397/2003).





Fig. 47, 48 – Unidade formal
Os loteamentos que integram a edificação tendem a reforçar a sua unidade e autonomia formal, destacando-se face à envolvente. Fotografias de dois loteamentos em Famalicão. Fotografias do autor.

loteamento, de cujo alvará fará parte integrante."[304] Refira-se, porém, que não pode ler-se neste comentário uma crítica a tal determinação do PDM que, em si mesma, parece pertinente. Com esta referência pretende-se apenas salientar a insistência na unidade formal interna à operação, por contraste com a ausência de preocupação com a coerência e continuidade entre a imagem da nova peça e aquilo que a envolve.

As novas peças assim produzidas parecem, então, afirmar a sua lógica interna por contraste com o meio que as circunda e onde não encontram nenhuma ordem legível **[Conto 2º]**. No entanto, ao destacarem-se de modo tão evidente da sua envolvente, ao afirmarem-se como figuras individuais face a um fundo que ali permanece, são estas novas peças que acabam por evidenciar que havia aí uma qualquer ordem por reconhecer. Aquela ordem em relação à qual se diferenciam.

De facto, como melhor se verá na Parte II, em entrevistas a residentes, aquilo que é apontado como negativo e dissonante na paisagem são exactamente as operações de carácter residencial que mais se diferenciam – blocos de habitação colectiva e conjuntos de casas em banda particularmente densos ou extensos. Ao negarem as lógicas preexistentes, são estes novos loteamentos que, na procura de uma ordem sua, acabam por cortar as continuidades prévias e reforçar a imagem de fragmentação[305].

4.3. Impacto

Os loteamentos foram um dos principais mecanismos de produção de espaço urbano no Vale do Ave das últimas décadas, com grande impacto na sua estrutura urbana e na sua paisagem.

Apesar da pequena dimensão de cada uma das operações, no seu conjunto, os loteamentos correspondem a uma parcela muito significativa do espaço urbanizado. Focando-nos apenas nos loteamentos de carácter residencial, em Famalicão contabilizam-se um total de 1050 projectos aprovados entre 1965 e 2014, totalizando 863 ha de área urbanizada e

304. Cf. artigo 22º do Regulamento do PDM de 1994 (Resolução do Conselho de Ministros nº 82/94).

305. Este ponto é reforçado por vários autores. Cf., entre outros, MUXÍ, Zaida (2004) – *La arquitectura de la ciudad global*; MANGIN, David (2004) – *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine* ; GAUSA, Manuel (2002) – "Housing: Nuevas alternativas, nuevos sistemas", p. 13.

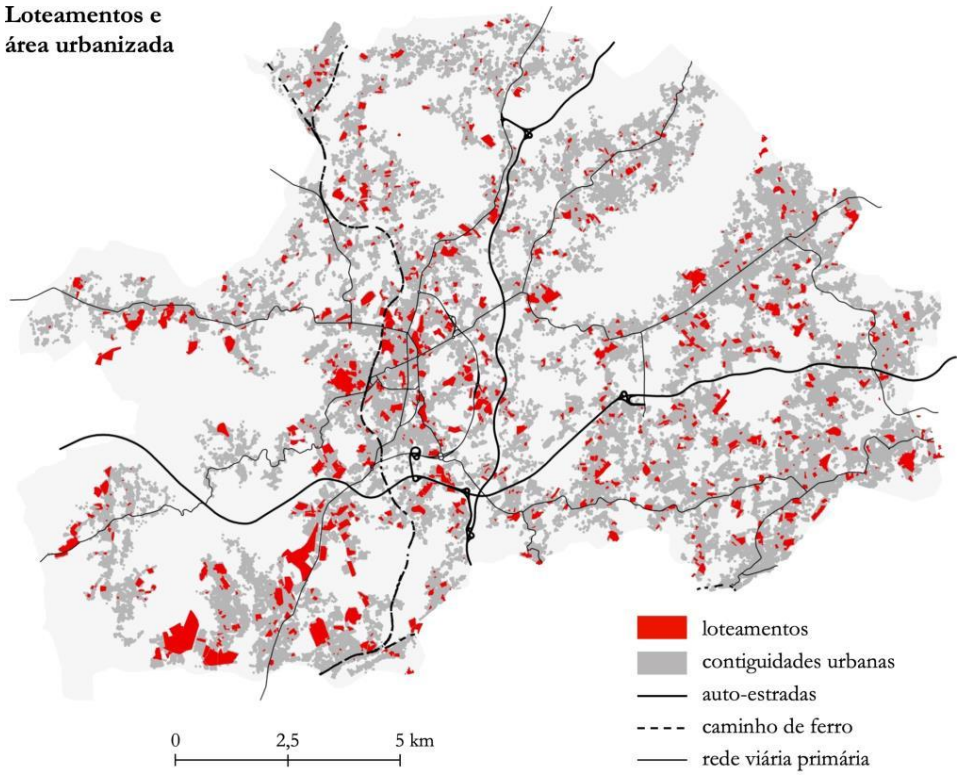
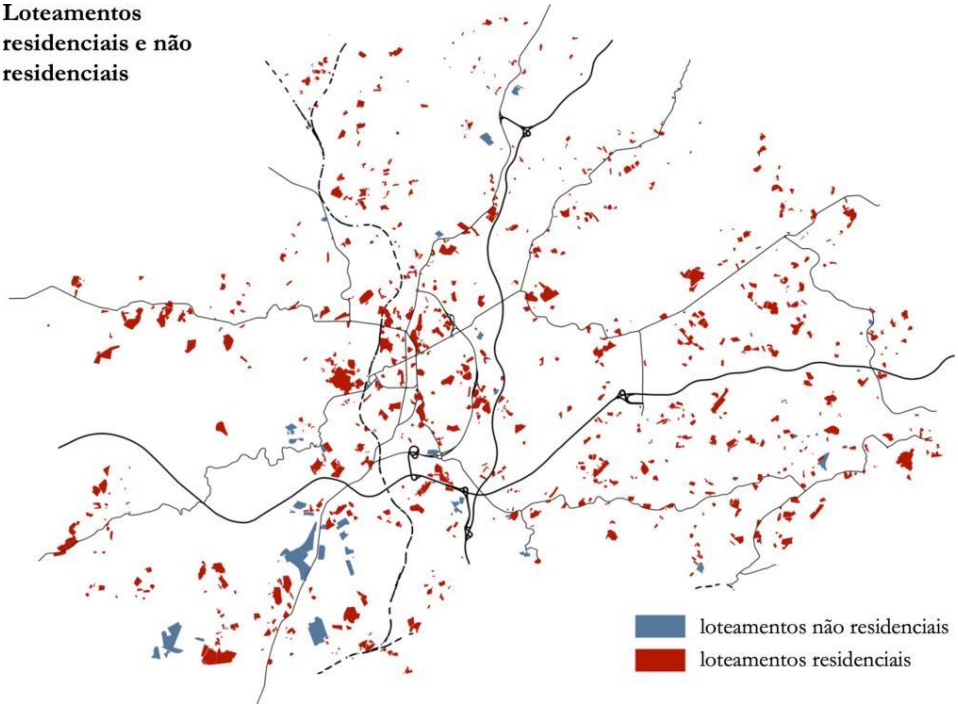
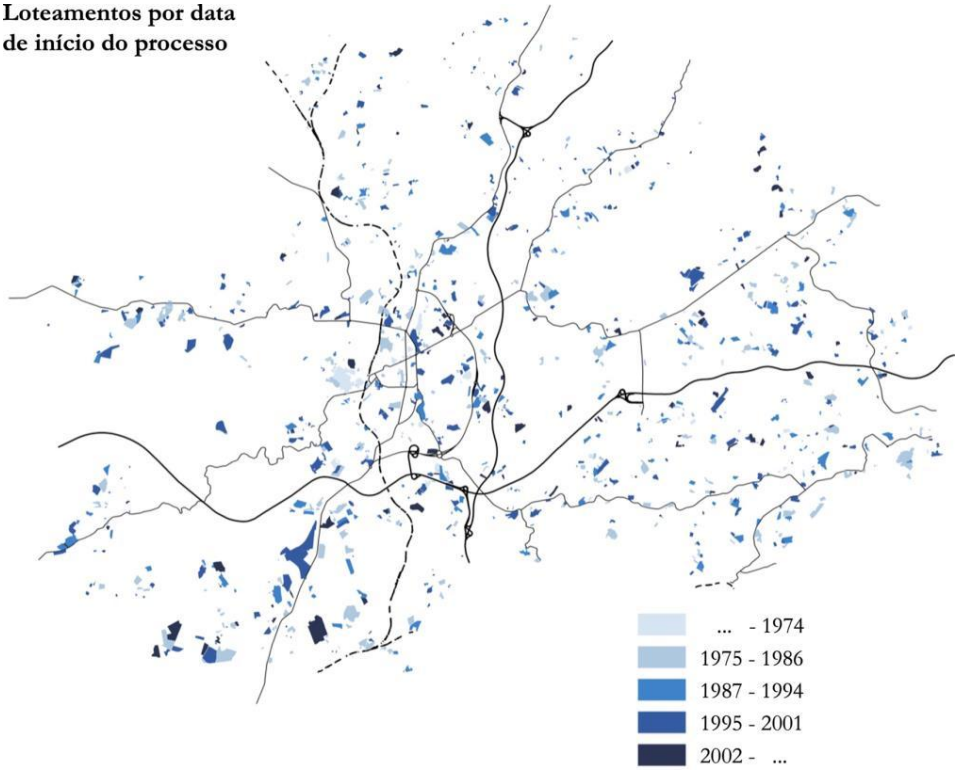


Fig. 49-55 – Espacialização dos loteamentos em Famalicão
Em cima: Operações de loteamento licenciadas em Famalicão sobre mancha urbanizada (buffer 25m em torno do edificado). O mapa evidencia que os loteamentos correspondem a uma parcela muito significativa da área urbanizada do concelho. Percebe-se também que os loteamentos surgem disseminados por todo o município, podendo contudo identificar-se uma maior concentração na área central, assim como no eixo da Estrada Nacional nº14, a Sul, se bem que aqui o impacto se deva sobretudo à concentração de loteamentos destinados à indústria resultantes da área industrial aí existente.
Os mapas das páginas seguintes reforçam esta imagem. Nenhuma das análises mostra um padrão evidente de distribuição. Percebe porém que é no núcleo central que se concentram os loteamentos mais densos. É também aí que se encontra a maior concentração de loteamentos com maior número de fogos; os quais surgem também junto à área industrial a Sul (eixo EN14), e, pontualmente, ao longo na EN206, a Poente do município. Estes loteamentos correspondem também, em geral, àqueles que são promovidos por empresas e àqueles com maior percentagem de espaço colectivo, pelo que estas análises devolvem um padrão similar ao descrito.
Também no que toca à evolução da promoção ao longo do tempo se percebe que as limitações que se colocavam à criação de loteamentos fora da área central (a única com plano aprovado) até à publicação do PDM em 1994 (cf. *nota nº 391*) não impediram uma distribuição dos loteamentos relativamente homogénea pelo território nos diferentes períodos de tempo. Encontra-se, sim, uma maior concentração de loteamentos mais recentes associados à criação de novos atractores ou pontos de maior acessibilidade (área industrial, nós das auto-estradas e da variante).
Elaboração própria com base em informação cedida pelo Município de Famalicão.

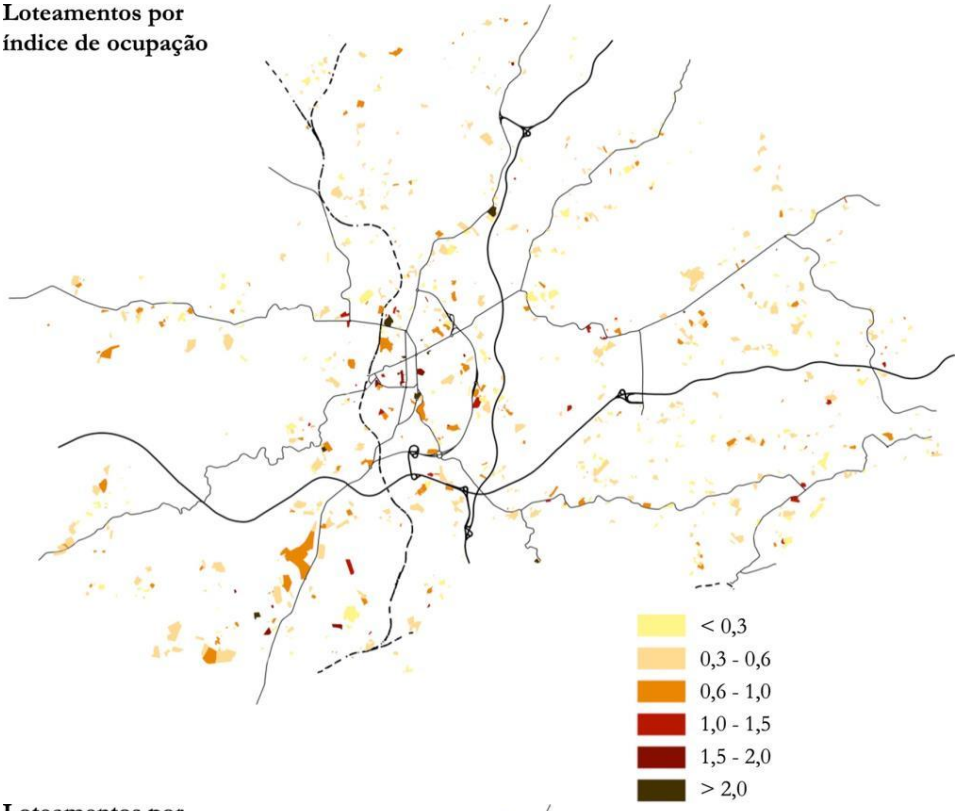
Loteamentos residenciais e não residenciais



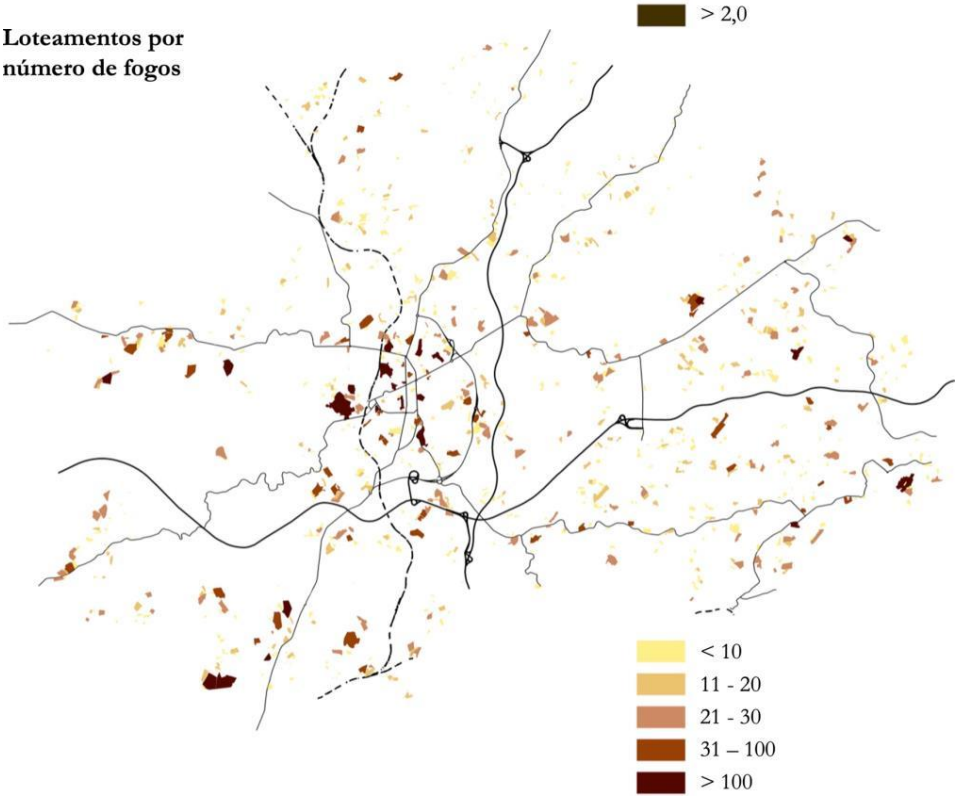
Loteamentos por data de início do processo



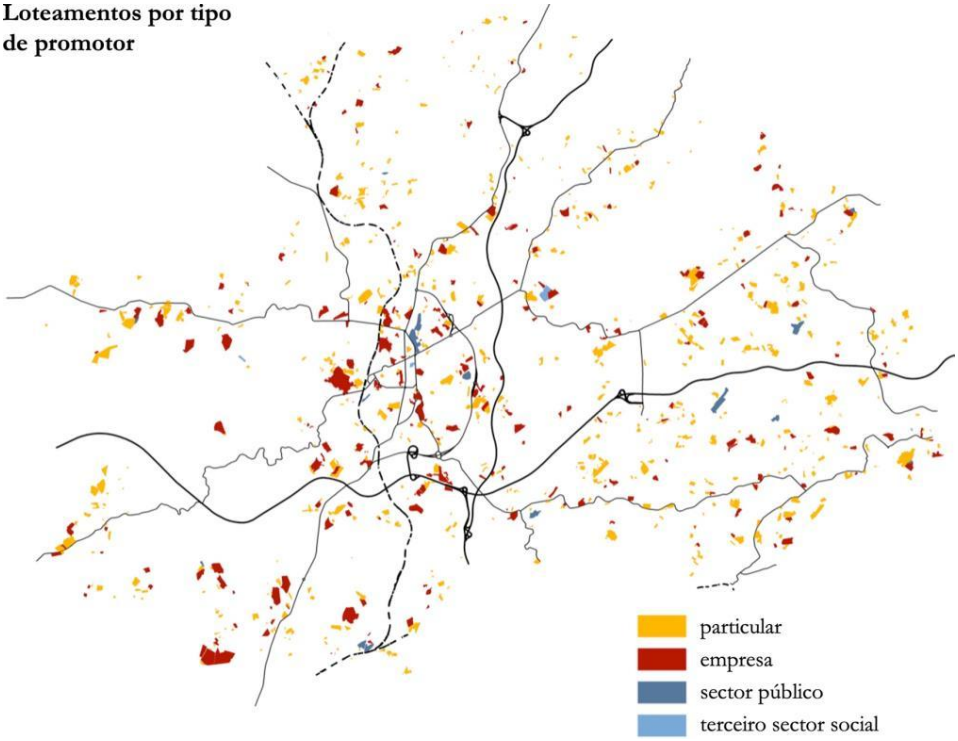
Loteamentos por índice de ocupação



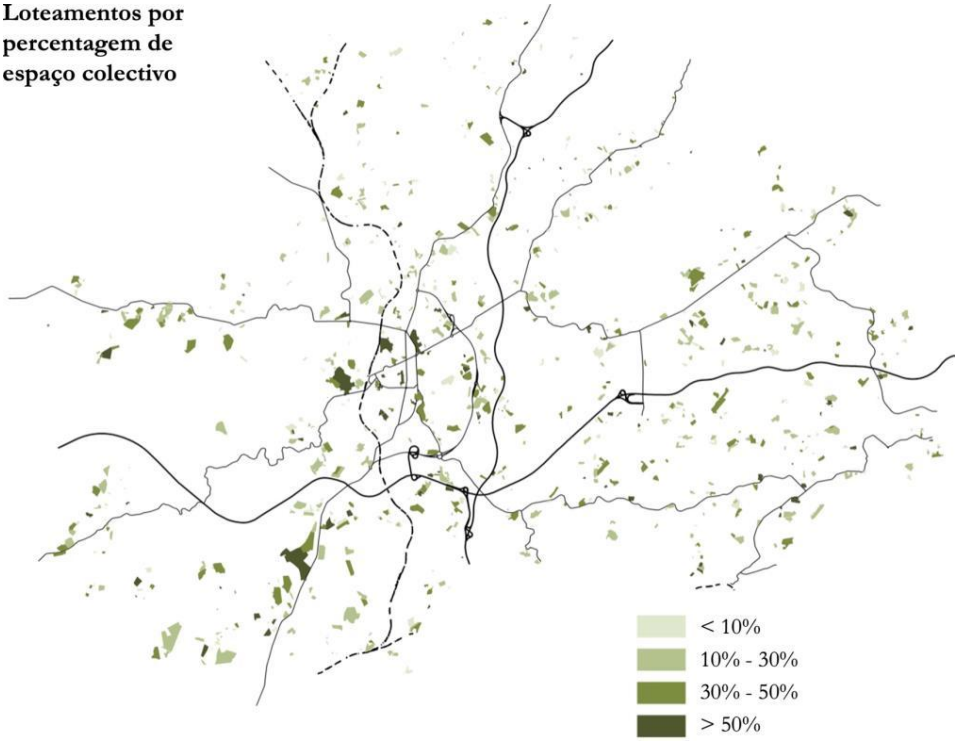
Loteamentos por número de fogos



Loteamentos por tipo de promotor



Loteamentos por percentagem de espaço colectivo



17 100 novos fogos[306]. No período que se seguiu à publicação do PDM, os loteamentos foram responsáveis pela criação de cerca de metade de todos os fogos licenciados[307].

De um modo geral, as operações de loteamento distribuem-se de forma relativamente homogénea por toda a área urbanizada do município. É, contudo, possível identificar algumas variações que correspondem às tendências gerais da urbanização em cada área: mais rarefeito a norte; mais pulverizado a nascente, acompanhando a área mais marcada pela industrialização difusa que se estende até Guimarães; maior intensidade na faixa central que compreende a sede concelhia e se estende para sul até ao Rio Ave ao longo do eixo da Estrada Nacional nº 14, maior intensidade esta que, mais do que corresponder a maior número de loteamentos, corresponde, isso sim, a loteamentos de maior escala e maior densidade de construção.

Assumindo um papel de tão grande relevo na urbanização deste território, importa avaliar o impacto que os loteamentos têm na estrutura urbana e na paisagem do Vale do Ave. Em particular, importa perceber em que medida estas peças urbanas contribuem para reforçar a ideia de fragmentação que lhe está associada.

Como vimos no início desta primeira parte do trabalho, os loteamentos trazem para o território uma nova forma de produção de espaço alterando o tempo, a escala e os actores que desenham o processo da sua transformação. Alterações estas que, tal como sublinha Cidália Silva[308], ficam impressas no espaço físico – na sua imagem e estrutura. As novas peças, resultantes de uma acção única de planeamento, contrastam com a estrutura filigranar aí existente, produzida por inúmeras pequenas intervenções elementares distendidas no tempo longo. Neste sentido, pela sua própria natureza processual, as operações de loteamento – tal como outros tipos de operações que resultam na transformação unitária e simultânea da parcela[309] – correspondem a uma ruptura visível face à sua envolvente, contribuindo, por essa via, para a percepção de fragmentação.

---

306. De acordo com os dados fornecidos pela Câmara Municipal. Como anteriormente referido na secção introdutória (cf. *nota nº 163*), é possível que estes valores contenham algumas imprecisões de pequena dimensão. Porém, o que importa aqui sublinhar é a ordem de grandeza destes valores.

307. Comparação entre o total de novos fogos licenciados no município (dados INE) e o somatório de fogos previstos no conjunto dos projectos de loteamento aprovados, de acordo com os dados fornecidos pela Câmara Municipal, no período de 1995 a 2013.

308. SILVA, Cidália (2007) – "Saber ver o difuso no Vale do Ave".

309. Cidália Silva aponta como exemplos da forma planeada não só operações de loteamento, mas também os Planos de Pormenor (cf. SILVA, Cidália (2007) – "Saber ver o difuso no Vale do Ave", p. 9, 13). Deve-se ainda acrescentar aqui os vários tipos de operação que, seguindo diferentes procedimentos e enquadramentos jurídicos concorrem para produtos similares. Como se verá mais à frente (*5.3.1. A evolução do regime do loteamento*,

Contudo, a ruptura operada pelos loteamentos pode ser reforçada ou amenizada pelas opções de promotores e projectistas, nomeadamente no que toca ao processo, à imagem e, sobretudo, ao desenho da rede de espaços colectivos que organiza a operação urbana. Estas opções podem, ou não, contribuir para prolongar, dar continuidade e clarificar as estruturas preexistentes. Importa, por isso, sumarizar algumas conclusões resultantes da análise antes apresentada, no que toca a estes três aspectos.

4.3.1. Processo

No que respeita ao processo, em particular ao modo como se articulam as três operações-chave enunciadas por Cidália Silva, percebeu-se que se assistiu a um primeiro período em que as operações se resumiam, na sua maioria, à infra-estruturação e parcelamento (PI+O) ou mesmo só ao parcelamento (P+O), deixando a edificação para um momento posterior, a ser executada por diferentes intervenientes; tendo-se depois passado a um segundo período, iniciado em meados da década de 1990, no qual a regra passou a ser a operação que concentra as três operações-chave numa única acção e num único promotor (PIO). São sobretudo estes casos que correspondem a um claro salto de escala na imagem urbana e à anulação do "factor tempo"[310], dando origem a "ilhas"[311] que rompem com a envolvente, assumindo-se como elementos dissonantes.

4.3.2. Imagem

A descontinuidade no que toca à imagem prende-se directamente com as opções de carácter processual antes apontadas. A integração da edificação na operação, generalizada a partir de meados da década de 1990, conduziu ao desenho de peças unitárias que se destacam da envolvente, reforçando a imagem de fragmentação.

Interessa referir dois factores que, neste período, vieram reforçar essa imagem de destaque. O primeiro diz respeito às escolhas morfotipológicas, com a habitação em banda a assumir-se como regra, introduzindo no difuso volumetrias de maior dimensão que

---

Parte I), ao longo do tempo foram surgindo diferentes meios de criar operações similares a loteamentos com recurso a instrumentos alternativos. Foi o caso dos destaques sucessivos, venda por avos, ou, mais recentemente, o desenho de conjuntos de habitação em banda licenciados como propriedade horizontal.

310. Cf. PORTAS, Nuno (2007) – "A regulação urbanística da Arquitectura"; SILVA, Cidália (2007) – "Saber ver o difuso no Vale do Ave".

311. Cf. PORTAS, Nuno (2007) – "A regulação urbanística da Arquitectura".

contrastam com o grão fino dominante. O segundo prende-se com a escala e modelos de desenho dos espaços colectivos, que foram reforçados neste período em grande medida pelas imposições criadas pelo PDM. Isto torna-se mais evidente nos loteamentos de maior escala que criam malhas viárias com geometrias próprias que impõem no território novos padrões que se destacam da rede circundante.

Mas os principais factores a ter aqui em conta parecem ser a promoção da unidade morfológica da operação entendida como critério de qualidade, e a intenção de diferenciação por questões comerciais. Opções que denotam uma certa desvalorização ou falta de reconhecimento dos valores e lógicas próprias da envolvente, ou pelo menos um desinteresse em dar continuidade a esses valores e lógicas.

Note-se, no entanto, que estas peças urbanas, apesar de se distinguirem de forma evidente da envolvente pela sua imagem unitária, não têm por hábito criar barreiras ostensivas que as separem visualmente do meio circundante, tal como não procuram grande diversidade tipológica ou formal. Isto tanto se fica a dever às limitações impostas pelo PDM, como à vontade dos próprios promotores que preferem reproduzir modelos já testados e comercialmente seguros[312]. Assim, apesar de se diferenciarem da imagem dominante do difuso – da sua escala de intervenção e das suas tipologias recorrentes – estas novas peças urbanas assemelham-se bastante entre si, correspondendo a um novo tipo também ele característico deste território e que, em algumas áreas, chega já a ser dominante. Daí que seja possível considerar estas operações como promotoras de uma imagem de fragmentação, mas não pareça ser já possível apontá-las como corpos completamente estranhos àquele território.

4.3.3. Sistema de espaços colectivos

Também no que se refere à continuidade da rede que estrutura o espaço urbano, importa sublinhar que estamos aqui muito longe dos territórios estudados por autores como David

312. Este ponto ficou bastante claro nas entrevistas com os projectistas: os promotores insistem na reprodução de modelos testados e seguros. Segundo os entrevistados, isto era ainda mais vincado nos promotores mais bem sucedidos comercialmente, que procuravam repetir as escolhas que se haviam mostrado bem sucedidas em operações anteriores. Pareceu também estar interiorizada a ideia de que os projectos que procuram maior inovação são mal recebidos pelo mercado, citando exemplos de loteamentos que procuraram distinguir-se por uma opção tipológica diferente das habituais (T4 em vez de T3), ou maior densidade. Nesses casos, a culpa é atribuída aos promotores, apresentados como inexperientes e pouco conhecedores daquele mercado (Entrevistas #03, #04, cf. Anexo II).

Mangin ou Zaida Muxí[313], feitos de ambientes protegidos e encerrados que se justapõem a um território com o qual afirmadamente negam qualquer relação de continuidade ou proximidade; tal como estamos longe dos complexos circuitos de autonomização das áreas residenciais descritos por Alexander Pope, que parecem colocar cada casa na origem da rede, afastando-as entre si[314]. A pequena dimensão das operações, o reduzido número de condomínios fechados, o uso generalizado de vedações relativamente baixas em conformidade com o RGEU, a tentativa de controlo de situações de impasse na sequência do PDM – tudo isto contribui para um ambiente relativamente aberto e permeável.

Todavia, como vimos, é muito limitado o contributo dos loteamentos para a criação de um sistema de espaços colectivos contínuo, conectado, atravessável e hierarquizado, que contrarie a fragmentação das estruturas urbanas e concorra para um território mais acessível, coeso e inteligível. A maioria das operações não participa directamente na expansão do sistema pela criação de novos arruamentos ou espaços de utilização colectiva. E quando o fazem, em pouco reforçam a rede existente.

Em geral, os loteamentos que criam novas vias desenham esquemas fechados sobre si mesmos que se penduram no existente, não promovendo novas ligações que densifiquem a malha. Já as áreas de utilização colectiva, quando surgem, tendem a ser internalizadas, assumindo um carácter semi-privado que não participa activamente no sistema público. Ou então, limitam-se a pequenas áreas residuais sem valor de uso e fraca manutenção, que só desvalorizam a imagem urbana.

Apesar disto, os promotores foram-se mostrando crescentemente disponíveis para produzir espaço colectivo e para reconhecer o seu valor, procurando também investir e qualificar as áreas que se estendem para lá dos lotes a comercializar. No total, são cerca de 270 ha de espaço colectivo, na sua quase totalidade transferidos para o domínio municipal, e que corresponde a mais de 30% da totalidade do solo loteado. Deste modo, os loteamentos assumem-se, neste território, como um muito importante mecanismo de criação de solo público. Daí que importe reflectir sobre como melhor mobilizar este instrumento e esta disponibilidade dos promotores, de modo a que, com o mesmo esforço,

313. Cf. MANGIN, David (2004) – *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine*; MUXÍ, Zaida (2004) – *La arquitectura de la ciudad global*.

314. Cf. POPE, Albert (2008) – "Terminal distribution".

possam oferecer um contributo mais qualificado ao sistema de espaços colectivos e à estruturação do espaço urbano de que ele é a base fundamental.

4.3.4. Os efeitos do PDM

A análise desenvolvida permitiu identificar uma alteração nas características dos loteamentos que, ainda que progressiva, encontrou o seu principal momento de viragem em meados da década de 1990; algo que terá várias causas entre as quais se destacam o contexto socioeconómico e a publicação do PDM, no ano de 1994.

O PDM[315], em conjunto com a legislação nacional publicada pela mesma altura – em particular as portarias que fixavam os parâmetros para cálculo das áreas colectivas a prever[316] – e, mais tarde, com a publicação do RMUE[317], veio criar um ambiente de maior exigência na aprovação dos loteamentos, em particular no que toca ao dimensionamento e qualificação dos espaços colectivos. E, de facto, assistiu-se a um maior investimento nos projectos e à profissionalização da promoção, cada vez mais empresarial. Mas isto veio associado à tendencial internalização das áreas colectivas (agora mais qualificadas, mas assumidas como áreas de carácter semi-privado), à ruptura em termos de escala e desenho dos arruamentos face à envolvente, à generalização das operações unitárias que integram a edificação (IPO), ao estabelecimento da habitação em banda como regra.

A maior exigência face aos loteamentos parece assim, paradoxalmente, ter contribuído para aumentar o destaque das peças face à envolvente e, nesse sentido, a fragmentação da paisagem urbana. Isto terá a ver, em parte, com as opções tipológicas contidas no plano (nomeadamente a permissão da habitação em banda em grandes áreas do território a que essa tipologia era, até aí, alheia), mas também com o facto desse acréscimo de exigência se focar essencialmente no incremento das qualidades (na maioria das vezes medidas em termos quantitativos) internas à peça. No que se refere à relação da operação de loteamento com o ambiente urbano em que se insere, o plano avança muito pouco, visando apenas garantir uma certa continuidade funcional da rede viária[318] e impedir as situações de

315. Resolução do Conselho de Ministros nº 82/94.

316. Portaria nº 1182/92; Portaria nº 1136/01.

317. Edital nº 397/2003.

318. Como mencionado, no artigo 35º, o PDM de 1994 determinava que "As operações de loteamento ou estudos urbanísticos de qualquer âmbito que impliquem criação de arruamentos deverão ser concebidos por forma que estes se apoiem em vias existentes, estabelecendo ligações com inequívoca lógica e justificação urbanística, evitando sempre que possível situações de impasse." (Resolução do Conselho de Ministros

impasse, objectivo no qual terá tido algum sucesso[319]. É ainda de sublinhar que esta posição assumida pelo PDM parece estar de acordo com a visão transmitida pelos projectistas nas entrevistas realizadas, pelo que o problema não deve ser restringido aos instrumentos de planeamento.

As novas peças urbanas que se generalizaram a partir de meados da década de 1990 – as tais operações unitárias que condizem com a descrição de Cidália Silva e contrastam com a envolvente em que se implantam – seguiram as indicações dos planos e regulamentos vigentes e parecem corresponder, em grande medida, à visão que aí se transmite do que devem ser essas peças. Considera-se, por isso, que a busca por estruturas urbanas mais contínuas e inteligíveis deve passar por uma revisão da regulação dessas peças. Deve passar, sobretudo, por pensar em instrumentos de gestão territorial e práticas de planeamento e gestão menos centradas nas qualidades internas a cada fragmento e mais apostadas em gerir o modo como ele se integra e participa num sistema mais amplo.

4.3.5. Causas

Não é fácil identificar as principais causas que levam a uma crescente autonomização das operações de loteamento face ao território que as acolhe. Várias destas causas ficaram já aqui apontadas. Importa, contudo, voltar a sublinhar as três mais relevantes.

A primeira decorre da alteração do tipo de promoção que surge associada a um crescente entendimento da operação no seu conjunto enquanto produto comercial, conduzindo a uma maior autonomia da operação com vista a reforçar alguns dos valores ditados pelo mercado – diferenciação, autonomia, controlo, segurança[320]. Esta tendência parece estar

---

nº 82/94) Esta formulação é suficientemente aberta para conferir à gestão urbanística capacidade de impor uma articulação entre as novas peças e a sua envolvente que vá para lá da mera ligação funcional e eliminação de impasses. Contudo, não foi isso que se verificou. A interpretação do texto foi pouco para além da sua parte mais concreta – "evitar situações de impasse" –, o que se prende também com a cultura dos actores envolvidos. De qualquer forma, a revisão do PDM viria a corroborar, em grande medida, essa interpretação limitada do texto, tendo em conta a formulação mais restrita que lhe oferece: "Estabelecer a ligação a arruamento ou entre arruamentos já existentes de forma a evitar situações de impasse rodoviário e facilitar a mobilidade e a estruturação do tecido urbano." (alínea a) do artigo 56º do Regulamento do PDM, Aviso nº 10268/2015). Note-se, no entanto, que o texto de 2015 acrescenta uma alínea sobre a necessidade de adequação dos perfis viários à sua envolvente, tema que não surgia de modo explícito na primeira versão do plano (alínea b) do artigo 56º do Aviso nº 10268/2015).

319. É possível encontrar alguma evolução neste aspecto na amostra analisada. No período anterior a 1994, 64% dos loteamentos que criaram novos arruamentos apresentavam situações de impasse. No período posterior a 1994 esse número desce para 40%.

320. Cf. PORTAS, Nuno; TRAVASSO, Nuno (2011) – "As Transformações do Espaço Urbano: Estruturas e Fragmentos", p. 172-175; MUXÍ, Zaida (2004) – *La arquitectura de la ciudad global.*





Fig. 56, 57 – Autonomia
As novas peças procuram autonomizar-se da envolvente, seja pela forma (em baixo), seja pela descontinuidade dos percursos, para não se estabelecerem como estrutura de atravessamento (em cima). Fotografias do autor.

de acordo com um movimento mais amplo, detalhadamente descrito por David Mangin, de urbanização com base na sucessão de fragmentos cada vez mais autónomos e centrípetos que se penduram nas redes arteriais. Contudo, é o próprio Mangin que sublinha que as soluções oferecidas pelos loteamentos não correspondem de facto à procura, ou melhor, às procuras existentes[321]. Na verdade, são sobretudo ditadas pela simples reprodução de modelos que foram dando provas de sucesso comercial, pelo menos até ao momento da crise iniciada em 2008.

Isto foi ainda mais claro nos territórios do difuso, onde a pequena parcela correspondeu a uma pequena promoção sem meios para grandes inovações. As lógicas de mercado que dirigiram o desenho de cada peça foram, aqui, sobretudo fruto da cópia ou da experiência individual dos promotores; e são facilmente mutáveis a partir do momento em que surjam modelos alternativos que se mostrem igualmente bem sucedidos e mais adaptados às procuras actuais.

A segunda causa prende-se com uma certa tensão entre público e privado no que toca ao carácter e função dos espaços colectivos dos loteamentos. A dificuldade em definir o real carácter destes espaços – ao serviço de quem se devem colocar – é algo que, como vimos, encontra as suas raízes na própria legislação, aberta a diferentes interpretações. Mas resulta também do modo como o município concretiza essa legislação nos seus regulamentos e da forma como a aplica na prática, não clarificando o papel que estes espaços devem assumir. Para além disso, o regime de cedências sofre uma certa deslegitimação, nomeadamente por três factores: a pequena dimensão dos loteamentos que resulta em espaços verdes de uso colectivo mínimos e sem grande valor de uso; as falhas de manutenção desses espaços por parte das entidades públicas; a falta de clareza na aplicação dos recursos financeiros advindos das taxas compensatórias. O resultado é que os promotores se mostraram disponíveis para investir nas áreas colectivas, mas tenderam a internalizá-las e tratá-las como áreas de carácter semi-privado que valorizam o produto comercial, mas não participam da produção de uma rede pública.

A terceira, e talvez principal, causa do modo como as operações de loteamento se relacionam com as estruturas urbanas que integram parece ser o próprio princípio da sua autonomia enraizado em todos os passos dos processos que lhe estão associados. Essa ideia de autonomia é uma constante: no procedimento administrativo directamente guiado

321. Cf. MANGIN, David (2004) – *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine*, p. 187-189.



pelo promotor particular e restrito aos limites da parcela, na regulação municipal mais focada nas qualidades do fragmento do que na sua inserção na estrutura, no modo como todos os actores envolvidos entendem o projecto. Nas palavras de um dos projectistas entrevistados, "[o] grande problema dos loteamentos é que as pessoas que fazem um loteamento têm um contorno que se chama 'terreno a intervir'. Se por acaso se analisasse aquilo que está para lá; se se estudasse de alguma forma os alinhamentos, aquele espaço em conformidade com aquilo que está de fora daquelas quatro paredes, as coisas funcionariam muito melhor."[322] Porém, tudo aponta no sentido contrário.

Este princípio de autonomia não se esgota nas lógicas (de mercado, de promoção, de regulação) que regem o desenho de cada peça. Mesmo um promotor ou projectista, que procure desenvolver um projecto apostado na continuidade das estruturas envolventes e na participação activa na produção de uma estrutura urbana mais ampla, terá sérias dificuldades em atingir esse objectivo. Não encontrará uma ideia clara de qual seria essa estrutura, nenhuma segurança sobre o que irá passar-se nos terrenos vizinhos, nenhuma garantia de que um novo eixo que proponha venha de facto a ser prolongado.

Quando nos afastamos dos centros consolidados ou das áreas intensamente planeadas, a evolução futura da urbanização surge fortemente marcada pela incerteza. E, face a essa incerteza, a actuação mais lógica parece ser a auto-defesa: tratar cada parcela de modo autónomo, torná-la auto-suficiente e independente de uma envolvente instável, tanto em termos de usos, como de acessos e de imagem.

E o certo é que todo o processo de urbanização parece reforçar esse princípio. Tudo aponta para um processo assente na sucessiva adição de fragmentos autónomos – pensados e avaliados apenas no interior dos seus limites – que se associam a uma estrutura urbana existente sem que haja mecanismos para gerir o modo como essa associação se estabelece. E isto é menos um problema dos princípios que determinam o desenho da operação de loteamento e mais uma questão dos mecanismos que regem a sua integração no sistema.

322. Entrevista #03 (cf. Anexo II).

Fig. 58 (página anterior) – A peça da urbanização
Loteamento no vale do Pele, Famalicão. Fotografia do autor.

4.4. Loteamentos e fragmentação

Voltemos ao início. A peça base da urbanização alterou-se. Deixou de ser a habitação unifamiliar de autopromoção em lote próprio que se associava a uma estrutura preexistente, para passar a ser uma peça urbana de maior escala e promoção privada que constrói uma parte dessa estrutura. Os loteamentos urbanos são o melhor exemplo destas novas peças e o principal mecanismo de produção de espaço urbano nos territórios difusos do Vale do Ave.

Os loteamentos operam uma ruptura nas estruturas urbanas em que se inserem e, por essa via, reforçam a imagem de fragmentação da paisagem do Ave. São fragmentos cada vez mais ensimesmados e autónomos que se penduram na rede existente. Apesar de surgirem como um dos principais mecanismos de produção de espaço colectivo, o seu contributo para a criação de uma estrutura pública contínua, capaz de ordenar e conferir maior inteligibilidade ao território, é diminuto.

Em parte, isto deve-se a factores estruturais: os loteamentos trazem para o território uma nova forma de transformação urbana, com uma nova escala e um novo tipo de promoção e isso fica impresso na estrutura urbana.

Mas o incremento da fragmentação fica também a dever-se a um conjunto de opções de projecto relativas ao modo como as novas peças se articulam com a sua envolvente, em termos de estrutura e de imagem. O modo como escolhem dar ou não dar continuidade às lógicas preexistentes que ordenam o território circundante.

Essas opções prendem-se com princípios de mercado que dirigem a promoção, e que apontam para uma crescente autonomia e diferenciação. Mas não só. Elas correspondem também àquilo que está previsto na legislação e nos instrumentos municipais de gestão territorial, assim como ao modo como os processos de urbanização são organizados e guiados. Aí, tudo aponta para uma transformação essencialmente baseada na sucessiva adição de fragmentos autónomos, desenhados e avaliados apenas pelas suas qualidades internas, sem atender à participação que essas peças possam ter na produção da estrutura urbana que, na realidade, vão construindo.

Ou seja, a questão não se coloca apenas no desenho da peça, mas também no processo por via do qual cada nova peça é colocada no tabuleiro de jogo. Importa, por isso, analisar

o modo como esse processo é gerido. E isto move o foco da peça para o sistema, da promoção para a gestão, do produto para o processo.

É o que se procura fazer nas páginas que se seguem.

5. Fragmentação também nos processos
[Olhar #2]

À alteração dos processos de urbanização – a passagem do *puzzle* à *colllage* – não correspondeu a devida alteração nas práticas de planeamento capazes de munir as entidades públicas de instrumentos adequados à gestão das novas formas de construção de espaço urbano.

A estrutura urbana que, nos modelos canónicos, seria responsabilidade dos poderes públicos, passou a fazer-se pela soma de fragmentos urbanos de iniciativa privada que seguem, no seu desenho, as lógicas próprias da promoção e do mercado, tendendo para uma crescente autonomia. O resultado são estruturas urbanas cada vez mais descontínuas e de difícil leitura.

Como sublinha Mangin, aquilo a que se assiste é a uma demissão das autoridades públicas "face à sua responsabilidade relativa à continuidade do espaço público" que compensa com o reforço na regulação e controlo do projecto dos edifícios, do desenho de cada peça em si mesma, "justamente aí, onde deveria conceder maior liberdade."[323] Nuno Portas reforça a mesma ideia, defendendo que o problema "não está na homogeneidade formal de cada conjunto, mas antes na articulação de cada polígono com os precedentes e com os seguintes."[324]

Ou seja, no que toca à estruturação do espaço urbano, com vista à criação de sistemas mais contínuos e inteligíveis, a questão será menos o desenho da peça e mais os mecanismos que regem o modo como ela se insere e articula com a envolvente. Segundo os autores, é

323. MANGIN, David (2004) – *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine*, p. 187.
324. PORTAS, Nuno (2007) – "A regulação urbanística da Arquitectura", p. 20.

aqui que o sistema parece falhar. E é aqui que se deveria centrar o esforço da acção pública, responsável pela ordenação urbana: procurar guiar a introdução de cada nova peça no sistema de modo a que ela contribua o melhor possível para a produção de um sistema colectivo ordenador que concorra para um espaço urbano mais contínuo e inteligível. Mas essa intervenção pública não se verifica.

Considera-se que a demissão das autoridades públicas de que fala Mangin não deve ser entendida – ou melhor, não deve ser entendida *apenas* – como opção política ou ideológica. Ela será, em grande medida, produto do acumular de contradições em que se move o campo da urbanística e que se transferem para os textos legais e as práticas quotidianas.

Estas contradições resultam do desfasamento entre aquilo que são as dinâmicas de urbanização instaladas e aquilo que são os princípios disciplinares instituídos. De um lado, a transformação urbana feita pela adição de fragmentos autónomos de promoção privada. Do outro lado, o modelo canónico, de raiz modernista, que defende uma urbanização guiada pelo desenho dos planos e pela acção pública. Este é o modelo defendido pelo discurso académico e técnico dominante (em particular o oriundo da área da Arquitectura), bem como pelo próprio sistema de planeamento vigente, os quais rejeitam uma urbanização feita por fragmentos, pelo que não desenvolvem mecanismos que a enquadrem. As duas leituras divergentes do processo de urbanização coexistem na legislação e nas práticas de planeamento sem nunca se articularem. Convivem desconfortavelmente, ignorando-se mutuamente, multiplicando disfuncionalidades.

Nas próximas páginas procura-se perceber melhor as origens deste desfasamento e o modo como ele concorre para um sistema regulamentar e para práticas de planeamento incapazes de guiar a inserção de cada nova peça no sistema e, por essa via, incapazes de gerir a formação da estrutura urbana.

Neste sentido, começa-se por analisar o sistema de planeamento nacional e as lógicas que o moldam e sustêm. Primeiro olha-se a formação e evolução do sistema e dos princípios que lhe estão subjacentes, salientando a incapacidade que foi demonstrando para dar resposta à pressão urbanística que se propunha dirigir. Depois estudam-se os instrumentos de planeamento de escala intermédia, em particular os Planos de Pormenor, normalmente apontados como a alternativa devida a uma urbanização feita por loteamentos. Percebe-se que esses instrumentos de planeamento se mostraram sempre inadequados face às dinâmicas de urbanização instaladas e, em particular, face ao contexto da ocupação difusa,

concluindo-se que o sistema de planeamento se mostrou incapaz de fornecer instrumentos operativos capazes de dirigir a urbanização e definir a forma urbana para lá dos momentos de excepção.

Estuda-se depois a emergência do regime de loteamento urbano, procurando sublinhar que este regime surgiu e evoluiu exactamente para suprir as debilidades reveladas pelo sistema de planeamento, acabando por se assumir como principal meio de produção da forma urbana. Mas que, ainda assim, nunca foi incorporado pelo sistema, sendo sempre tido como um regime temporário de excepção e externo à acção de planeamento. Daí que nunca tenham sido desenvolvidos os mecanismos que conferissem às entidades públicas a capacidade de gerir os loteamentos enquanto instrumentos de definição da estrutura e forma urbana.

No final do capítulo, defende-se que se encontra aqui – nesta tensão não resolvida entre plano público e fragmento privado, entre modelo ideal nunca aplicado e dinâmicas de urbanização instaladas – um dos principais problemas do nosso sistema de urbanização, que incapacita a administração pública de participar mais activamente na gestão da forma urbana, e que é, em parte, responsável pela fragmentação (à falta de melhor palavra) que se percebe na paisagem do Vale do Ave.

É a este problema que se procurará dar respostas nos capítulos seguintes.

5.1. Da falta de instrumentos

Na segunda metade do século XX assiste-se, em Portugal, a uma intensa pressão urbanística em torno das principais áreas urbanas da faixa litoral[325], perante a qual os instrumentos de ordenamento do território então disponíveis se mostraram impotentes.

325. Teresa Sá Marques sumariza o crescimento demográfico nas principais áreas urbanas na segunda metade do século: "No Continente a população residente aumentou de 7,9 milhões para 9,9 milhões entre 1950 e 2001. A população residente nas áreas urbanas subiu claramente, passando de 58% para 75%, ou seja, de 4,57 para 7,41 milhões de habitantes. O Continente urbaniza-se e reforça territorialmente as suas diferenças populacionais. A população residente na Área Metropolitana de Lisboa aumenta 112%, na do Porto 73%, nas cidades médias 75% […] No total, a população urbana aumentou 62%, enquanto a população total do Continente ficou pelos 25%." (MARQUES, Teresa Sá (2004) – *Portugal na Transição do Século: Retratos e Dinâmicas Territoriais*, p. 60-61).

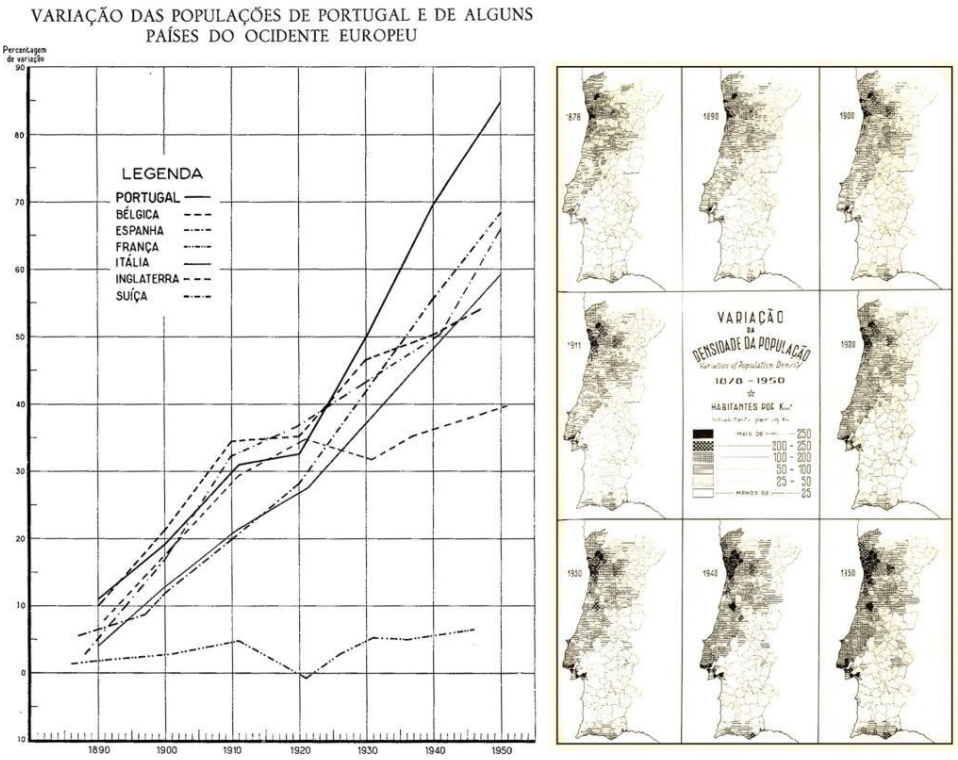


Fig. 59, 60 – Crescimento populacional em Portugal na primeira metade do século XX.
À esquerda: "Variação das populações de Portugal e de alguns países do continente Europeu", 1890-1950. Fonte: INE (1952) – *IX Recenseamento Geral da População no Continente e Ilhas Adjacentes em 15 de Dezembro de 1950*. I, p.17.
À direita: "Variação da densidade da população", 1878-1950. Fonte: GIRÃO, Amorim (1958) – *Atlas de Portuga*l, nº13.
As imagens dão nota da percepção que havia, já em meados do século XX, do problema do acelerado crescimento populacional. O gráfico mostra um crescimento demográfico que, a partir de 1930, era já mais acelerado do que o que se verificava na maioria dos países da Europa Ocidental. Os mapas de Amorim Girão evidenciam que, mais do que esse crescimento dos valores globais, assiste-se a uma forte concentração da população na faixa litoral do país, com particular intensidade na área do actual Arco Metapolitano do Noroeste, onde se insere o Médio Ave.

Na década de 1940, eram já evidentes as consequências dos fluxos de migração interna[326] que – apesar das tentativas do governo para fomentar a actividade agrícola[327] – iam drenando as áreas rurais na busca de melhores empregos e melhores condições de vida.

A pressão, que assim se ia acumulando junto das principais áreas urbanas, acelera subitamente a partir de meados da década de 1970 – e em particular no período que se seguiu ao 25 de Abril de 1974 –, fruto de três fluxos paralelos de entrada no país: a chegada de centenas de milhar de residentes nas ex-colónias que vieram para Portugal na sequência do processo de descolonização; o regresso de muitos dos que haviam abandonado o país durante o regime ditatorial por razões políticas ou por objecção de consciência relativa à guerra colonial; a inversão dos movimentos migratórios devido à crise económica que se seguiu ao choque petrolífero de 1973, com grande impacto nas mais robustas economias ocidentais, que vinham recebendo parte significativa da população nacional nas duas décadas anteriores. Numa década, a população nacional sofre um aumento superior a um milhão de habitantes, desproporcionadamente concentrados nas áreas mais urbanizadas, em particular na Área Metropolitana de Lisboa.

Nestas áreas, assiste-se a uma pressão constante que não se fica a dever apenas ao aumento populacional, mas também à contínua redução da dimensão das famílias[328], à progressiva melhoria das condições económicas da população, à crescente exigência de conforto e a

326. Já em 1946, Manuel de Sá e Mello, Director Geral da recém-criada DGSU, sublinhava a necessidade de afrontar o "problema de habitação", resultante da "corrente migratória que se estabelece dos campos para as cidades"; situação que descreve da seguinte maneira: "Em Portugal este mal tende a agravar-se. O crescimento fisiológico da população urbana não chega para justificar o aumento populacional da maior parte das cidades./ Assim, em 1864, a percentagem da população das cidades era de 11,4 e em 1940 é já de 19,9./ As cidades de Lisboa e Porto apresentam um saldo fisiológico negativo (Lisboa desde 1934 e Porto desde 1941), circunstância que traria consigo a depopulação nestes núcleos se não fosse o afluxo constante e crescente da gente de fora; têm, contudo, assistido ao aumento considerável da sua população, mercê da forte corrente rústico-urbana dirigida para aqueles centros. Lisboa, com 200 mil habitantes em 1864, passou para 700 mil em 1940; Porto, que contava 80 mil, atingiu nesta última data 300 mil habitantes." (MELLO, Manuel de Sá e (1946) – "A Direcção Geral dos Serviços de Urbanização", p. 4).

327. No texto já citado, Manuel de Sá e Mello apontava como caminho para reduzir os fluxos migratórios facilitar "[...] as condições de vida e de trabalho nos campos [...]", "[...] melhorar a produtividade e especialmente as condições de vida dos seus habitantes, ligando os trabalhadores à terra, tornando-lhes ali a vida confortável e atraente, dando-lhes possibilidades de instrução [...]" (MELLO, Manuel de Sá e (1946) – "A Direcção Geral dos Serviços de Urbanização", p. 4). No entanto, tal como repara Bruno Ferreira, a prossecução destas intenções por parte do governo acabaria por ter o efeito reverso: a redução da mão-de-obra necessária por via da modernização dos modos de produção agrícola e consequente intensificação do êxodo rural (cf. FERREIRA, Bruno (2013) – "Optimist suburbia: uma visão para a cidade contemporânea. Leitura crítica sobre a configuração urbano-arquitetónica da periferia norte da cidade de Lisboa").

328. De acordo com os dados dos Censos (INE), entre 1940 e 2011, a dimensão média das famílias portuguesas passa de 4,3 indivíduos para 2,6: uma redução de 40%. Redução similar assiste-se no caso de Famalicão, aqui de 5,0 para 2,7. No entanto, se a nível nacional esta é uma descida progressiva e a ritmo sensivelmente constante, no caso famalicense trata-se de uma queda abrupta iniciada apenas na década de 1970.

Crescimento populacional: Famalicão e áreas metropolitanas

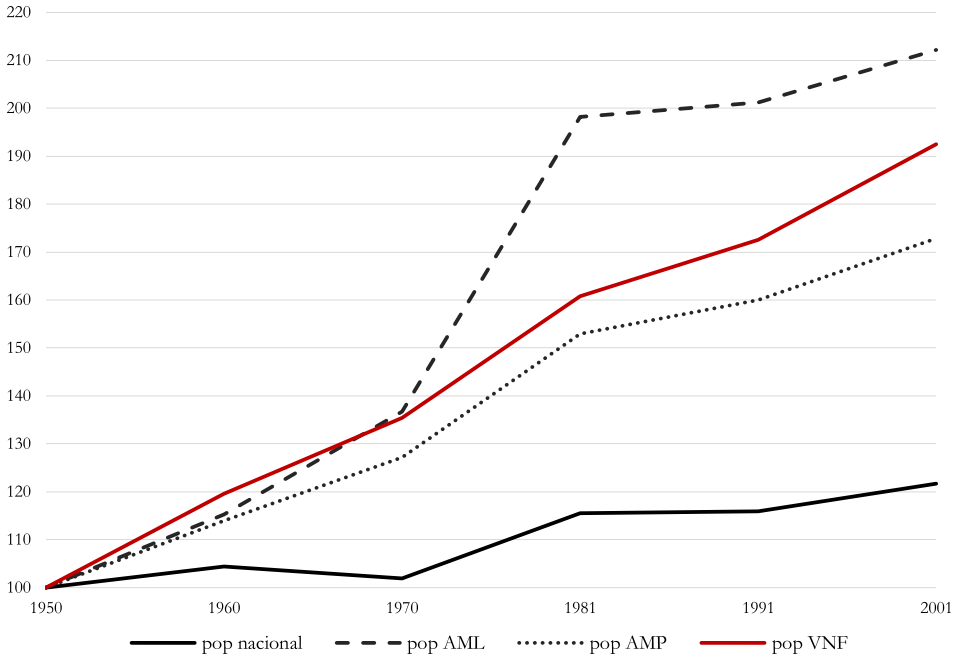


Fig. 61 – Crescimento populacional
Variação da população residente, em percentagem, entre 1950 e 2001 (base100=1950), em Portugal, Área Metropolitana de Lisboa, Área Metropolitana do Porto e Famalicão, segundo os Censos. Dados: INE e MARQUES, Teresa Sá (2004) – *Portugal na Transição do Século: Retratos e Dinâmicas Territoriais*.
Percebe-se que no município de Famalicão se assiste a um crescimento acelerado e a um ritmo praticamente constante ao longo de toda a segunda metade do século XX. A Área Metropolitana do Porto apresenta evolução semelhante, se bem que menos intensa. Já a Área Metropolitana de Lisboa mostra um crescimento súbito na década de 1970, em grande medida devido à concentração nessa área das populações vindas das ex-colónias. Aquilo que fica também patente é o contraste entre o forte crescimento das áreas mais urbanas e o crescimento muito limitado do país no seu conjunto. Ou seja, a maior parte da pressão urbana a que se assiste nas áreas mais urbanizadas do país fica sobretudo a dever-se a migrações internas de abandono do interior rural rumo à faixa litoral mais industrializada.

uma política pública de forte incentivo à aquisição de habitação própria[329] – condições que marcaram as primeiras décadas da democracia e, sobretudo, os anos que se seguiram à adesão à Comunidade Económica Europeia.

Mais do que o número de residentes, aumentou, e muito, o número de famílias; mais ainda o número de fogos e a área necessária para os receber. Um aumento que ultrapassou largamente as expectativas da administração pública e, acima de tudo, a sua capacidade para lhe dar resposta.

5.1.1. Da desadequação dos planos: o caso do Anteplano de Urbanização de Famalicão

No que toca à incapacidade de resposta dos instrumentos públicos, o caso de Famalicão é particularmente ilustrativo. Seguindo a legislação então em vigor, o Anteplano de Urbanização de 1948, da autoria de Miguel Rezende, restringe-se ao "núcleo urbano da sede do concelho"[330]. Partindo daí, traça a imagem urbana pretendida para esse núcleo para o ano 2000. Para tal, calcula o crescimento expectável da população para os 52 anos seguintes, concluindo "que nessa época terá a população da sede do concelho de V.N. de Famalicão aumentado de 3210 habitantes"[331]; um aumento que corresponderia a 642 famílias: "218 famílias de classe média e rica e 424 famílias de gente operária"[332], para as quais se prevêem as necessárias expansões residenciais, devidamente separadas e detalhadamente desenhadas. Na verdade, o crescimento superou os 13 000 habitantes[333], correspondendo a um aumento de cerca de 5200 famílias[334].

Todavia, a questão que aqui se pretende levantar não se prende tanto com a dificuldade de previsão do crescimento demográfico[335], mas sobretudo com a restrição do plano apenas

329. Este tema é tratado de modo mais detalhado na Parte II deste trabalho.

330. REZENDE, Miguel (1948) – *Anteplano de Vila Nova de Famalicão: Memória descritiva e justificativa*, p. 3.

331. Idem, *ibidem*, p. 17.

332. Idem, *ibidem*, p. 46.

333. Os dados apresentados tomam por base os Censos 2001 e referem-se à área que surge representada na *Planta de Urbanização* do *Anteplano de Urbanização de Vila Nova de Famalicão* de 1948. A falta de uma definição precisa dos limites de referência para os cálculos presentes no anteplano levou a que se optasse por apresentar aqui números aproximados.

334. A enorme discrepância entre previsão e realidade verificada no número de famílias prende-se com a já referida diminuição da dimensão média das famílias durante as últimas décadas.

335. No caso particular de Famalicão, a população concelhia manteve uma taxa de crescimento sensivelmente constante entre 1930 e 2001 (Censos, INE), pelo que os dados disponíveis à data da elaboração do plano permitiriam prever de modo aproximado o crescimento demográfico aproximado. O desfasamento ficou a dever-se a critérios usados no cálculo (tomou-se por base o crescimento entre os anos 1920 e 1930 e não 1930

ANTE-PLANO DE URBANIZAÇÃO DE V. N. DE FAMALICÃO

ESCALA: 1:2000

PLANTA DE URBANIZAÇÃO

EDIFÍCIOS DE INTERESSE PÚBLICO

EXISTENTES COM INSTALAÇÕES PRÓPRIAS

1 - CÂMARA MUNICIPAL
2 - CADEIA
3 - HOTEL
4 - C. G. D.
5 - IGREJAS E CAPELAS
6 - CASA DOS MAGISTRADOS
7 - CLUB DE CAÇADORES
8 - REGISTO CIVIL
9 - POSTO POLICIAL
10 - G. N. R.

A CONSTRUIR OU RECONSTRUIR

11 - ESCOLA TÉCNICA ELEMENTAR
12 - HOSPITAL
13 - ASILO
14 - DISPENSÁRIO A. N. T.
15 - CASA DOS POBRES
16 - POSTO CLÍNICO DA F. C. P.
17 - CRECHE
18 - NOVA IGREJA PAROQUIAL
19 - C. T. T.
20 - ESTÁDIO MUNICIPAL
21 - TRIBUNAL
22 - CINE - TEATRO
23 - BIBLIOTECA
24 - CASA DE CHÁ
25 - MERCADO
26 - NOVA FEIRA DE GADO
27 - ESCOLAS PRIMÁRIAS
28 - AUTO - GARE
29 - ESTAÇÃO DO C. F.
30 - QUARTEL DOS BOMBEIROS
31 - MATADOURO
P - PARQUES DE ESTACIONAMENTO

ZONAMENTO

- NOVAS ZONAS RESIDENCIAIS R_1
- ZONAS RESIDENCIAIS EXISTENTES R_1
- ZONAS MISTAS DE COMÉRCIO E RESIDÊNCIA
- CENTRO COMERCIAL
- ZONA FERROVIÁRIA
- ZONA INDUSTRIAL
- ZONA AGRÍCOLA
- ESPAÇOS VERDES PÚBLICOS
- VERDES PRIVADOS A VINCULAR

POVOA

BRAGA

GUIMARÃES

CALENDÁRIO

OUT. 48

ao núcleo central do município (como previsto na legislação[336]), sendo que à data este núcleo correspondia a menos de 9% da população concelhia[337]. Deixava-se, assim, fora de qualquer estratégia de evolução o território onde residia mais de 90% da população, não considerando sequer essa população para os cálculos da evolução demográfica previsível. Não foi mero esquecimento, mas consequência do modo como esse território era lido e do modelo urbano que aí se pretendia implementar.

Inspirado no modelo de Ebenezer Howard – que os serviços da administração central do Estado Novo guiados por Etienne de Gröer tomavam então por referência a difundir[338] – Miguel Rezende persegue uma estrutura urbana que tem no seu centro um núcleo claramente delimitado por uma área verde de contenção, se bem que o plano não traga consigo nenhum instrumento capaz de assegurar tal objectivo. Apenas se projecta a expansão considerada necessária, sem contar com quaisquer outros mecanismos de regulação da iniciativa privada. Toda a área envolvente é vista como uma "zona agrícola [que] envolve o aglomerado" na qual "se situam alguns núcleos de feição rural, satélites da Vila". É a imagem de uma pacificada paisagem rural cujo possível crescimento não deveria ser capaz de alterar de modo determinante. Não se considera, por isso, a necessidade de uma acção de planeamento que vá para além de pontuais melhoramentos na rede de infra-estrutura básica[339].

Trata-se de uma opção estranha, tendo em conta que os dados e fórmulas de cálculo apresentados no anteplano teriam permitido prever um forte aumento da população concelhia[340]. Algo que, por si só, não permitiria adivinhar as profundas mutações às quais

---

e 1940, ainda que esses dados estivessem nos documentos do plano), assim como a um aparente erro no cálculo de uma das variáveis.

336. Cf. artigos 1º e 2º do Decreto-Lei nº 33921 de 1944.

337. Miguel Rezende calcula que a área abrangida pelo plano deveria contar com cerca de 5000 habitantes, ou seja, menos de 9% dos 55 644 habitantes contabilizados nos Censos de 1940 (INE).

338. Cf., por exemplo, GRÖER, Étienne de (1946) – "Introdução ao Urbanismo".

339. Referindo-se aos núcleos-satélite de maior vitalidade – Sistães, Mões, Ribeira, S. Tiago das Antas, Portela, Longo, Calendário – aponta-se na memória descritiva do anteplano que "[c]ertos trabalhos públicos a efectuar neles como beneficiação e regularização de caminhos públicos serão objecto de definição posterior a este trabalho." (REZENDE, Miguel (1948) – *Anteplano de Vila Nova de Famalicão: Memória descritiva e justificativa*, p. 3, p. 48).

340. Seguindo os dados e critérios de cálculo apresentados no plano, seria possível prever um aumento da população concelhia de 54 858 habitantes até ao ano 2000, perfazendo uma população total de 110 500, próxima, aliás, do valor de 127 567 verificada no Censos 2001 (INE).

Fig. 62 (página anterior) – Anteplano de urbanização de V.N. Famalicão, 1948
"Planta de Urbanização" do Anteplano de urbanização de V.N. Famalicão, da autoria de Miguel Rezende, 1948. Fonte: *Acervo Histórico do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano*

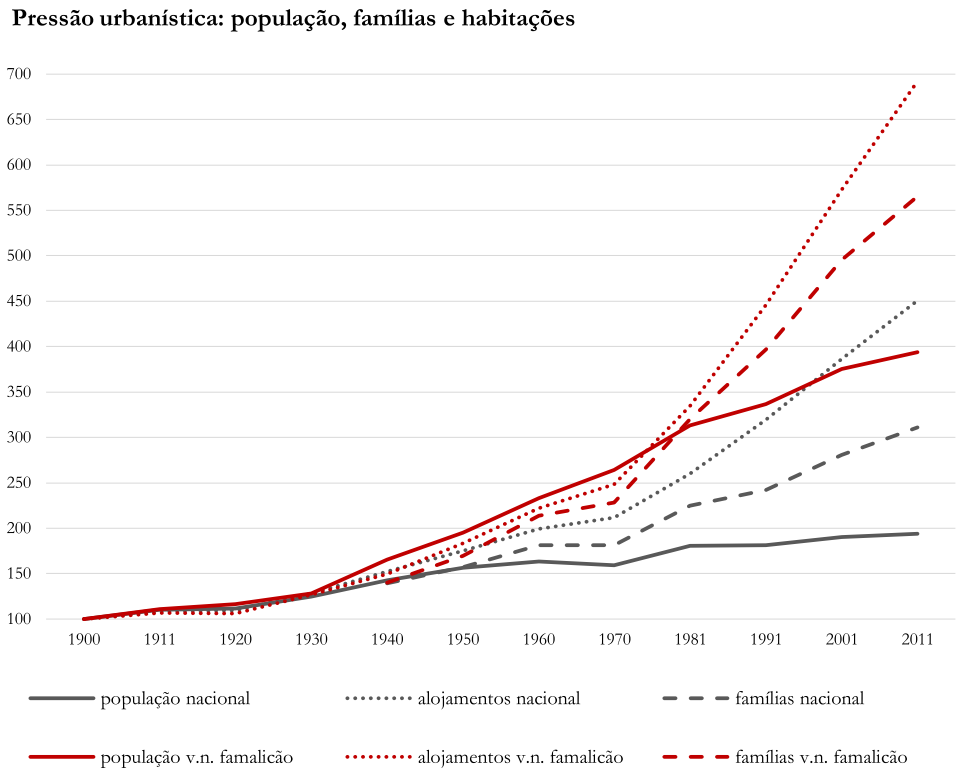


Fig. 62 (página anterior) – Anteplano de urbanização de V.N. Famalicão, 1948
"Planta de Urbanização" do Anteplano de urbanização de V.N. Famalicão, da autoria de Miguel Rezende, 1948. Fonte: *Acervo Histórico do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano*

Fig. 63 (nesta página) – Pressão urbanística
Variação, em percentagem, da população residente, do número de famílias e do número de alojamentos entre 1900 e 20011, em Famalicão e em Portugal, segundo os Censos. Dados: INE.
O gráfico torna evidente que o aumento da população, se bem que significativo, explica apenas uma parte da pressão que se verificou. A partir da década de 1970, o crescimento do número de famílias e, mais ainda, do número de alojamentos, aceleram, crescendo a um ritmo muito mais rápido do que a população, algo que se fica a dever à melhoria das condições e modos de vida, com mais fácil acesso à habitação e a diminuição da dimensão dos agregados domésticos. Se ao longo do século a população residente no concelho multiplicou por quatro, no mesmo período o número de alojamentos tornou-se quase sete vezes maior.

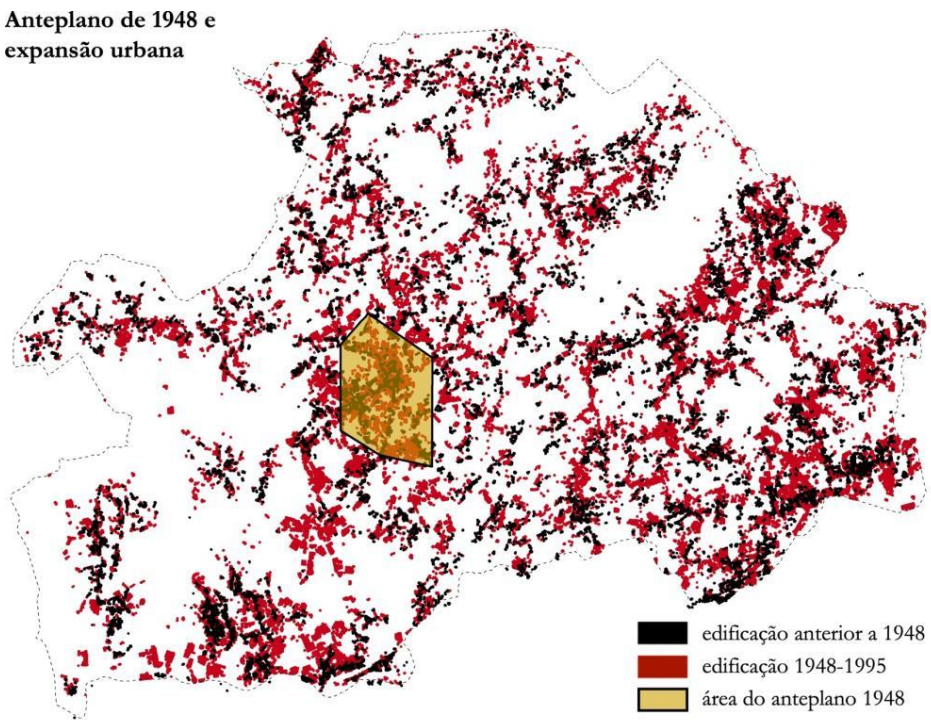


Fig. 64 – Expansão para lá dos planos
O mapa mostra (a vermelho) a expansão urbana a que se assistiu entre o Anteplano de 1948 e a publicação do PDM, procurando evidenciar que a maior parte do crescimento se deu fora dos limites do plano vigente. Mancha edificada obtida por via de buffer de 25m sobre edificado, com base nas cartas militares 1:25000 IGeoE e cartografia cedida pelo Município de Famalicão. A mancha relativa aos limites do plano corresponde à área representada na Planta de Urbanização (incluindo a área verde não edificável).

se viria a assistir, mas que deveria obrigar a considerar uma relevante transformação da *feição rural* dessas áreas exteriores, ou a concentração de uma parte do acréscimo de habitantes junto ao núcleo central[341].

Famalicão entra, assim, na segunda metade do século com um instrumento de planeamento preparado para dirigir um crescimento urbano de 642 famílias, ao longo de cinco décadas. O aumento verificado foi de 25 998[342].

O que aqui se pretende salientar é que esta total desadequação dos instrumentos de planeamento face às dinâmicas de transformação urbana a que se assistiu não ficou a dever-se apenas a uma dificuldade de prever o futuro, mas, sobretudo, à desadequação dos modelos urbanos de referência, a par dos modelos de planeamento seguidos e dos instrumentos que estes ofereciam ao poder local para lidar com esse futuro. E se este desfasamento poderia ser compreensível neste anteplano em particular, desenvolvido numa fase tão inicial do súbito crescimento verificado, o certo é que será possível encontrar o mesmo problema, com diferentes intensidades, ao longo das décadas seguintes[343] e em diferentes contextos. Algo que se deve ao modo como o sistema de planeamento nacional foi sendo desenhado e aos princípios que lhe subjazem. Interessa, por isso, tornar às suas origens em busca de uma melhor compreensão das causas do desfasamento que aqui se identifica.

5.1.2. Planos: instrumentos para guiar uma urbanização de promoção pública

As origens do sistema de planeamento nacional encontram-se pouco tempo antes da publicação do anteplano famalicense. Em resposta ao aumento do desemprego que resultou da Grande Depressão[344], o governo – já então dominado por Salazar que se

341. Algo que viria, em parte, a acontecer e que justifica, em grande medida, a disparidade entre a previsão apresentada pelo autor do anteplano e a evolução demográfica a que se assistiu na área central do município.

342. O valor refere-se ao aumento do número de famílias clássicas entre 1950 e 2001, de acordo com os Censos (INE).

343. Note-se que o anteplano de 1948 só viria a ser substituído pelo Plano Geral de Urbanização de Vila Nova de Famalicão, da autoria de Lúcio Miranda, datado de Dezembro de 1978 (não aprovado superiormente, à data, mas que serviu de documento orientador para os planos parciais que se seguiram), o qual, uma vez mais, se foca exclusivamente na área central do município. Uma visão global do território concelhio surge apenas com a aprovação do PDM em 1994, como aliás, na grande maioria dos municípios portugueses.

344. Os efeitos directos da Grande Depressão, originada pela Quinta-feira Negra de 24 de Outubro de 1929, não foram, em Portugal, tão intensos como noutros países, sobretudo pela pouca exposição da economia nacional ao mercado internacional. A crise teve, no entanto, claras repercussões, nomeadamente no aumento dos níveis de desemprego que, ainda assim, ficaram muito abaixo dos verificados nas principais economias

encontrava à frente das contas públicas desde 1928 – promoveu dois amplos programas de obra pública financiados pela Caixa de Auxílio aos Desempregados, criada para o efeito[345]: o Programa de Melhoramentos Rurais em 1931[346] e, logo de seguida, o Programa de Melhoramentos Urbanos, em 1932[347]. E é com o intuito de controlar, coordenar e justificar perante a Administração Central o conjunto de intervenções públicas requeridas pelos municípios ao abrigo deste último programa que, em 1934, Duarte Pacheco (que entretanto assumira a pasta das Obras Públicas) cria a figura do Plano Geral de Urbanização[348], obrigatório para todos os núcleos urbanos com dimensão e dinâmica de crescimento consideradas relevantes[349], e condição necessária para que as autarquias passassem a ter a capacidade de promover expropriações ou obter financiamento do governo central para as obras de urbanização que pretendiam promover.

Os Planos Gerais de Urbanização limitavam-se ao núcleo central dos aglomerados. O foco era na componente física da urbanização: assentavam na composição formal e no desenho dos espaços públicos mais representativos e dos edifícios de excepção, procurando essencialmente a definição da imagem do conjunto urbano, a materializar por via de obra pública. Esta orientação estava expressa no próprio documento legal, que estabelecia como

---

mundiais. Cf. CARDOSO, José Luís (2012) – "Ecos da Grande Depressão em Portugal: relatos, diagnósticos e soluções".

345. A Caixa de Auxílio aos Desempregados é criada pelo Decreto nº 20984 de 1932 que estabelece as contribuições de empregadores, assalariados e proprietários que deverão financiar o fundo. Este será gerido pelo Comissariado do Desemprego, criado pelo Decreto nº 21699 de 1932, onde se esclarece que o fundo será essencialmente destinado à criação de novos postos de trabalho, seja pela comparticipação de vencimentos para novos empregados em empresas que desejem aderir ao programa de apoio, seja pelo financiamento das obras de melhoramentos a que aqui nos referimos.

346. Criado por via do Decreto nº 19502 de 1931.

347. Criado por via do Decreto nº 21697 de 1932.

348. A figura do Plano Geral de Urbanização é criada por via do Decreto-Lei nº 24802 de 1934. A intenção do diploma fica expressa logo no preâmbulo: "[…] muitas câmaras municipais, seguindo o impulso renovador que hoje atinge todos os recantos do País, solicitam o concurso do Governo para importantes trabalhos de urbanização, nem sempre delineados com o melhor critério e a mais justa consideração das condições locais e das necessidades futuras, nem segundo as melhores regras da higiene e da conveniência das aglomerações urbanas./ Explica-se que assim suceda por na maioria dos casos não disporem as câmaras municipais de técnicos especializados na moderna arte, que também é ciência, da urbanização./ Mas pretendendo o Governo que as somas despendidas nos trabalhos desta natureza, seja qual for a sua proveniência, tenham a utilidade mais eficaz e duradoura, aplicando-se de facto na criação de riqueza pública, importa estabelecer os princípios gerais que em matéria de urbanização sirvam a orientar as câmaras municipais."

349. De acordo com os artigos 1º e 2º do Decreto-Lei nº 24802 de 1934, passa a ser obrigatório o levantamento topográfico e o desenvolvimento de Planos Gerais de Urbanização para todas as sedes de concelho, "localidades com mais de 2500 habitantes que entre dois recenseamentos oficiais consecutivos acusem um aumento populacional superior a 10 por cento e centros urbanos com zonas de interesse turístico, recreativo, climático, terapêutico, espiritual, histórico ou artístico". Esta obrigatoriedade mantém-se, com pequenas alterações, até à reorganização dos Planos de Ordenamento do Território estabelecida pelo Decreto-Lei nº 69/90.

principal peça do plano "[u]ma planta […] onde, a traços e cores convencionais, serão indicadas as ruas, praças, alamedas, jardins e parques, os espaços livres a utilizar, a localização dos principais edifícios públicos, mercados, matadouros, gares, embarcadouros, cemitérios, instalações de interesse social ou económico, campos de jogos, etc." [350]

Assim, num tempo em que o processo de urbanização era ainda visto como lento e como resultado directo da promoção estatal, os planos surgiam como instrumentos destinados a guiar essa acção pública. Compreende-se por isso que não estabelecessem quaisquer mecanismos de gestão ou regulação da iniciativa privada, sempre vista como mera excepção sem escala significativa[351].

Ainda que com resultados directos muito limitados[352], esta legislação viria a lançar as bases do regime de planeamento nacional, que foi evoluindo por sucessivas alterações, acrescentos e reconfigurações desta primeira figura de planeamento[353]. A primeira alteração surge em 1944, num momento em que eram já patentes os efeitos do acelerado crescimento populacional nas principais áreas urbanas. A legislação é revista, dando origem ao Plano Geral de Urbanização e Extensão[354] – instrumento de gestão territorial decalcado

350. Alínea d) do artigo 14º do Decreto-Lei nº 24802 de 1934.

351. Como bem nota Cristina Cavaco, "[...] apesar de no preâmbulo do decreto de 1934 se chamar a atenção para o facto de que 'não deverão empreender-se quaisquer trabalhos de urbanização que não estejam subordinados a um plano convenientemente delineado com a previsão do futuro', o articulado do diploma não mencionava qualquer vínculo de licenciamento de obras particulares às disposições do plano." CAVACO, Cristina (2009) – *Formas de Habitat Suburbano: Tipologias e Modelos Residenciais na Área Metropolitana de Lisboa*, p. 121.

352. De acordo com os dados apresentados por Margarida Souza Lôbo, passados dez anos da criação dos PGU, apenas onze planos teriam sido submetidos a parecer do Conselho Superior de Obras Públicas, tendo apenas dois sido aprovados (cf. LÔBO, Margarida Souza (1995) – *Planos de Urbanização: A época de Duarte Pacheco*, p. 279-289).

353. As primeiras determinações legislativas referentes a planos urbanísticos surgem ainda em 1865, por via do Decreto nº 10, de 19 de Janeiro, que cria a figura dos Planos Gerais de Melhoramentos. No entanto, esta legislação impõe apenas o desenvolvimento de planos para as cidades de Lisboa e Porto, pelo que, para além dos planos então desenvolvidos para estas duas cidades, teve apenas consequências pontuais (cf. FERNANDES, Mário Gonçalves (2012) – *Urbanismo e morfologia urbana no Norte de Portugal: Viana do Castelo, Póvoa de Varzim, Guimarães, Vila Real, Chaves e Bragança*). Daí que a maioria dos autores concorde com a ideia de que, em Portugal, o planeamento urbano municipal se inicia, de facto, pela mão de Duarte Pacheco, e a partir da legislação de 1934, que traz consigo a obrigatoriedade de alastrar a todo o país a prática de planeamento (cf., entre outros, LÔBO, Margarida Souza (1995) – *Planos de Urbanização: A época de Duarte Pacheco*, p. 13; CAVACO, Cristina (2009) – *Formas de Habitat Suburbano: Tipologias e Modelos Residenciais na Área Metropolitana de Lisboa*, p. 116).

354. Criado por via do Decreto-Lei nº 33921 de 1944.

do anterior, mas que ganha agora uma maior amplitude territorial[355] e mecanismos básicos de controlo da iniciativa privada que passava a estar obrigada à observância dos planos[356].

O plano deixa de ser apenas o traçado de um projecto a executar, estabelecendo-se igualmente enquanto instrumento regulador de uma acção que ultrapassa a iniciativa pública; e expressa já uma visão do processo de urbanização assente na lógica de expansão, na qual se procura enquadrar o papel da iniciativa privada. Ainda assim, toda a execução continua a ser directamente dirigida pela acção pública, a quem cabe adquirir os terrenos por via da expropriação, proceder aos trabalhos de urbanização, e depois vender em hasta pública os lotes destinados à construção[357]. Aos privados caberia apenas a construção dos edifícios de carácter corrente nos lotes adquiridos, de acordo com o plano e dentro dos prazos aí previstos[358]. Etienne de Gröer, figura primeira do urbanismo nacional à data, sintetiza bem o princípio que estava subjacente à nova figura de planeamento: "[...] a Câmara deve dirigir por si própria as extensões da cidade; é nisso que reside a utilidade essencial de um Plano de Urbanização."[359]

Depois da criação do Plano Geral de Urbanização e Extensão, as alterações ao regime de planeamento foram-se sucedendo, em busca de maior agilidade nos processos e de uma maior capacidade de integração e regulação dos privados; mas mantendo sempre intacta a base de partida e os princípios que a sustentavam.

O actual sistema de planeamento viria a ser esboçado apenas na década de 1990,[360] já com os efeitos do intenso crescimento urbano bem patentes no território. Trata-se agora de um sistema telescópico: partindo da escala nacional, sucedem-se os instrumentos de planeamento de escala cada vez mais aproximada que concretizam e particularizam a estratégia definida nos instrumentos que os antecedem.

---

355. Agora, para além das áreas edificadas, áreas a urbanizar e artérias de ligação à rede viária nacional já previstas na legislação de 1934 (cf. artigo 4º) os planos deverão igualmente incluir as "zonas rurais de protecção, vedadas à construção urbana" (alínea c) do artigo 13º do Decreto-Lei nº 33921 de 1944).

356. Cf. artigo 29º do Decreto-Lei nº 33921 de 1944.

357. Cf. artigo 22º do Decreto-Lei nº 33921 de 1944.

358. Cf. artigo 28º do Decreto-Lei nº 33921 de 1944.

359. GRÖER, Étienne de (1946) – "Introdução ao Urbanismo", p. 80.

360. O Decreto-Lei nº 69/90 veio disciplinar o regime jurídico dos planos municipais de ordenamento do território. A figura do PDM havia já sido criada antes – introduzida pela Lei nº 79/77 que estabelecia as competências autárquicas e regulado em 1982 por via do Decreto-Lei nº 208/82. Contudo, os seus efeitos práticos só se tornarão visíveis na década seguinte e dentro do regime instituído em 1990.

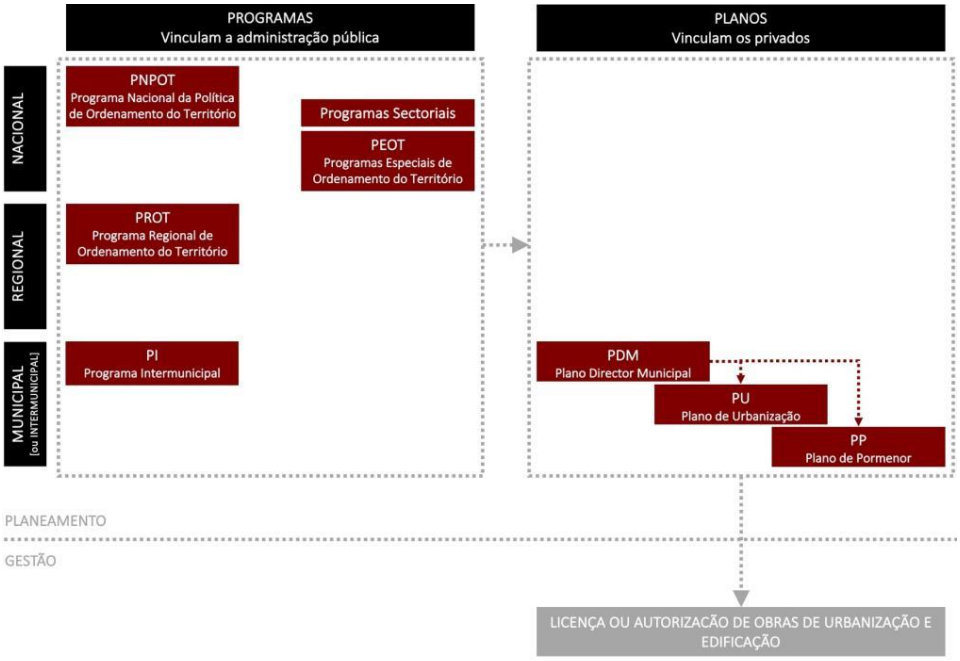


Fig. 65 – Sistema de planeamento vigente
Diagrama do sistema de planeamento nacional vigente, de acordo com o RJIGT - Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei nº80/2015). Elaboração própria.
Os instrumentos de gestão territorial dividem-se em programas e planos. Os planos vinculam directamente os privados, enquanto os programas vinculam apenas a administração pública, isto é, estabelecem os critérios para o desenvolvimento dos instrumentos de gestão territorial de escala mais aproximada (ou têm de ser incorporados por eles, como é o caso dos programas especiais e sectoriais).
No seu conjunto, o sistema funciona em cascata. Se retirarmos os programas especiais e sectoriais, o PNPOT informa os PROT, que informam os PDM, que devem depois ser aprofundados pelos PU e detalhados pelos PP. Pelo menos na teoria. A prática é muito diferente.

No entanto, o entendimento do processo de urbanização mantém-se, em certa medida, o mesmo até hoje. Ainda que os sucessivos diplomas legais procurem uma cada vez maior integração da iniciativa privada, deixam sempre claramente expresso o princípio de um crescimento urbano que se faz por áreas de expansão programadas, traçadas e promovidas pela iniciativa pública[361]. Aos privados caberia participar em acções conjuntas de execução destas unidades sob direcção da administração; ou então a mera edificação que, seguindo as directrizes dos planos, colonizaria as estruturas urbanas previamente materializadas pela acção pública.

Nesta perspectiva, o objectivo do regime de planeamento seria ainda, em grande parte, o de dirigir a iniciativa do poder local com vista à execução de uma estratégia previamente delineada. E é exactamente no âmbito da execução que, desde 1934, o sistema parece falhar.

5.1.3. Da falta de meios

A história do planeamento português é uma história de falta de meios financeiros, técnicos e políticos que sempre impediram que o sistema fosse implementado de acordo com os princípios preconizados. Na prática, o processo idealizado de uma urbanização directamente guiada pelos poderes públicos é remetido a um carácter de excepção, ficando a administração local, e o próprio quadro regulamentar do ordenamento do território, obrigados a desempenhar um outro papel para o qual não estavam preparados.

Desde o início, faltaram aos municípios os recursos financeiros para a elaboração dos próprios planos, tendo o Estado central de comparticipar essa despesa[362]; faltaram as

361. Tanto na Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, como no Regulamento Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, o capítulo referente à *execução* começa pela afirmação do princípio de que a promoção da execução programada dos planos territoriais é tarefa pública que cabe ao Estado e às autarquias. Cf. número 1 do artigo 54º da Lei nº 31/2014; número 1 do artigo 146º do Decreto-Lei nº 80/2015.

362. Esta dificuldade percebe-se pelo modo como a questão do financiamento vai evoluindo ao longo dos diferentes diplomas legais. Em 1934, determinava-se que toda a despesa referente à elaboração das plantas topográficas e planos fosse suportada pelas autarquias. Em 1944, previa-se já a possibilidade dessa despesa poder ser comparticipada por via do Fundo de Desemprego (artigo 20º do Decreto-Lei nº 33921 de 1944). Em 1971, ficava estabelecido que tanto os levantamentos como os planos gerais e parciais seriam comparticipados em 75% pelo Orçamento do Estado (artigo 9º do Decreto-Lei nº 560/71). Não se trata apenas de um problema do passado. Mais recentemente, a criação da figura da Estratégia Local de Habitação, por exemplo, vem associada a um apoio financeiro à sua elaboração (artigo 3º da Portaria nº 230/2018).

plantas topográficas[363], tal como ainda hoje falta o cadastro; faltaram os técnicos capazes de desenvolver os ditos planos[364].

A estas limitações somavam-se a morosidade dos processos administrativos e a exigência da Direcção Geral dos Serviços de Urbanização – pela qual passavam obrigatoriamente todas as decisões, num tempo de extremo centralismo da acção pública – dificultando a aprovação dos novos planos e fazendo com que a maior parte dos núcleos urbanos permanecesse sem quaisquer instrumentos de gestão e regulação da urbanização, numa altura em que estes se tornavam essenciais face à pressão crescente. Procurando superar este bloqueio, determina-se, em 1946, que os estudos prévios que serviam de base à elaboração dos planos finais[365] deveriam, depois de aprovados, ser "obrigatoriamente respeitados em todas as edificações, reedificações ou transformações de prédios e no traçado de novos arruamentos nas áreas das sedes de concelho e demais localidades ou zonas por eles abrangidos."[366] Será só a partir deste momento que a prática de planeamento se generaliza ao território nacional, institucionalizando-se o Anteplano, de mais célere elaboração e aprovação, enquanto instrumento privilegiado de ordenamento, ao qual só muito raramente se deu continuidade até à aprovação do plano final.[367]

---

363. Numa primeira fase, a falta de levantamentos topográficos revelou-se um dos principais bloqueios à implementação do planeamento local, algo que só começaria a encontrar solução já na década de 1940 (cf. LÔBO, Margarida Souza (1995) – *Planos de Urbanização: A época de Duarte Pacheco*, p. 40). Percebe-se, por isso, o destaque que o tema ganha na legislação associada às figuras de planeamento. No diploma legal que cria o Plano Geral de Urbanização e Extensão, por exemplo, os primeiros nove artigos são dedicados à elaboração das plantas topográficas que tardavam (cf. Decreto-Lei nº 33921 de 1944).

364. Augusto Celestino da Costa, então responsável pelo departamento de Estudos Urbanísticos da Direcção Geral de Serviços de Urbanização, aborda o tema de modo expressivo: "[...] uma importantíssima falha impeditiva do êxito do empreendimento: a falta de técnicos especializados. Em 1942 só existiam no nosso País dois urbanistas diplomados (e hoje poucos mais se podem contar)./ Pretendeu-se suprir em parte esta deficiência chamando até nós reputados urbanistas estrangeiros. Veio primeiramente Alfred Agache […] Seguiu-se-lhe um antigo colaborador: Etienne De Gröer [...] Infelizmente, a sua relutância em admitir a seu lado jovens técnicos portugueses – e o autor deste relatório bem o tentou conseguir – impediu que se formasse a necessária escola e os desejados discípulos." (COSTA, Augusto Celestino da (1954) – "Estudos de Urbanização", p. 96).

365. De acordo com o artigo 9º do Decreto-Lei nº 24802 de 1934, no caso da equipa responsável não resultar de concurso público, deveria esta apresentar à apreciação do Ministério das Obras Públicas e Comunicações um anteprojecto sumário do plano. Dado que esta acabou por ser a regra, a aprovação prévia de anteplanos ficou institucionalizada. Margarida Souza Lôbo sublinha ainda que a exigência da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização levava a que as propostas de planos apresentadas fossem sucessivamente consideradas como meros anteplanos a completar (cf. LÔBO, Margarida Souza – *Planos de Urbanização: A época de Duarte Pacheco*, p. 47).

366. Artigo único, Decreto-Lei nº 35931 de 4 de Novembro de 1946.

367. Dos 248 documentos aprovados entre 1946 e 1960, listados por Margarida Souza Lôbo, apenas dois correspondem a Planos de Urbanização, um é designado por Estudo de Urbanização, sendo os restantes Anteplanos ou Anteplanos de Urbanização (cf. LÔBO, Margarida Souza – *Planos de Urbanização: A época de Duarte Pacheco*, p. 287 ss.) O Anteplano de Urbanização de Vila Nova de Famalicão antes apresentado é um desses muitos casos.

No entanto, se esta decisão permitiu finalmente dotar a maioria dos municípios de instrumentos de gestão do território, o certo é que ela veio alterar profundamente as intenções do diploma de 1934. Isto porque, ao contrário dos planos, os anteplanos não ofereciam aos municípios os necessários instrumentos de execução, nomeadamente a capacidade de expropriação. Como sintetiza Margarida de Souza Lôbo, "[o]s planos de urbanização que confeririam às câmaras plenos poderes para assumirem a transformação do seu território como agentes activos e intervenientes, através de uma real política de solos, são [...] reduzidos a documentos orientadores da actividade dos particulares. Do papel activo preconizado no diploma de 1934 os planos são remetidos para a gestão passiva implícita na figura do anteplano, criado em 1946 [...]"[368]

E o maior problema é que esta viragem se dá por via de uma mera alteração administrativa na validade dos documentos de planeamento em desenvolvimento que se pretendia provisória. Uma alteração que não trouxe consigo nenhuma mudança nos princípios que regiam a elaboração dos planos, no entendimento do que deveria ser o processo de urbanização, ou nos instrumentos de actuação e regulação detidos pelas autarquias. O poder local deixava, assim, de ser aquele que deveria dirigir e executar todos os trabalhos de urbanização, passando a assumir um papel de regulação, sem que essa alteração fosse, de facto, assumida no sistema de planeamento.

Contudo, não se trata apenas de um problema de falta de instrumentos legais. Jogam-se aqui questões mais profundas que explicarão, em parte, o facto da grande maioria dos anteplanos nunca ter sido levado avante.

Isto é algo que se torna mais claro aquando da alteração legislativa do início da década de 1970, que volta a dotar os municípios de instrumentos legais de intervenção, com o fim dos anteplanos e o surgimento de novos mecanismos de expropriação[369]. Na prática, estes mecanismos viriam a ser utilizados apenas em grandes operações de carácter excepcional, como no caso de Sines e Santo André[370]. A generalidade das autarquias manteve uma prática centrada na regulação; algo que se explica, em grande medida, pela falta de recursos

368. LÔBO, Margarida Souza – *Planos de Urbanização: A época de Duarte Pacheco*, p. 35.

369. Refere-se aqui ao Decreto-Lei nº 576/70 que estabelece a Lei de Solos, visando principalmente a disponibilização de solos a custo acessível para o processo de urbanização e na qual se cria a figura da expropriação sistemática; e ao Decreto-Lei nº 560/71 que reformula o sistema de planeamento, terminando com os Anteplanos, reformulando a regulamentação do Plano Geral de Urbanização e do Plano Parcial e criando a figura do Plano de Pormenor.

370. Cf. CORREIA, Paulo Dias (2002) – *Política de solos no planeamento municipal*, p. 21.

financeiros que não permitia – e continua a não permitir – ao poder local assumir uma posição mais interventiva, o que implicaria elevados encargos com expropriações e acções de urbanização.

Ainda assim, a falta de uma política activa de solos por parte do poder local não se deve apenas à falta de dinheiro[371]. É também – é, talvez, sobretudo – fruto de questões políticas e culturais. De facto, os princípios fixados na legislação parecem nunca ter encontrado real aceitação numa sociedade com uma concepção tão maximalista do direito à propriedade do solo, e uma política activa de solos por parte dos poderes públicos é muitas vezes entendida como uma afronta aos direitos dos proprietários, em nome de um interesse comum nem sempre claro ou compreendido. Uma luta que poucos autarcas estão dispostos a aceitar.

Esta tensão entre acção pública e propriedade privada vai espelhar-se na própria legislação quando, nos anos que se seguiram, e já em regime democrático, se assiste, em simultâneo, por um lado ao reforço dos mecanismos de planeamento e intervenção pública, e por outro lado a uma regulação das expropriações e mais-valias cada vez mais benéfica para os proprietários[372]. O quadro legal vai, assim, acumulando hesitações e incoerências, acabando, na prática, por voltar a retirar ao poder local os instrumentos de execução de uma política de planeamento que nunca se chegou a enraizar.

5.2. Da falta de uma escala intermédia

A falta de um papel mais activo dos poderes públicos nos processos de urbanização percebe-se bem quando nos detemos sobre as figuras de planeamento de escala intermédia que, de acordo com o actual sistema de planeamento nacional – cujas bases foram estabelecidas em 1990[373] – deveriam desenvolver e concretizar as linhas estratégicas

371. Este ponto é vincado por Paulo Correia: "Uma reflexão cuidadosa sobre as diferentes razões que têm impedido uma aplicação mais extensiva da política de intervenção municipal no mercado de solos envolvendo a posse, leva-nos a pensar que não será a escassez de recursos financeiros o principal obstáculo. A primeira razão está na dificuldade de compreensão da sua importância no contexto do desenvolvimento urbano aliada a um entendimento político e cultural do que é a propriedade do solo (considerada, essencialmente, de natureza privada, só devendo passar para o sector público em situação de excepção)." (CORREIA, Paulo Dias (2002) – *Política de solos no planeamento municipal*, 269).

372. Para uma análise desta evolução, ver, entre outros, CORREIA, Paulo Dias (2002) – *Política de solos no planeamento municipal*; CAVACO, Cristina (2009) – *Formas de Habitat Suburbano: Tipologias e Modelos Residenciais na Área Metropolitana de Lisboa*.

373. Cf. Decreto-Lei nº 69/90, que aprovou o Regime Jurídico dos Planos Municipais de Ordenamento do Território.

delineadas pelo PDM e assumir-se como instrumentos essenciais à caracterização do espaço urbano e à acção da sua transformação[374]. Apesar destas intenções, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor são a excepção, em particular no Noroeste do país, onde a urbanização é essencialmente movida por via de loteamentos, ou até pelo mero licenciamento de edifícios avulsos.

Neste aspecto, o caso de Famalicão é particularmente expressivo. Durante a vigência da primeira versão do seu PDM – e, portanto, desde a implementação no município do sistema de planeamento – foram aprovados apenas um Plano de Urbanização[375] e um Plano de Pormenor[376]. No mesmo período, foram emitidos um total de 704 alvarás de loteamento, a que se somam sete loteamentos municipais, responsáveis, no seu conjunto, por mais de metade dos fogos licenciados nesse período de tempo[377].

São vários os factores que concorrem para tão limitado uso desses instrumentos de planeamento, como se evidenciava, já em 1997 e 1998, nos estudos coordenados por Nuno Portas que deles se ocuparam. Nas páginas que se seguem procura-se sintetizar aqueles que se considera serem os factores mais relevantes para o argumento que aqui se expõe.

5.2.1. Instrumentos dispensáveis

A razão mais imediata para os planos de escala intermédia não serem elaborados – ou pelo menos aprovados – é o facto de, na maioria dos casos, não serem, na prática, necessários, uma vez que, tal como afirma Francisca Magalhães, actual Directora do Departamento de Ordenamento e Gestão Urbanística da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão, "a

374. Cf. artigo 43º da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº 31/2014); artigos 98º e 101º do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei nº 80/2015).

375. Plano de Urbanização da Devesa, de 2012, que teve por principal objectivo a criação do Parque da Devesa, e definição da frente urbana e rede viária envolvente. O plano foi necessário para criar uma nova frente urbana, não prevista no PDM, que viria a viabilizar financeiramente a operação. Note-se, no entanto, que a aprovação do plano não foi considerada necessária para a execução da acção pública em si mesma. O plano foi publicado em Diário da República a 16 de Outubro de 2012 (Aviso nº 13836/2012), 18 dias após a inauguração do referido parque.

376. Plano de Pormenor da Zona Adjacente à Rua de Alberto Sampaio, de 2000.

377. Entre 1995 e 2014, foram licenciados, em Famalicão, 17 180 fogos em construções novas para habitação (INE). Os loteamentos que obtiveram alvará no mesmo período prevêem um total de 8764 fogos (dados do município). Ainda que não seja possível estabelecer uma correspondência directa entre os dois valores (é natural que nem todos os fogos previstos nos alvarás tenham sido depois licenciados ou que o tenham sido apenas mais tarde), a comparação entre os dois valores – correspondente a 51% – permite ter uma noção da parcela da produção de habitação promovida por via de loteamento.

lei prevê mecanismos que permitem executar todas estas operações sem estarem previstas e devidamente enquadradas por planos aprovados, tornando-os 'dispensáveis'."[378]

Entre esses mecanismos, destaca-se a figura do loteamento que permite aos proprietários avançar com uma acção de urbanização, desde que esta se restrinja aos limites da sua parcela e cumpra os critérios estabelecidos pelo PDM. E isto é tão válido para agentes privados como públicos, sendo o loteamento municipal o instrumento mais usado pelas autarquias quando pretendem avançar com uma operação de urbanização de promoção pública e em terreno público, uma vez que corresponde a um processo de elaboração e aprovação mais simples e célere do que o de um plano[379].

No entanto, não nos devemos deter aqui apenas na figura do loteamento. Esta situação torna-se possível, em primeira instância, porque, de acordo com o regime de planeamento nacional, o PDM vincula directamente os privados, sendo instrumento suficiente para lhes oferecer a capacidade de promover operações urbanísticas nos terrenos de que são proprietários. Retira-se, por essa via, conteúdo aos planos que, de acordo com o espírito do sistema de planeamento, deveriam estabelecer-se como passo intermédio entre aquilo que é a definição de linhas estratégicas para o desenvolvimento do território e aquilo que são as diferentes acções que as materializam. Do mesmo modo, obriga-se o PDM a ganhar um detalhe – na definição dos limites, usos, capacidades construtivas, morfotipologias, etc. – que, de acordo com muitos autores, não é compatível com o carácter de documento estratégico e orientador que deveria assumir[380]. Como salienta Nuno Portas, os diferentes Planos Municipais de Ordenamento do Território tendem, assim, a ter objectivos e funções muito similares e redundantes, diferenciando-se apenas pela escala, o que dá

378. MAGALHÃES, Francisca – *A Territorialização das Actividades Económicas: Formas e processos de urbanização*, p. 132.

379. Cf. PORTAS, Nuno; SÁ, Manuel Fernandes de; CARDOSO, Rui (1998) – *Planos Operativos de Escala Intermédia: caracterização técnica e arquitectónica*, p. 29. Os autores não deixam, no entanto, de sublinhar que os loteamentos municipais são, ainda assim, muito limitados no seu número, quando comparados com os privados, reforçando a imagem de uma muito limitada iniciativa pública nos processos de urbanização (cf. p. 18). Os dados antes apresentados para o caso de Famalicão (2 planos, 7 loteamentos municipais, 691 loteamentos privados) reforçam esta leitura.

380. Cf., por exemplo, CARVALHO, Jorge (2012) – *Dos planos à execução urbanística*, p. 13. Importa contudo referir que, neste ponto, as opiniões dividem-se, exactamente devido ao papel ambíguo que o PDM acaba por assumir no sistema de planeamento. Como se percebe por entrevistas realizadas a técnicos municipais pelo estudo coordenado por Nuno Portas, se, para uns, o PDM é demasiado pormenorizado, perdendo por isso o seu carácter estratégico e tornando-se demasiado rígido; para outros a sua pormenorização é insuficiente para que se assuma como instrumento de gestão urbanística capaz (cf. PORTAS, Nuno; SÁ, Manuel Fernandes de; CARDOSO, Rui (1998) – *Planos Operativos de Escala Intermédia: caracterização técnica e arquitectónica*, p. 24). Apesar da contradição, percebe-se que o problema subjacente a ambas as críticas é o mesmo: o carácter dúbio deste instrumento de gestão urbanística.

origem a ambiguidades, incompreensões e disfuncionalidades, e aponta para a inutilidade dos planos de escala intermédia[381].

Na prática, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor só se tornam necessários à viabilização de uma operação urbanística quando esta obriga a uma alteração do PDM, ou quando é o PDM que impõe a obrigatoriedade de elaboração de um determinado tipo de plano para uma área delimitada por via de UOPG – situação que os municípios tendem a evitar aquando da elaboração dos seus PDM pelas razões que à frente se continuam a expor.

5.2.2. Lentidão e rigidez

Os processos de elaboração e aprovação dos planos tendem a arrastar-se por vários anos, fruto dos múltiplos passos processuais, das consultas públicas obrigatórias, do necessário acordo de todas as entidades chamadas a pronunciar-se, para não falar da aconselhável negociação com os diferentes proprietários sobre o desenho e programa a propor, tal como sobre a distribuição de encargos e mais-valias. Esta lentidão dificilmente se adequa aos tempos dos actores e dinâmicas da urbanização contemporânea.

De modo similar, também a rigidez dos planos não se adequa aos ritmos e incertezas da urbanização. Isto é particularmente evidente no caso do Plano de Pormenor[382]. Estes aproximam-se da lógica do projecto, fixando com grande detalhe, não só o desenho do sistema de espaços colectivos, mas também as volumetrias a edificar, morfotipologias, cotas de soleira e usos que passam a ser de cumprimento obrigatório, sem que para tal haja, as mais das vezes, justificação suficiente. Este grau de definição dificilmente se adapta aos interesses e objectivos dos promotores que se espera virem a executar o plano, isto no caso destes surgirem no processo apenas numa fase posterior à sua aprovação.

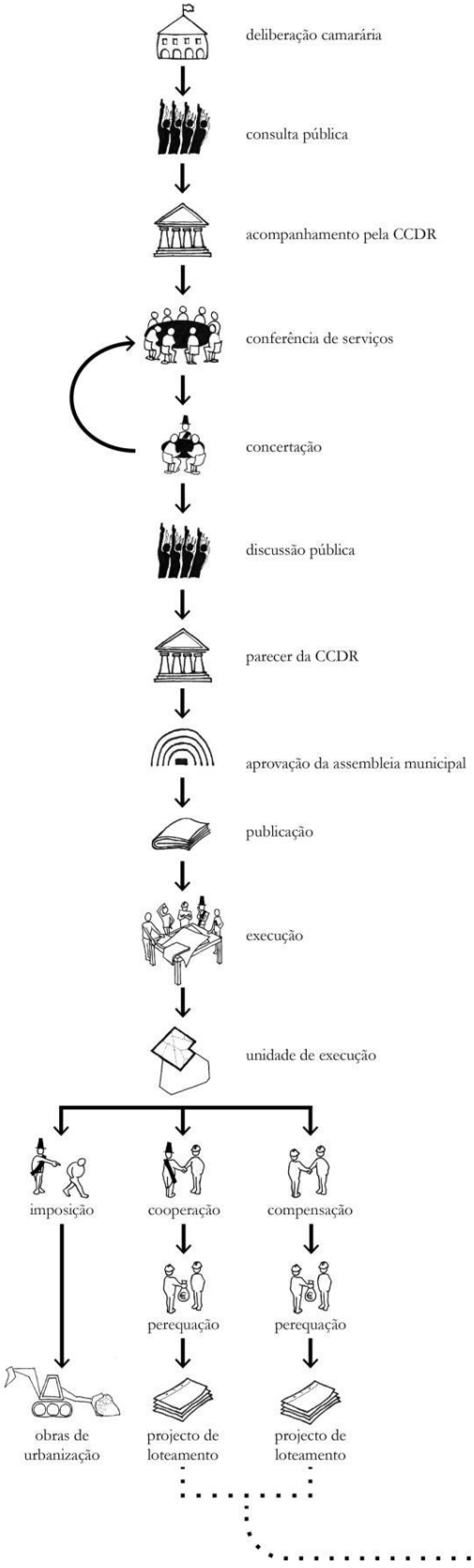
Deste modo, o Plano de Pormenor não funciona enquanto instrumento de regulação. Poderá revelar-se útil como meio de execução que viabilize e coordene uma operação em relação à qual haja, desde início, suficiente certeza no que toca aos seus intervenientes,

---

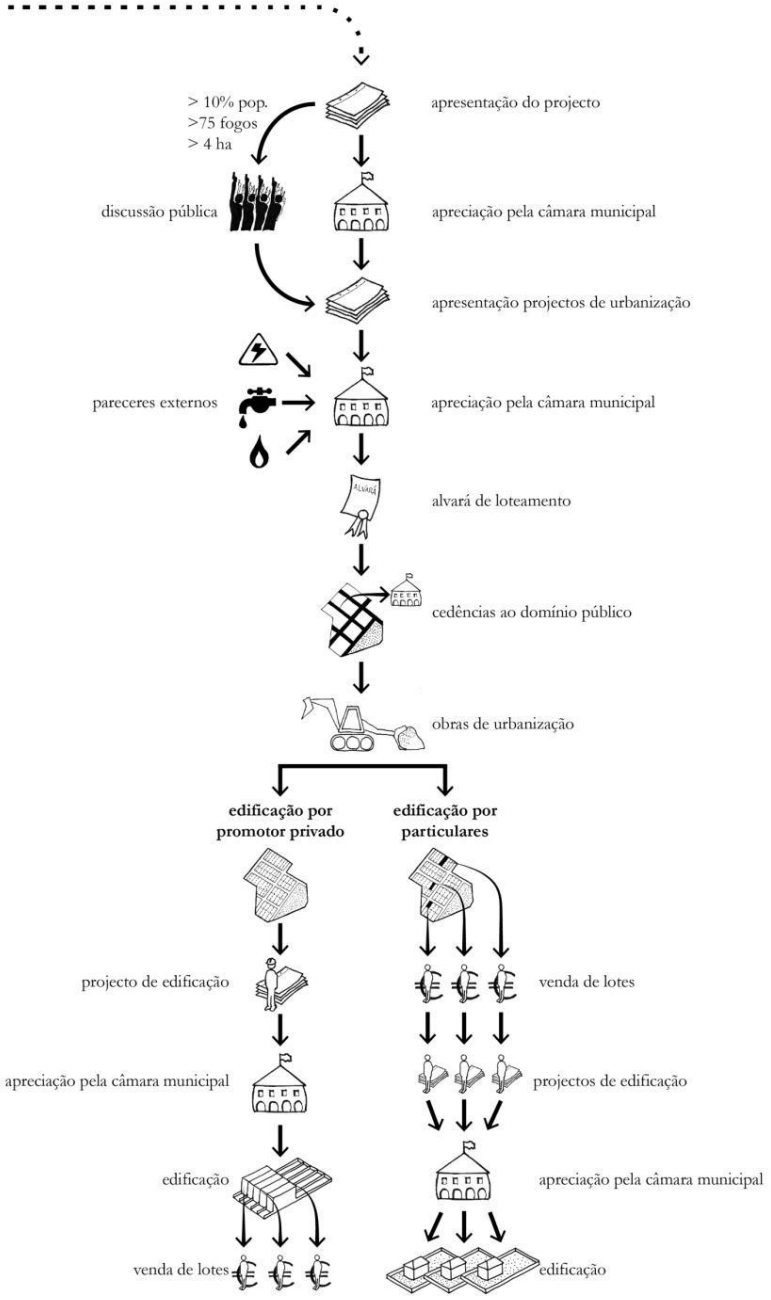
381. Cf. PORTAS, Nuno; SÁ, Manuel Fernandes de; CARDOSO, Rui (1998) – *Planos Operativos de Escala Intermédia: caracterização técnica e arquitectónica*, p. 73; PORTAS, Nuno (2007) – "A regulação urbanística da Arquitectura", p. 20.

382. Para uma análise crítica à rigidez dos Planos de Pormenor veja-se, entre outros, PORTAS, Nuno; SÁ, Manuel Fernandes de; CARDOSO, Rui (1998) – *Planos Operativos de Escala Intermédia: caracterização técnica e arquitectónica*, p. 73; PORTAS, Nuno (2007) – "A regulação urbanística da Arquitectura"; CARVALHO, Jorge (2012) – *Dos planos à execução urbanística.*

Plano de Pormenor



Loteamento Urbano



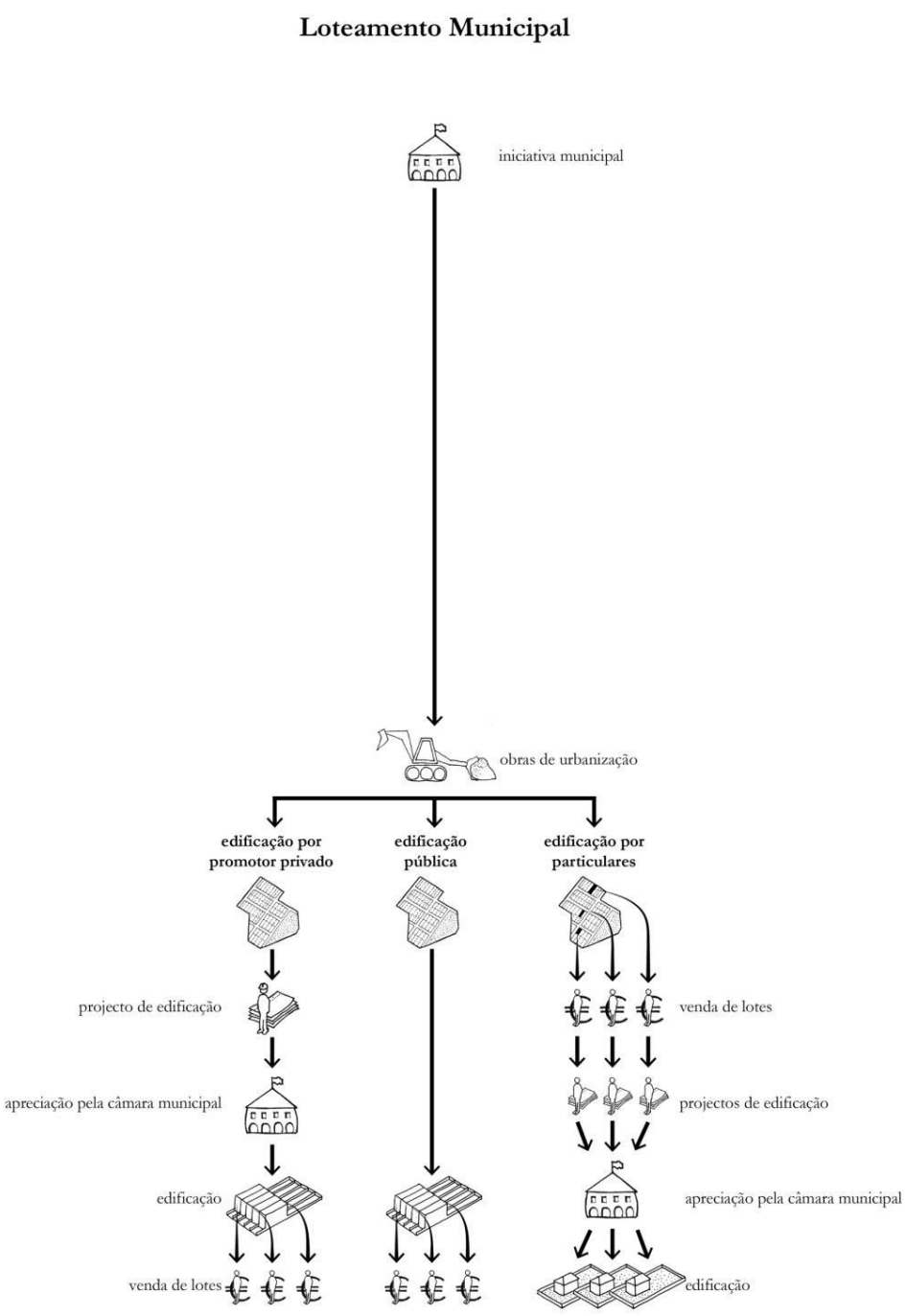


Fig. 66 – Plano e loteamento: os passos do procedimento
Diagrama indicativo dos diferentes passos procedimentais associados a uma operação de urbanização promovida por via de Plano de Pormenor, Loteamento, ou Loteamento Municipal. A complexidade e morosidade do processo de elaboração e aprovação de um Plano de Pormenor tornam-se evidentes quando comparadas com a simplicidade e celeridade de uma operação de loteamento, que tantas vezes se apresenta como alternativa viável. Na verdade, não faz sentido comparar os dois processos – plano *versus* loteamento – como alternativas, uma vez que o loteamento é o instrumento mais comum para execução dos planos de escala intermédia, pelo que será sempre necessário percorrer essa parte do processo. O que sucede é que, para a maioria dos processos correntes, os Planos de Pormenor têm-se mostrado simplesmente dispensáveis.
Elaboração própria, a partir da análise da legislação vigente e dos processos consultados.

objectivos e capacidade de investimento, de modo a garantir a concretização do plano no curto prazo. Contudo, haverá sempre um certo grau de imprevisibilidade que não se pode eliminar. A própria lentidão do processo de planeamento cria um intervalo de tempo durante o qual se podem alterar as condições económicas, sociais ou políticas de partida, assim como os interesses de um dos investidores; tal como pode surgir uma oportunidade inesperada que interessaria ao município aproveitar. E o certo é que os Planos de Pormenor são incapazes de se adaptar a uma qualquer alteração de circunstâncias, tendo em conta o seu grau de definição, obrigando sempre a retomar todo o processo. Por isso, mesmo em operações de maior fôlego, uma vez estabelecido o acordo entre todos os intervenientes, e reunidas as condições necessárias à sua execução imediata, o mais comum é a tentativa de concretização com recurso a mecanismos alternativos que não obriguem à elaboração de um plano.

5.2.3. Incapacidade de execução

Como já ficou apontado, a prática de planeamento nacional é marcada pela falta de instrumentos de execução.

Desde logo, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor não trazem consigo mecanismos legais que imponham aos particulares o cabal cumprimento dos planos dentro de determinados prazos. A inacção por parte dos privados é sempre um cenário possível, e o principal instrumento que o poder público tem para levar a cabo o plano é substituir-se aos proprietários com recurso à expropriação – instrumento que, como referido, as autarquias evitam, não só pelos encargos financeiros, mas sobretudo pelas consequências políticas que acarreta. Mais do que isso, enquanto meio de pressão para impulsionar a acção dos privados, é claramente ineficiente. Os valores de expropriação tendem a seguir os valores de mercado, chegando mesmo a superá-los. Em grande parte dos casos, torna-se mais vantajoso para os proprietários esperar pela expropriação do que avançar com o investimento da urbanização a suas expensas e risco. A consequência deste sistema é, muitas vezes, a falta de iniciativa por parte de proprietários e promotores.

Aliás, uma das disfuncionalidades mais apontadas aos planos de escala intermédia é o facto de contribuírem para *congelar* a transformação urbana da área que delimitam, ou seja, terem

o efeito contrário ao pretendido. Como explicam Portas, Brás e Barros[383], ao fixar uma determinada edificabilidade, o plano fixa também o valor do solo que aumenta em relação ao seu valor original. Os proprietários de raiz que não tenham interesse em avançar com o investimento ficam à espera que o poder público os exproprie ou que um promotor imobiliário compre o seu terreno por esse novo valor. Como já vimos, a expropriação raramente surge. Os promotores também só raramente aparecem, porque, em geral, esse não é um investimento atractivo. Preferem investir em terrenos de baixo custo cuja valorização resulte da operação que para ali venham a idealizar, e não investir em terrenos já valorizados. Para além disso, um plano fixa encargos para os promotores – em regra mais exigentes do que aqueles que o promotor fixaria para si mesmo – e, sempre que a operação envolva vários proprietários, torna cada investidor dependente da iniciativa dos restantes. Assim enquanto houver áreas alternativas onde investir, elas serão, na maioria dos casos, preferidas pelos investidores, deixando expectantes os terrenos abrangidos pelos planos.

Em grande medida, isto é assim porque se procura usar como instrumento de regulação da iniciativa privada uma figura inicialmente pensada como mecanismo destinado a guiar a acção pública. E a questão coloca-se exactamente na ausência de uma urbanização de iniciativa pública. É fácil de compreender que uma política pública de solos activa e a manutenção de uma bolsa de terrenos públicos de dimensão significativa, nos quais se pudesse avançar com as operações de urbanização planeadas, alteraria a dependência face aos privados aqui referida. É igualmente fácil de perceber que, mesmo sem terreno público, o investimento directo do município numa operação de urbanização poderia não só aumentar a confiança no seu sucesso, como também diminuir os encargos dos privados, tornando a sua participação mais atractiva. No entanto, a urbanização de iniciativa pública tem sido a excepção, quer por falta de recursos financeiros, quer por opção política.

Sobretudo – e este é um ponto que importa tornar a vincar – ao longo das décadas de rápido crescimento urbano, e face aos parcos recursos públicos então disponíveis, a urbanização de iniciativa pública nunca poderia ter sido a regra, ao contrário do pretendido pelo sistema de planeamento.

383. PORTAS, Nuno; BRÁS, Rui; BARROS, Rui (1997) – *Processos de Intervenção de Escala Intermédia: Implementação dos PMOT's*, p. 92.



Fig. 67 – Os instrumentos da urbanização
Os mapas representam os resultados de um inquérito aos municípios promovido por Nuno Portas, Manuel Fernandes de Sá e Rui Cardoso em 1998. Representam, respectivamente, o número de Planos de Urbanização, Planos de Pormenor, e loteamentos aprovados em cada município até 31 de Maio de 1997. Fonte: PORTAS, Nuno; SÁ, Manuel Fernandes de, CARDOSO, Rui (1998) – *Planos Operativos de Escala Intermédia: caracterização técnica e arquitectónica*, p. 8, 11, 12.
Note-se que no Noroeste a ausência de planos de escala intermédia contrasta com a elevada concentração de loteamentos, que aí se assumem como principal instrumento da urbanização.

5.2.4. Desfasamento face ao contexto

As disfuncionalidades dos planos de escala intermédia até aqui apontados acentuam-se perante contextos de ocupação difusa, o que ajuda a explicar a baixa utilização dessas figuras de planeamento no Noroeste do país, e em particular no Vale do Ave[384].

Aqui, a ocupação urbana é tendencialmente ubíqua, isotrópica e porosa. Isto faz com que seja mais difícil concentrar a pressão urbanística em determinadas áreas, delimitadas e planeadas. Nos territórios difusos parece haver sempre alternativas mais vantajosas, parece haver sempre terrenos disponíveis em área urbana e com condições de localização e infra-estruturação similares às áreas que possam ser planeadas, e onde a liberdade de actuação do promotor e a sua autonomia na direcção do processo serão certamente maiores.

Para além disso, o cadastro miúdo que caracteriza este território surge também como um obstáculo ao uso de planos de escala intermédia, cuja execução obrigaria ao acordo e acção concertada de numerosos proprietários; principalmente quando estes sabem que a sua inacção surge como um bloqueio à intenção pública só resolúvel por via de uma expropriação ou aquisição de terreno por um promotor interessado, o que lhes pode ser favorável.

Daí que, nestes contextos, a urbanização se faça essencialmente por pequenas operações correspondentes à dimensão da parcela. E esta pequena escala não será alheia à limitada participação de grandes investidores privados no processo de transformação destes territórios. Territórios que, por isso, se foram modelando pela acção de pequenos empreiteiros, assim como dos próprios proprietários que, em nome individual, foram construindo as suas habitações ou loteando franjas dos seus terrenos, umas vezes para rendimento, outras vezes apenas para a construção de casas para os seus filhos.

E assim, no Vale do Ave – ao contrário do que se verificava nas áreas urbanas em torno de Lisboa e do Porto, e, sobretudo, ao contrário das expectativas que informavam (e informam) a legislação –, nunca houve grandes promotores capazes de adquirir largas porções de terra e avançar, de um lanço, com operações de urbanização de maior fôlego. Pela mesma razão, nunca houve a possibilidade de encarar o solo apenas como suporte de investimento que se pudesse reduzir ao seu valor de troca e, desse modo, tornar facilmente

384. Cf. PORTAS, Nuno; SÁ, Manuel Fernandes de, CARDOSO, Rui (1998) – *Planos Operativos de Escala Intermédia: caracterização técnica e arquitectónica.*

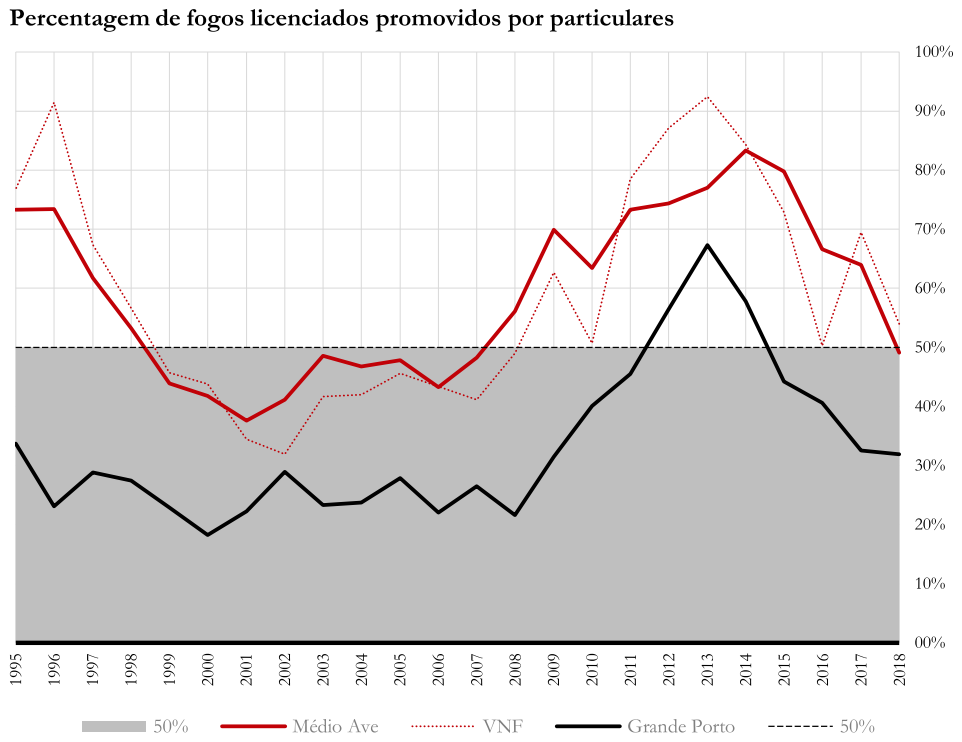


Fig. 68 – A prevalência da promoção por particulares no Médio Ave
Percentagem de fogos licenciados em construções novas promovidas por particulares no Médio Ave e no Grande Porto, entre 1995 e 2018. Dados: INE.
Torna-se evidente o maior peso relativo da promoção por particulares no Médio Ave por comparação ao Grande Porto. Enquanto no Grande Porto, a promoção por particulares só é preponderante no curto período entre 2012 e 2014 (fruto da crise económica que afectou o sector imobiliário), no Médio Ave, a habitação só não é maioritariamente promovida por particulares no período compreendido entre 1999 e 2007. A presença crescente da promoção empresarial a partir de meados da década de 1990, corresponde à intensificação da construção, que atrai maior investimento; mas também a uma alteração do quadro legal que criou uma série de incentivos fiscais dirigidos às empresas de promoção imobiliária.

aceitável a intervenção pública no mercado de solos. No difuso, os actores multiplicam-se e, com eles, multiplicam-se os interesses e anseios, os modos de relação com a terra, as intenções por trás de cada novo edifício ou loteamento.

As generalizações que simplificam o papel – assim como os objectivos e deveres – de cada agente no processo de urbanização embatem aqui contra uma realidade mais diversa. E as lógicas e instrumentos do sistema de planeamento, desenhados a partir dessas generalizações, resultam incapazes perante as particularidades deste contexto.

5.2.5. Nota sobre a recente revisão do quadro legal

Reconhecendo, pelo menos em parte, as fragilidades aqui apontadas, a mais recente revisão do quadro regulamentar que rege as práticas de planeamento visou reforçar o papel dos planos de escala intermédia, procurando instituí-los como mecanismo central da expansão urbana.

Para tal, eliminou a categoria de *solo urbanizável*. Os PDM passam assim a poder classificar como *urbano* apenas o solo que se encontre já parcial ou totalmente urbanizado, e todas as novas áreas de expansão terão agora de ser objecto de instrumento de planeamento próprio (Plano de Pormenor ou Plano de Urbanização), com viabilidade financeira comprovada, execução programada e prazos de concretização obrigatórios, sob pena de reversão automática da classificação do solo[385]. O legislador espera, por esta via, limitar o desnecessário crescimento dos perímetros urbanos e fomentar a regeneração dos aglomerados já existentes[386].

Importa notar que o racional que preside ao novo regime legal se funda num modelo urbano específico – algo que, mais do que nos textos legais, se tornou evidente nos discursos que acompanharam a apresentação dos novos diplomas em diferentes sessões públicas. O diploma parte da imagem de um aglomerado urbano compacto e claramente delimitado que se expande por contiguidade sobre um exterior *rústico*, maioritariamente não edificado ou infra-estruturado. Neste modelo, a dispersão e desorganização resultam

385. Cf. Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo (Lei nº 31/2014), Regulamento Jurídico dos Instrumentos de Gestão do Território (Decreto-Lei nº 80/2015) e Decreto Regulamentar nº 15/2015. Lembre-se que esta nova política veio dar continuidade aos princípios expressos na anterior reforma legislativa, na qual se anulava já a categoria de *solo urbanizável*, passando a corresponder a *solo com urbanização programada* (cf. Lei nº 48/98, Decreto-Lei nº 380/99).

386. Cf. "Exposição de Motivos", Proposta de Lei nº 183/XII (2013).

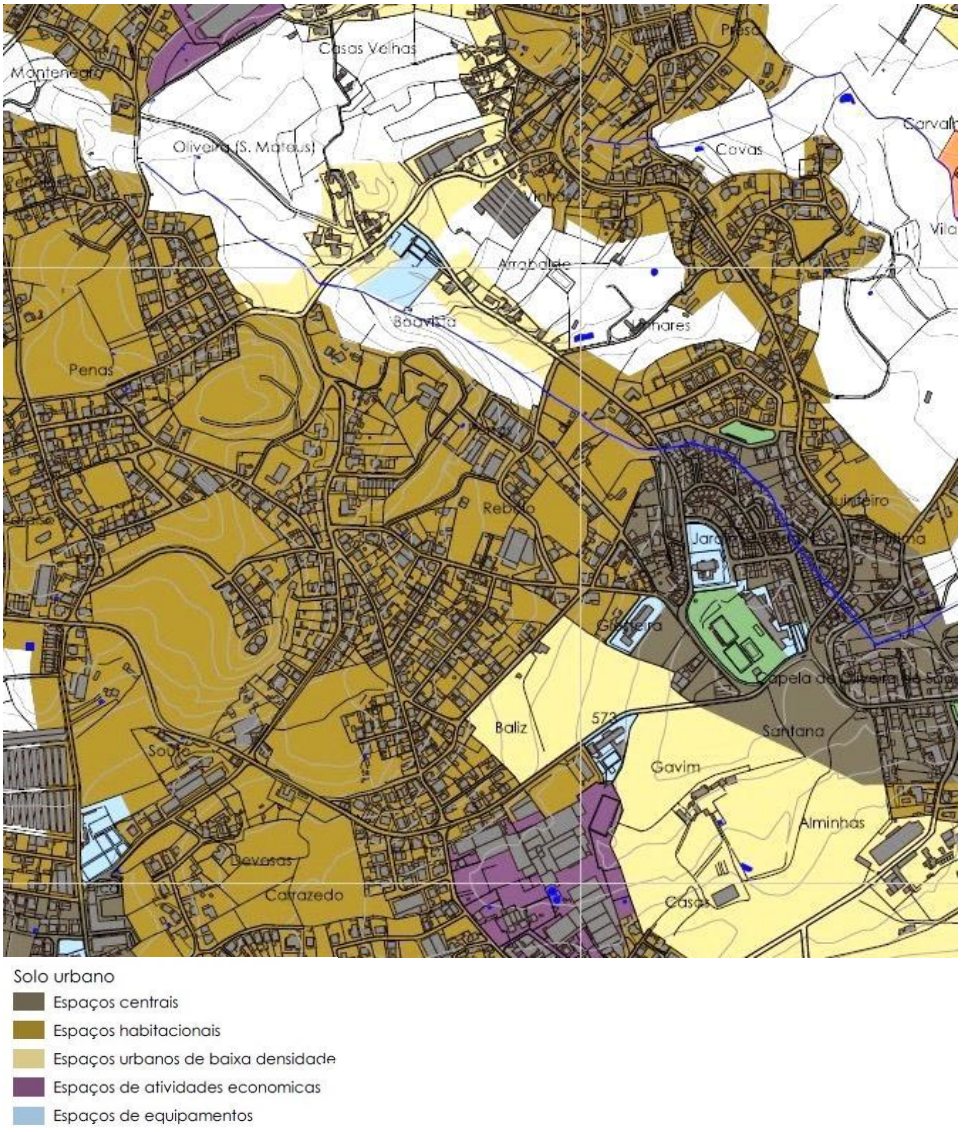


Fig. 69 – Proposta de reclassificação do solo para adequação ao novo RJIGT.
Fragmento da proposta de reclassificação do solo em desenvolvimento pelo município de Famalicão no quadro da revisão do PDM que visa adequar o plano às disposições do novo RJIGT (Decreto-Lei n.º 80/2015). Fonte: Município de Famalicão.
Percebe-se que a mancha correspondente ao solo urbano contém áreas não edificadas de dimensão significativa, que oferecem espaço para elevado número de operações de loteamento, tendo em conta a pequena dimensão normalmente associada a estas operações.

da promoção de novas operações não planeadas que se implantam de modo avulso nesse domínio rústico, ou melhor, na parte desse domínio onde, por estar classificada como *solo urbanizável*, são automaticamente permitidas novas acções de urbanização ou edificação. Com o desaparecimento de tal categoria de solo, as operações autónomas passariam a limitar-se às áreas já efectivamente urbanizadas, correspondendo, por isso, ou a acções de reabilitação, ou a pequenas intervenções de colmatação nas áreas ainda não completamente consolidadas – operações de *infill* – fomentando-se, deste modo, a desejada dinâmica de regeneração urbana. Concretizar-se-ia, assim, a intenção de fazer com que as operações de loteamento deixassem de funcionar como instrumentos informais de planeamento, passando a meros mecanismos de execução dos planos aprovados, os quais se tornariam agora responsáveis pelo desenho de todas as novas expansões urbanas[387].

No entanto, como já aqui ficou suficientemente sublinhado, são muitas as áreas do território nacional que não correspondem a esse modelo urbano de referência, entre as quais o Vale do Ave, pelo que é expectável que, aí, as novas disposições regulamentares não surtam o efeito esperado. Porém, isto não é ainda verificável, uma vez que a aplicação dos novos critérios aos planos previamente aprovados é obrigatória apenas apenas desde 2020[388], pelo que os seus efeitos práticos não são, por enquanto, visíveis na maioria das regiões do país.

Ainda assim, prevê-se que, no caso particular do Vale do Ave, o seu impacto seja reduzido. A elevada porosidade do padrão de ocupação difusa leva a que as áreas classificadas como solo urbano contenham grande quantidade de parcelas de terreno que não se encontram efectivamente infra-estruturadas ou edificadas, havendo aí espaço para grande número de novas operações de urbanização avulsas, em especial se tivermos em conta a pequena dimensão que em geral as caracteriza. Este ponto é suscitado por autores como Jorge Carvalho e Fernanda Paula Oliveira[389] que, por essa razão, têm defendido, ainda que sem

387. Cf. Preâmbulo do RJUE (Decreto-lei nº 555/99), p. 8913.

388. Cf. número 2 do artigo 199º do Decreto-Lei nº 80/2015.

389. Os autores expõem o problema de modo claro: "ao classificar como urbano, mesmo que apenas em parte, o solo 'que está total ou parcialmente urbanizado ou edificado' [...] o futuro plano poderá resultar em edificabilidade muito superior à previsível e à necessária. Isso será o que quase inevitavelmente irá acontecer nas áreas de ocupação fragmentada e dispersa, ou seja, na grande maioria dos atuais territórios urbanos, nas nossas *cidades alargadas*./ Importa perceber, então, que mesmo cumprindo a lei, assumindo plenamente uma atitude de contenção edificatória, mas não deixando de considerar e enquadrar a realidade existente, a maioria dos planos irá ainda conter uma edificabilidade bem acima da suscitada pelas dinâmicas demográficas, económicas e edificatórias que se perspectivam. A realidade é a realidade, pode ir sendo melhorada, mas apenas isso." (CARVALHO, Jorge; OLIVEIRA, Fernanda Paula (2015) – "Classificação e reclassificação do solo urbano no novo quadro legal", p. 23-24).

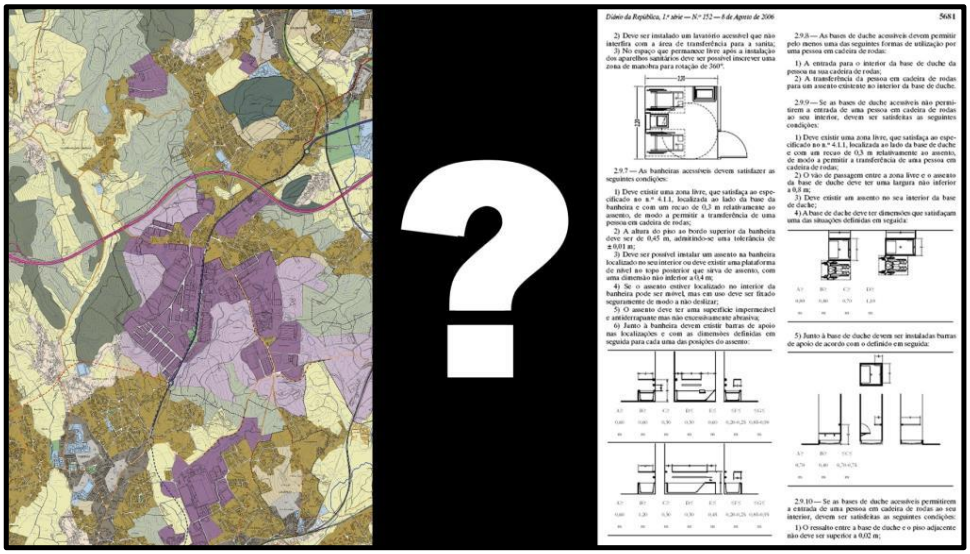


Fig. 70 – O vazio na escala intermédia
À esquerda, fragmento da Planta de Qualificação Funcional e Operativa do Solo do PDM de Vila Nova de Famalicão (Aviso nº 10268/2015). À esquerda, página das Normas Técnicas do Regime da Acessibilidade (Decreto-Lei nº163/2006). Na prática, o desenho dos espaços urbanos vai sendo desenhado, por um lado, pela abstracção das manchas dos PDM e pelo detalhe e olhar sectorial da regulação técnica de pormenor. Entre os dois, no que toca à escala referente à forma urbana, pouco existe.

sucesso, a necessidade de uma categoria de solo adequada a esta realidade que preveja uma adequada regulamentação[390].

É por isso de esperar que, havendo pressão urbanística para tal, o processo de crescimento urbano continue a desenrolar-se de modo similar ao que se verificou nas últimas décadas, agora com a agravante de poder ficar generalizada no país a percepção de que se encontram solucionados os problemas da inutilidade prática dos planos de escala intermédia e de uma urbanização essencialmente guiada pelas acções avulsas da iniciativa privada. Uma vez mais, percebe-se aqui a desadequação da legislação e dos modelos que lhe subjazem face às especificidades dos diferentes territórios.

5.2.6. Fragmentação no sistema

Como vimos, os planos de escala intermédia – que de acordo com o sistema nacional de planeamento seriam os instrumentos responsáveis por dar forma às estratégias delineadas pelos planos de escala superior – têm um impacto muito limitado na definição da forma urbana, em particular nos territórios de ocupação difusa do Ave. Na sua ausência, o ordenamento do território vem sendo assegurado, por um lado, por planos de escala alargada – PDM e programas sectoriais – tão abstractos e genéricos quanto rígidos e defensivos; por outro lado, por uma extensa e desconexa série de diplomas destinados a regular a qualidade técnica da construção em termos de salubridade, segurança, acessibilidade e conforto dos edifícios (Regime Geral das Edificações Urbanas, Regime da Acessibilidade, Regulamento das Características Técnicas de Segurança Contra Incêndio em Edifícios, Regulamento dos Requisitos Acústicos dos Edifícios, etc.). Entre as manchas abstractas dos planos de âmbito municipal de um lado, e o detalhe construtivo do outro lado, ou seja, naquilo que toca à escala referente ao desenho da forma urbana, na prática, pouco existe.

Como tivemos oportunidade de perceber, este vazio na escala intermédia é, em grande medida, fruto do choque entre duas culturas de urbanização dificilmente conciliáveis.

De um lado, o modelo ideal que subjaz ao sistema de planeamento, de uma urbanização directamente guiada pelos poderes públicos e que parece pressupor sempre a imagem do

390. Cf. idem, *ibidem*, p. 29-30.

crescimento de um núcleo urbano delimitado, que se estende, por sucessivas áreas de expansão devidamente planeadas, sobre uma área rural e intocada.

Do outro lado, aquelas que são as dinâmicas de transformação urbana instaladas, que se resumem, essencialmente, à soma de operações de urbanização atomizadas movidas por agentes privados, e que os poderes públicos têm pouca capacidade de controlar, por carência de instrumentos adequados. Isto porque – ainda que procurando uma certa adaptação às condições reais e à integração da acção privada nos processos de planeamento – as sucessivas alterações legislativas insistem no tal modelo ideal que continuam sem conseguir implementar, obrigando-se, por isso, a manter mecanismos alternativos de urbanização, pensados como excepção mas que acabam por se tornar a regra.

A fragmentação que se encontra no território espelha a fragmentação do próprio sistema de planeamento que abre um hiato entre actores e entre escalas exactamente onde seria mais necessário criar pontes e mecanismos de articulação. E será este vazio que a figura do loteamento vem ocupar, acabando por se assumir como instrumento privilegiado de urbanização e definição da forma urbana, sem que esse papel lhe seja alguma vez reconhecido.

5.3. A emergência dos loteamentos

A criação da figura do loteamento surge em 1965 como reconhecimento, por parte do Estado, das limitações do seu incipiente sistema de planeamento e da sua incapacidade para dar resposta à premente escassez de habitação.

A crescente pressão urbanística conduzia à proliferação de novos assentamentos em torno dos principais centros urbanos, situados fora das limitadas áreas abrangidas por planos de urbanização, e criados à margem de quaisquer mecanismos de controlo ou regulação. Estas operações informais, movidas por promotores privados, ocupavam os terrenos menos dispendiosos, tornados acessíveis pela rede viária e crescente motorização, fomentando a dispersão urbana tão contrária às intenções dos planos públicos. Para mais, raramente asseguravam a necessária dotação de redes infra-estruturais, espaços colectivos ou serviços complementares.

E se, no Noroeste, se tratava, sobretudo, de intervenções de pequena escala, nos concelhos que circundam a capital – mais próximos dos olhos do legislador – assistia-se à

multiplicação de empreendimentos de grande dimensão e pouco escrúpulo, sem o essencial suporte das redes públicas, obrigando os municípios a avultados encargos com obras posteriores de qualificação, sem que houvesse lugar a qualquer compensação financeira.

Face a este cenário – e reconhecendo a sua incapacidade não só para impedir tais assentamentos, mas acima de tudo para assegurar a urbanização do território com a celeridade que se impunha – a administração decide permitir e regular as operações de urbanização de iniciativa privada. Procurava, deste modo, dotar-se de instrumentos legais que possibilitassem o controlo e garantia de um mínimo de qualidade de tais empreendimentos. Cria-se, assim, por via do Decreto-Lei nº 46673 de 29 de Novembro de 1965, a figura do loteamento.

O carácter restritivo e centralizador deste primeiro diploma legal – que determinava que a aprovação de loteamentos em áreas não enquadradas por planos aprovados estivesse directamente dependente da administração central[391] – levou a que tivesse efeitos limitados no território. No entanto, é ele que introduz na prática urbanística nacional um conjunto de novos princípios claramente contrários ao espírito que regia (e rege) o sistema de planeamento vigente, e que viriam a alterar as dinâmicas de transformação do território e a originar profundas incoerências no seio do próprio sistema.

Sem dúvida, a inovação central trazida pelo diploma é a admissão da possibilidade e do direito dos privados promoverem operações de urbanização, invertendo o princípio elementar subjacente ao sistema de planeamento de que essa era prerrogativa reservada aos poderes públicos.

Mas a esta somam-se outras novidades relevantes. Uma delas prende-se com a retenção das mais-valias urbanísticas pelos privados que o decreto-lei vem, na prática, legitimar,

391. O Decreto-Lei nº 46673 de 1965 determinava que a aprovação dos projectos de loteamento propostos para áreas não enquadradas por planos devidamente aprovados – as quais, à altura, eram bastante restritas – estava dependente de parecer da administração central, por via da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização – e, em caso de recurso, quando a Câmara Municipal não concordasse com o parecer, directamente por via do Ministério das Obras Públicas – não estando previsto nenhum prazo máximo para a emissão deste parecer (artigo 2º). As causas de possível indeferimento eram também suficientemente vagas, ficando estabelecido que "(n)as zonas para as quais não haja plano ou anteplano de urbanização aprovado o pedido será indeferido quando dele resultem inconvenientes para o desenvolvimento ordenado dessas zonas." (número 2 do artigo 4º). Daí que os processos de apreciação das pretensões se tornassem morosos e incertos, não conseguindo atrair os investidores para esta nova figura de promoção urbanística, como aliás se reconhece no preâmbulo do Decreto-Lei nº 289/73, que veio rever o diploma de 1965.





reforçando o que já se apontava na Lei nº 2030 de 1948[392]. No modelo de urbanização tradicional, previsto na legislação que enquadrava os Planos Gerais de Urbanização, as mais-valias urbanísticas caberiam ao município que planeava, promovia e geria a acção urbanizadora. Os terrenos eram expropriados pelo seu valor de terreno rústico, urbanizados e revendidos em hasta pública a preço significativamente superior, tendo em conta não só a sua dotação infra-estrutural mas também a capacidade de edificação que passavam a ter. Este procedimento não só garantia à administração pública receita essencial ao financiamento da sua acção, como lhe conferia significativo controlo sobre o valor fundiário. No entanto, no diploma que cria a figura do loteamento urbano, as mais-valias são entendidas como mero pagamento das necessárias obras de urbanização. Um pagamento que, por isso, se torna desnecessário sempre que tais obras forem asseguradas pelo próprio proprietário[393], opção que se tornou regra. Validava-se, assim, o negócio com base na valorização fundiária. Ao mesmo tempo, inviabilizava-se a fácil aceitação pela opinião pública (ou, pelo menos, pela opinião dos proprietários) de um processo de produção de espaço urbano de iniciativa estatal que assentasse na expropriação pelo preço do terreno rústico; solução que, por comparação com o loteamento surgia agora como fortemente lesiva dos interesses dos proprietários.

Outra novidade que merece destaque prende-se com a aceitação da possibilidade de se proceder a acções de urbanização fora das áreas planeadas, contrariando a intenção que esteve na origem do sistema de planeamento de que "[...] de futuro, nenhuma obra de urbanização se realizará que não seja parte integrante de um plano geral de urbanização

392. Até 1948, as expropriações necessárias à intervenção pública eram regidas pelo diploma de 1912, criado no seguimento da Implantação da República e favorável a uma intervenção estatal que viria a atingir o seu ponto máximo com o sistema especial de expropriações, estabelecido pelo Decreto-Lei nº 28797 de 1938, o qual, com a justificação das obras necessárias às comemorações dos Centenários da Fundação e Restauração da Nacionalidade, possibilitou a municipalização de grande parte do concelho de Lisboa e alguns terrenos no Porto, não sem criar algumas tensões com os proprietários. Poucos anos depois (e, sobretudo, poucos anos depois da morte de Duarte Pacheco), o regime da expropriação seria revisto num sentido mais vantajoso para os proprietários, por via da Lei nº 2030 de 1948. Entre outros pontos, a lei previa já que "[n]o caso de expropriação de prédios rústicos, destinada a obras de urbanização ou abertura de grandes vias de comunicação [...]" a indemnização a pagar teria "[...] por base o valor real, aumentado de 20 por cento da mais valia resultante do novo destino permitido pelas obras ou melhoramentos projectados." (artigo 11º). Abria-se, assim, caminho ao direito de retenção das mais-valias pelos privados, contrariando os princípios seguidos por Duarte Pacheco. Sobre os efeitos da Lei nº 2030 nas práticas de urbanização em Portugal, cf. CAVACO, Cristina (2009) – *Formas de Habitat Suburbano: Tipologias e Modelos Residenciais na Área Metropolitana de Lisboa*, p. 121-122.

393. Cf. número 1 do artigo 6º do Decreto-Lei nº 46673 de 1965, onde se afirma que o promotor deve assumir "[...] o encargo de mais-valia, ou a execução directa, sob fiscalização da câmara municipal, dos trabalhos de urbanização e cedência de terreno para equipamento urbanístico."

Fig. 71, 72 (páginas anteriores) – Expansão difusa
Vistas da paisagem marcada pela ocupação difusa no Médio Ave. Fotografias do autor.

devidamente concebido".[394] Ainda que o diploma legal obrigasse a um controlo mais exigente dos projectos de loteamento localizados em áreas não planeadas[395], o certo é que foi por este meio que viria a legitimar-se – e a promover de facto e por via legal – uma expansão urbana que não seguia qualquer plano ou visão de conjunto e que se opunha, de modo evidente, ao objectivo de limitação dos perímetros urbanos que havia presidido a criação dos Planos Gerais de Urbanização e Expansão.

Contudo, o mais relevante para o argumento que aqui se procura defender é o facto de nenhuma destas inovações ter correspondido a uma real alteração no sistema de planeamento propriamente dito. Não se procurou convocar nenhuma revisão do sistema, tal como não se procurou promover nenhuma articulação entre os dois regimes. Como se as novas práticas que passavam agora a ser permitidas não entrassem em claro conflito com os objectivos e possibilidade de implementação do sistema de planeamento.

5.3.1. Evolução do regime do loteamento

Desde 1965, o enquadramento legal dos loteamentos foi sofrendo sucessivas alterações[396], sempre na procura de atingir, de modo mais eficaz, os seus objectivos de reduzir os assentamentos informais e garantir a devida execução das redes de espaços colectivos e infra-estruturas. Neste sentido – e apesar de várias inflexões que se verificaram – as principais alterações ao regime legal podem ser sintetizadas em três eixos.

O primeiro prende-se com o sistema de espaços colectivos e infra-estruturas. Assistiu-se a uma crescente exigência no que toca ao dimensionamento da rede viária, número de lugares de estacionamento, áreas de cedência ao domínio público, etc. E, mais relevante, foram criados mecanismos que garantissem que essas obras eram, de facto, executadas pelos promotores, dado ser esse um dos maiores problemas com que os municípios se deparavam. Assim, estabeleceram-se prazos e cauções que cobrissem o valor total das

394. Preâmbulo do Decreto-Lei nº 24802 de 1934.

395. Cf. *nota nº 391*.

396. Depois de criada pelo Decreto-Lei nº 46673 de 1965, o regime que regula as operações de loteamento foi sucessivamente revisto pelos Decreto-Lei nº 289/73, Decreto-Lei nº 400/84 e Decreto-Lei nº 448/91 (que sofreu várias alterações pontuais nos anos que se seguiram). Desde 1999, os loteamentos deixam de ser regulados por diploma autónomo, passando a ser regidos pelo RJUE (criado pelo Decreto-Lei nº 555/99, sofrendo várias revisões nos anos que se sucederam). A esta sucessão de diplomas, acrescente-se ainda o Decreto-Lei nº 511/75 que permitia à administração pública suspender a validade das licenças de loteamento anteriormente concedidas e o Decreto-Lei nº 275/76 que aprovava medidas repressivas que visavam travar a construção clandestina. A interpretação que aqui se apresenta toma por base a análise dos diplomas referidos.

obras de urbanização, e inviabilizou-se a venda dos lotes antes da finalização dessas obras, seguida da devida aprovação e recepção pelos serviços municipais.

O segundo eixo visou alargar o âmbito da utilização da figura do loteamento e, ao mesmo tempo, facilitar o procedimento associado à sua aprovação. Isto porque se concluiu que a morosidade e incerteza que marcavam o procedimento desincentivava os promotores de optarem pela nova figura legal, empurrando-os para formas alternativas de divisão e venda dos seus terrenos. Procurou-se, sobretudo, reduzir a incerteza, estabelecendo prazos máximos de resposta para cada entidade consultada, associados a mecanismos de deferimento tácito, e elencando de modo explícito todas as possíveis causas de indeferimento[397]. Procurou-se também descentralizar a decisão. Mas foi só com a aprovação dos PDM (em 1994, no caso de Famalicão) – ou seja, a partir do momento em que todo o território municipal passa a estar coberto por plano aprovado – que as autarquias passaram a ter total autonomia na aprovação dos projectos de loteamento.

O terceiro eixo de medidas procurou actuar sobre as acções de urbanização informais, ou, de um modo mais geral, limitar as possibilidades de fuga às responsabilidades e encargos associados aos loteamentos. A par da criação de sanções cada vez mais gravosas sobre os promotores de operações ilegais e de novos instrumentos de intervenção municipal, procurou-se inviabilizar um conjunto de mecanismos administrativos – como a venda por avos ou os destaques sucessivos – que ofereciam aos proprietários vias legais alternativas ao loteamento de fraccionar e vender a sua propriedade. O uso desses mecanismos alternativos tornara-se um hábito que permitiu, por vários anos, a fuga às obrigações impostas pelo regime dos loteamentos urbanos e a continuidade de uma urbanização que se fazia fora de qualquer plano ou controlo e sem a necessária dotação de infra-estruturas e espaços de utilização colectiva.

Foi o mesmo objectivo que levou a que, mais recentemente, se tivesse passado a impor encargos similares aos dos loteamentos – em particular no que toca a áreas de cedência ao domínio municipal – também a outros tipos de operações urbanísticas que resultem em impacto semelhante ao dos loteamentos[398]. Pretendeu-se, assim, desincentivar a constante

397. O mesmo objectivo justificou a criação do *processo simples*, que vigorou entre 1984 e 1991 e que instituía um procedimento particularmente célere e simples para loteamentos de menor impacto urbanístico, que podiam ser aprovados mesmo fora das áreas planeadas, desde que servidas por rede viária infra-estruturada (cf. Capítulo V do Decreto-Lei nº 400/84).

398. Cf. número 5 do artigo 44º e número 5 do artigo 57º do RJUE (Decreto-Lei nº 555/99, na redacção que lhe foi dada pela Lei nº 60/2007). A definição daquilo a que corresponde a um impacto semelhante a loteamento é estabelecida pelos municípios. No caso de Famalicão, são consideradas "todas as operações

tentativa dos promotores em encontrar formas alternativas de urbanização mais favoráveis à viabilização das suas operações. De facto, começava a generalizar-se a prática de apresentar aquilo que seria, em princípio, um loteamento (um conjunto de casas em banda, por exemplo) como propriedade horizontal (pela previsão de um qualquer espaço condominial), muito mais favorável para o requerente[399].

Com esta sucessão de diplomas, tentou-se travar uma urbanização que se propagava por vias clandestinas, por via da institucionalização e simplificação do loteamento, entendido como instrumento apto a enquadrar e regular essa dinâmica. Daí que o loteamento acabasse por se estabelecer como principal mecanismo da expansão urbana, face a um sistema de planeamento incapaz de responder à crescente pressão urbanística, mas cujos fundamentos nunca foram, ainda assim, questionados.

5.3.2. Um instrumento sem lugar no sistema de planeamento

Apesar do papel central que acabou por assumir nos processos de urbanização, o loteamento urbano nunca foi encarado como parte do sistema de planeamento.

No discurso disciplinar é uma figura malquerida[400], vista como mera solução de recurso para um problema urgente ao qual o sector público não conseguia dar resposta numa circunstância particular. Um mecanismo de excepção temporariamente tolerado, apenas enquanto o sistema de planeamento não demonstrasse capacidade para guiar directamente a totalidade da acção urbanizadora.

Esta ideia repete-se nos sucessivos diplomas legais[401] que procuram manter o loteamento como figura autónoma, externa a qualquer acção de planeamento. Um mero instrumento

urbanísticas (incluindo alterações de utilização) sempre que se verifique uma das seguintes condições: a) Contenham três ou mais frações autónomas ou unidades independentes [...]; b) Tenham uma área de construção igual ou superior a 500,00 m²[...]; c) Obras de ampliação de construções onde já se verifique uma das condições das alíneas anteriores [...]" (artigo 27º do Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação, Aviso nº 6826/2019).

399. Tal como nota Carla Machado, as condições previstas na legislação para a constituição de uma propriedade horizontal podem ser vistas como bastante abrangentes (cf. MACHADO, Carla (2014) – *As cedências municipais e o adequado crescimento das cidades*, p. 37-39).

400. Dentro do domínio da urbanística, multiplicam-se os textos críticos da figura do loteamento, cuja longa antologia não será aqui necessário compilar. Pedro Bingre será, neste âmbito, um dos autores mais expressivos ao declarar 1965 como "o ano da morte do urbanismo português" (cf. BINGRE, Pedro – "Economia política do urbanismo português: Quatro décadas de rentismo, corrupção e incompetência", p. 74).

401. Cf. Decreto-Lei nº 576/70; Decreto-Lei nº 289/73; Decreto-Lei nº 275/76; Decreto-Lei nº 555/99.

de execução dos planos. Mas será exactamente essa insistência a empurrar o loteamento para um lugar dúbio, difícil de enquadrar, origem de incoerências e contradições.

Estas incoerências e contradições começam logo dentro do próprio quadro legal que, ao mesmo tempo que defende que "[...] o loteamento urbano tem de deixar de ser visto como um mecanismo de substituição da Administração pelos particulares no exercício de funções de planeamento e gestão urbanística"[402], acaba por o equiparar aos planos de ordenamento do território em vários diplomas legais[403].

Contudo, as maiores dificuldades advêm do confronto entre aquilo que está idealizado nos regulamentos e aquilo que são as práticas quotidianas da urbanização. Por outras palavras, entre aquilo que é um modelo que entende o planeamento como acção pública e aquilo que é a realidade de uma produção de espaço urbano essencialmente promovida por iniciativas privadas avulsas.

Sendo entendidos como meros instrumentos de execução, os loteamentos são encarados pelo sistema de planeamento como elementos sem impacto relevante na definição da estrutura urbana, uma vez que se limitariam a concretizar ou a associar-se a um traçado predefinido – como se cada loteamento se tratasse de um simples edifício. Esta leitura, implícita desde 1965[404], torna-se explícita na legislação de 1999, que declara que "(a)s

402. Preâmbulo do Decreto-Lei nº 555/99 que estabelece o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação.

403. Paula Morais elenca alguns dos casos em que a legislação equipara a figura do loteamento urbano às figuras de planeamento: "[...] o exemplo do Despacho Normativo nº 78/85, da Presidência do Conselho de Ministros e do Ministério do Equipamento Social, que determina a previsão da existência de equipamentos desportivos nos instrumentos de planeamento urbanístico, considera os loteamentos urbanos como um dos tipos de planos urbanísticos; o Decreto-Lei nº 292/95, de 14 de Novembro, que estabelece a qualificação oficial para elaboração de planos de urbanização, de planos de pormenor e de projectos de operações de loteamento, e no seu Preâmbulo considera o projecto de loteamento como um instrumento de planeamento territorial; o Regime Excepcional para a Reconversão Urbanística das Áreas Urbanas de Génese Ilegal, que nos artigos 4º e 31º ao estabelecer os processos de reconversão por iniciativa municipal equipara a operação de loteamento ao plano de pormenor; bem como o Regulamento do Licenciamento da Actividade Industrial, que nas alíneas d) e f) do número 2 do Artigo 4º equipara alvarás de loteamento com fins industriais e parques industriais a planos de urbanização e a planos de pormenor." (MORAIS, Paula Cândida Pereira (2006) – *Planificação sem planos*, p. 17).

404. O mecanismo de concessão de licença dos loteamentos previsto no Decreto-Lei nº 46673 de 1965 – segundo o qual os loteamentos que seguissem planos de urbanização aprovados poderiam ser aprovados autonomamente pelo município, ou teriam mesmo aprovação tácita na ausência de resposta num prazo de 90 dias, ao contrário daqueles que contrariavam os planos ou se situavam em áreas não planeadas obrigavam a apreciação pela administração central (artigo 2º) – apontava já a ideia do loteamento como mecanismo de execução de planos que só excepcionalmente seria utilizado fora desse âmbito. O Decreto-Lei nº 289/73 vem reforçar essa ideia ao equiparar o procedimento de apreciação e aprovação dos loteamentos aos dos processos de licenciamento de obras de edificação. O Decreto-Lei nº 400/84 propôs um entendimento distinto, criando regimes diferenciados de acordo com a natureza dos loteamentos, e aproximando os de maior impacto das lógicas dos planos. No entanto, com a justificação da dificuldade em determinar o regime a aplicar a cada caso concreto, o Decreto-Lei nº 448/91 torna à lógica de 1973, voltando a afastar os loteamentos dos instrumentos de planeamento e aproximando-os das obras particulares, mas mantendo a obrigatoriedade de aprovação superior (por via da Comissão de Coordenação Regional) para os casos em que as operações de loteamento

operações de loteamento urbano e obras de urbanização, tal como as obras particulares, concretizam e materializam as opções contidas nos instrumentos de gestão territorial, não se distinguindo tanto pela sua natureza quanto pelos seus fins. Justifica-se, assim, que a lei regule num único diploma o conjunto daquelas operações urbanísticas, tanto mais que, em regra, ambas são de iniciativa privada e a sua realização está sujeita a idênticos procedimentos de controlo administrativo".[405]

Desta forma, ao reunir sob um mesmo diploma legal operações de edificação e operações de loteamento, aponta-se definitivamente para um procedimento cuja aprovação tende a resumir-se à mera verificação da conformidade regulamentar[406]. Não se prevê nenhum momento de negociação ou partilha de decisão com as entidades públicas no que toca ao traçado de cada operação de loteamento; tal como não existe uma apreciação que se estenda para lá dos limites da parcela a lotear. Isto porque o legislador assume que a estrutura urbana deverá estar já suficientemente definida nos planos previamente aprovados que os loteamentos se limitariam a cumprir. No entanto, como vimos, não é isso que sucede, em particular nos territórios de ocupação difusa do Noroeste do país.

Esta equiparação entre loteamento e edificação é ainda reforçada pela já referida figura de *operação urbanística com impacto semelhante à operação de loteamento*. Não se questiona aqui a validade da medida, que, como exposto, se percebe como meio eficaz de limitar as fugas aos encargos impostos às operações de loteamento. O problema é que ela origina uma confusão entre operação de urbanização e operação de edificação que, no limite, põe em causa a própria legitimidade dos encargos exigidos.

Como vimos, a obrigatoriedade de cedências de espaços colectivos e infra-estruturas, tal como todas as imposições que as rodeiam (áreas mínimas, disposições sobre localização, articulação com a estrutura urbana, pagamentos compensatórios, etc.), advêm do facto de se considerar o loteamento como o instrumento que permite a um privado proceder a

---

não se insiram em área abrangida por plano municipal de ordenamento do território aprovado ou não se encontram em "área urbana" (Capítulo III). No entanto, poucos anos depois, praticamente todo o território nacional estava coberto pelos PDM, considerados suficientes para conferir autonomia aos municípios na aprovação dos loteamentos, seguindo procedimento similar ao das obras particulares. A partir de 1999 (Decreto-Lei nº 555/99), loteamentos e obras particulares passam a ser regidos pelo mesmo diploma legal.

405. Preâmbulo do Decreto-Lei nº 555/99, que estabelece o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação.

406. Ao definir que o procedimento administrativo se inicia apenas aquando da entrega do Projecto Base (ou, na melhor das hipóteses, de um Pedido de Informação Prévia, mas apenas quando o promotor assim o entender) e ao elencar todas as possíveis causas que possam justificar o indeferimento de um projecto (cf. artigo 24º da Lei nº 60/2007 que estabelece o Regime Jurídico de Urbanização e Edificação), a legislação actual aponta para um procedimento de mera fiscalização de um projecto já concluído.

operações de urbanização. Algo que seria, por princípio, uma prerrogativa dos poderes públicos, que é, por esta via, partilhada com os privados. É esta transferência parcial de responsabilidades que justifica o carácter específico da figura do loteamento e as exigências que lhe estão associadas.

Ao determinar os encargos a impor com base na carga urbanística gerada (por vezes apenas a dimensão do edifício) e não no tipo de operação[407] anula-se, em definitivo, a diferença entre acção de edificar e acção de urbanizar, dissolvendo-se assim a clareza da justificação dos encargos impostos aos promotores. É a dificuldade de perceber a razão dessas obrigações que vem dificultar a relação entre requerentes e Administração, tal como confundir possíveis discussões subsequentes sobre mais-valias, taxas de urbanização, ou intervenção da gestão no desenho do projecto; discussões estas cuja origem já se torna difícil de descortinar.

Resumindo:

Ao considerar a acção de planeamento como responsabilidade exclusivamente pública, o legislador pretendeu retirar o loteamento do sistema de planeamento, entendendo-o apenas como instrumento de execução. Para tal, procurou reforçar o papel dos planos de escala intermédia na expansão urbana, e, ao mesmo tempo, equiparou os loteamentos a outras operações de iniciativa privada sem impacto relevante na estruturação do território, como é o caso da edificação.

Contudo, pelo menos nos territórios da ocupação difusa, o fim do solo urbanizável, com o qual se visou reforçar a utilização dos planos de escala intermédia e inviabilizar a utilização dos loteamentos enquanto mecanismo de crescimento urbano, deverá ter um efeito muito limitado, sendo de esperar que os loteamentos continuem aí a afirmar-se como principal mecanismo de produção do espaço urbano, mesmo sob as directrizes do novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial, desde que para tal haja pressão urbanística suficiente. Por outro lado, ao equiparar os loteamentos à edificação anulando a sua especificidade, a Administração abstém-se de criar instrumentos capazes de assegurar a sua regulação e gestão, assim como reforçar as exigências que poderiam

407. No seguimento da referida alteração legislativa, autoras como Fernanda Paula Oliveira ou Carla Machado defendem expressamente este princípio (cf. OLIVEIRA, Fernanda Paula (2016) – "Loteamento, Reparcelamento e Destaques", p. 9; MACHADO, Carla (2014) – As cedências municipais e o adequado crescimento das cidades, p. 35). De facto, mais do que a medida em si, é o discurso que lhe está associado, a alteração do entendimento dos mecanismos da urbanização, que são problemáticos.

levar estas operações a melhor contribuírem para o desenho de estruturas urbanas mais coerentes e inteligíveis.

5.4. Um paradoxo no centro do sistema

A situação descrita conduz-nos a uma situação paradoxal. De um lado, os promotores e projectistas que desenham cada fragmento não os definem como partes construtoras de um sistema mais vasto, em parte porque isso não corresponde aos seus interesses imediatos, mas também (sobretudo?) porque não têm uma ideia clara do que seria esse sistema de conjunto, ou qualquer certeza sobre a sua evolução futura, que lhes permita saber qual o papel que cada novo fragmento poderia desempenhar na sua produção. Do outro lado, as entidades gestoras do território, a quem cabe definir a estratégia para o dito sistema urbano, não têm capacidade para intervir directamente no desenho de cada uma das peças que o constituem.

Compreende-se, assim, que a expansão urbana se faça pela soma de fragmentos autónomos, incapazes de formar estruturas contínuas, coerentes e inteligíveis. Algo que se fica a dever, não tanto à figura do loteamento em si mesma, mas antes à ausência de mecanismos de mediação que permitam integrar essas peças num sistema de escala superior. E esta ausência é produto do desfasamento entre, de um lado, as dinâmicas e processos de urbanização instalados e, do outro lado, os instrumentos e práticas de planeamento e gestão vigentes, ou melhor, o modelo que lhes subjaz.

Ao criar a figura do loteamento, a administração pública fomentou, ou pelo menos legitimou, uma forma de urbanização que se faz pela soma de peças autónomas. Contudo, ao insistir num modelo que nunca conseguiu implementar, a administração recusou munir-se dos instrumentos que lhe permitiriam dirigir esse novo modo de produção do espaço urbano.

Dito por outras palavras, e para voltar à tese inicial. A alteração das dinâmicas de transformação do território conduziu ao fim da lógica do *puzzle* e à instalação de uma urbanização que já não parte do desenho do todo, mas da adição de fragmentos, como numa *collage*. Reconhecer esta mutação implica alterar os instrumentos e práticas de planeamento e gestão, de modo a que a administração pública passe a ter as competências necessárias para jogar o novo jogo.

6. Um planeamento centrado na gestão
[Proposição]

O percurso traçado até aqui leva-nos a focar o problema, não no desenho prévio de todo o conjunto nem nos modos de produção de cada peça em si mesma, mas sobretudo nos mecanismos que podem guiar a forma como cada novo elemento se associa ou adiciona a um sistema mais amplo que, por essa via, se vai formando.

Nesta linha, defende-se a hipótese de que uma prática de planeamento local mais assente nesses mecanismos seria mais apta a jogar o novo jogo que se nos apresenta. Um jogo feito da gestão quotidiana das oportunidades, da adequação às circunstâncias de cada momento, do constante tecer de relações. Um jogo de incerteza e complexidade, perante o qual o plano de carácter modernista – entendido como documento estático que estabelece um futuro a cumprir – apresenta poucos argumentos.

Aponta-se, portanto, no sentido de um planeamento de carácter mais processual; algo que, não sendo consensual, parece ser hoje posição dominante no discurso académico mais directamente associado ao planeamento urbano[408] (o que não quer que o seja no âmbito disciplinar da arquitectura, e ainda menos nas práticas instituídas). Em vez de um plano fixo e rígido, resultado de uma sucessão linear de procedimentos – análise, diagnóstico, estratégia, plano, acção –, opta-se por um planeamento contínuo, reactivo e reflexivo, em que as diferentes fases estejam integradas e sejam constantemente avaliadas e redireccionadas perante um contexto em mutação[409]. E, neste movimento, perde

408. Cf. FERRÃO, João (2011) – *O ordenamento do território como política pública*.

409. Neste ponto, segue-se em particular a visão de François Ascher (cf. ASCHER, François (1995) – *Metapolis: Acerca do futuro da cidade*; ASCHER, François (2001) – "Novos princípios do urbanismo"), partilhada, no seu essencial, por muitos outros autores.

importância o plano como conjunto de documentos reguladores, ganhando protagonismo o desenho do próprio processo – as regras do jogo – e os mecanismos que asseguram a sua aplicação no dia-a-dia. Algo que obriga a rever as práticas instaladas.

É neste quadro que se propõe uma prática de planeamento que coloque no seu centro a gestão urbanística das operações correntes. Uma gestão que não pode limitar-se à verificação ou aplicação de regulamentos e planos previamente estabelecidos. Pelo contrário, terá de se afirmar como lugar de desenho e decisão. Entende-se que é esta a instância mais adequada para um jogo que assenta, essencialmente, no modo de inserção de cada peça num sistema mais amplo e cujo sucesso depende da capacidade de aproveitar as oportunidades e de saber adaptar-se à constante alteração das circunstâncias. Só assim será possível dirigir a construção de um sistema urbano que se redefine a cada dia pela sucessiva adição de novas peças.

É esta proposta que move o estudo que se apresenta em seguida.

7. Aprendendo com as práticas quotidianas
[Reconhecimento]

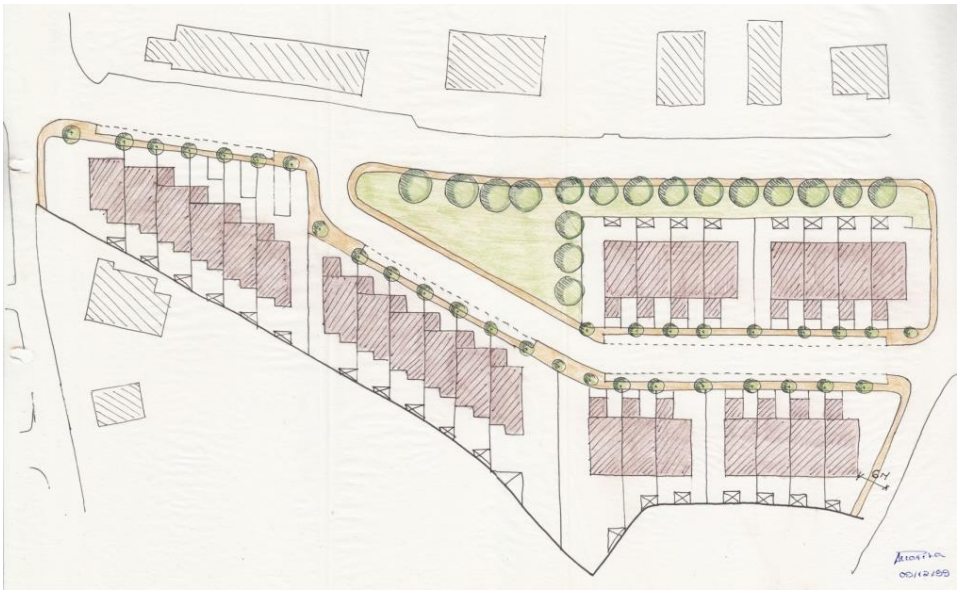
A proposição enunciada leva-nos a focar o olhar nas práticas de gestão associadas aos processos de licenciamento das operações urbanísticas correntes – em particular os loteamentos que, diariamente, produzem o espaço urbano dos territórios da urbanização difusa. Para tal, começou-se por analisar em maior detalhe as práticas existentes: pela leitura de anteriores estudos sobre o tema, pela análise atenta de uma amostra pertinente de processos de loteamento aprovados em Famalicão[410], e pelo contacto directo com vários técnicos municipais (alguns dos quais os mesmos que acompanharam os processos estudados).

Esta análise permitiu identificar um conjunto de limitações e disfuncionalidades das práticas vigentes que serão tratadas mais à frente.

Permitiu também perceber que, na prática, a capacidade de intervenção da gestão municipal não é tão limitada como a primeira leitura do quadro legal nos levava a crer. É verdade que na esmagadora maioria dos casos a acção da gestão se esgota na verificação da conformidade legal e em assegurar a boa tramitação dos procedimentos. Contudo, há um conjunto de experiências que comprovam que há margens de manobra que podem ser exploradas.

De facto, os técnicos municipais são os primeiros a debater-se com a desadequação do sistema de planeamento face aos territórios que gerem e face às dinâmicas de urbanização

410. Os critérios de selecção desta amostra foram já apresentados em *6.4. Primeiros ensaios. Ponto-de-vista*.



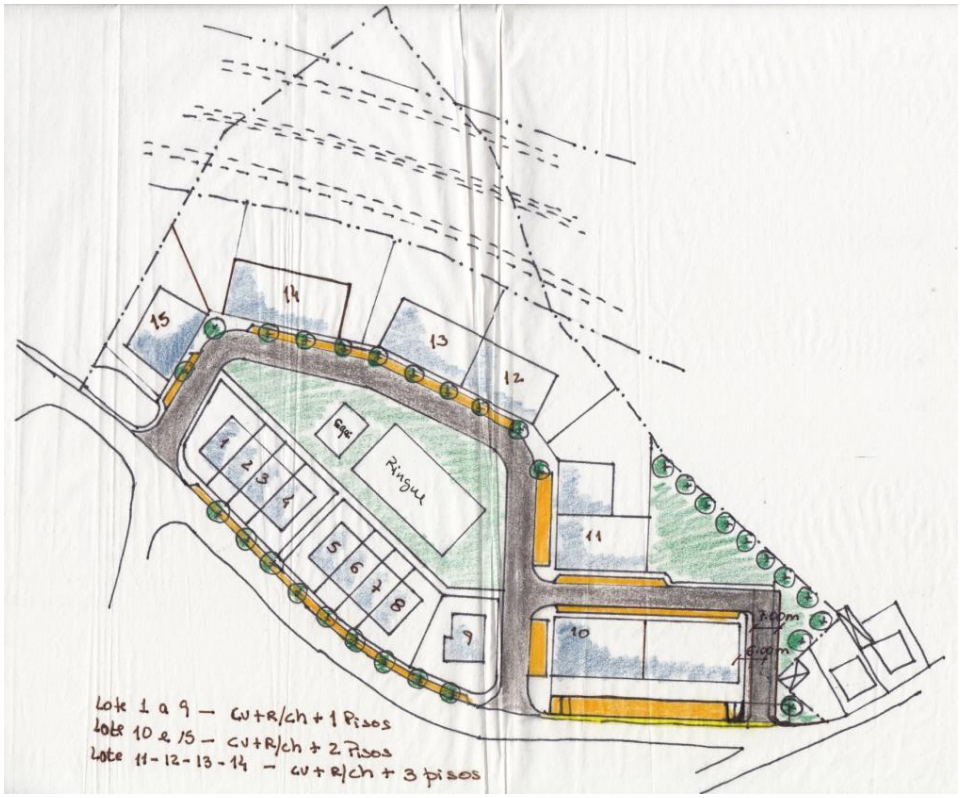


Fig. 73, 74 – Exemplos de gestão interventiva I
Dois exemplos de desenhos da gestão urbanística apresentando soluções alternativas às propostas apresentadas pelos requerentes, integrados nos processos de loteamento analisados. Nestes casos as propostas do município correspondem a alterações pontuais aos projectos iniciais. Processos nº14304/99 e nº10653/00.
Fonte: Arquivo Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão.

com que se deparam[411]; pelo que são também os primeiros a procurar caminhos alternativos que lhes permitam superar os bloqueios encontrados. E esta procura vai formando um conjunto de práticas e acumulando um capital de conhecimento que importa reconhecer e tomar como base para o desenvolvimento de novas propostas de actuação. É sobre este capital acumulado que nos deteremos de seguida.

7.1. As margens da lei

Apesar de definir à partida todas as razões que permitem fundamentar o indeferimento de um projecto de licenciamento, o RJUE oferece à gestão municipal margem de livre decisão quando determina que uma operação de loteamento *pode* ser indeferida por "afectar negativamente o património arqueológico, histórico, cultural ou paisagístico, natural ou edificado" ou por "constituir, comprovadamente, uma sobrecarga incomportável para as infra-estruturas ou serviços gerais existentes"[412]. Como se percebe, o legislador recorre aqui a vários conceitos de carácter indeterminado, conferindo à gestão uma certa liberdade na sua interpretação e aplicação a cada caso em particular. Do mesmo modo, ao estabelecer que a pretensão *pode* ser indeferia (e não *deve*), fica claro que a decisão cabe à câmara municipal, de acordo com os seus próprios critérios e objectivos[413]. Aliás, esta margem de autonomia é reforçada quando, no mesmo diploma, se explicita que "[a] apreciação dos projectos de loteamento [...] incide" não só sobre a sua conformidade com planos e regulamentos vigentes, mas também "sobre o uso e a integração urbana e paisagística"[414],

411. Este sentimento é muito claro em todos os contactos estabelecidos com técnicos das áreas de planeamento e gestão urbanística de várias câmaras municipais.

412. Cf. número 2 do artigo 24º do RJUE (Decreto-Lei nº 555/99 com alterações subsequentes), referente à maioria das operações urbanísticas. Para o caso particular das operações de edificação não integradas em loteamento ou de reabilitações e alterações em edifícios ou áreas sob salvaguarda patrimonial o diploma prevê ainda a possibilidade de indeferimento "quando a obra seja susceptível de manifestamente afectar o acesso e a utilização de imóveis classificados de interesse nacional ou interesse público, a estética das povoações, a sua adequada inserção no ambiente urbano ou a beleza das paisagens [...]". Estranha-se o facto dos mesmos princípios não se aplicarem de modo explícito às operações de loteamento, tendo em conta o seu impacto na paisagem. Mesmo seguindo uma interpretação estreita do que possam ser questões de "estética", o certo é que é o alvará de loteamento que aprova os princípios, mais ou menos detalhados, que irão guiar o desenho dos edifícios a construir na área a lotear. Pareceria por isso fazer sentido aplicar aqui os mesmos critérios de controlo prévio que se aplicam às obras de edificação, uma vez que, neste aspecto, os efeitos serão similares.

413. Sónia Afonso Vasques analisa com detalhe a margem de livre decisão administrativa concedida à gestão municipal pelo artigo 24º do RJUE, tanto no que se refere à "margem de livre apreciação de conceitos jurídicos verdadeiramente indeterminados" como no que toca às faculdades discricionárias na apreciação de pedidos de licenciamento. Cf. VASQUES, Sónia Afonso (2013) – *As intimações no RJUE*, p. 135-150.

414. Artigo 21º do RJUE (Decreto-Lei nº 555/99 com alterações subsequentes).

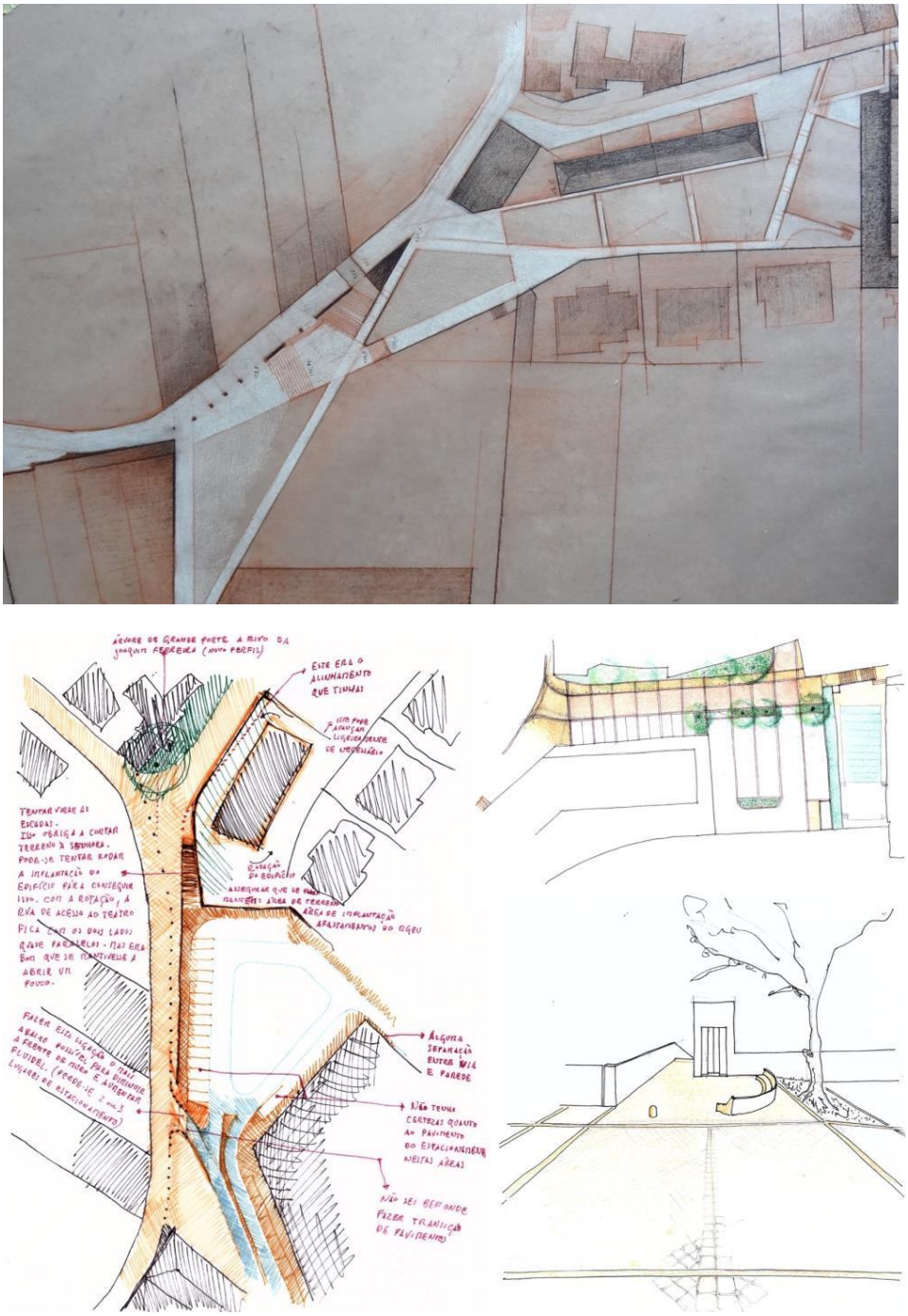


Fig. 75, 76 – Exemplos de gestão interventiva II
Exemplos de desenhos de gestão urbanística apresentando soluções alternativas às propostas inicialmente apresentadas, desenvolvidos no âmbito do Processo de Desenvolvimento Local – Riba d'Ave e Oliveira S. Mateus. Desenhos do autor.

pelo que estes serão, necessariamente, critérios de análise, intervenção e possível indeferimento por parte da gestão municipal.

Mas a margem de actuação da câmara municipal não se esgota no espaço que lhe é concedido pelo RJUE. O município cria o seu próprio espaço de actuação por via dos planos e regulamentos municipais que podem atribuir certa autonomia à gestão urbanística.

Isto pode ser feito pela atribuição de competências discricionárias na decisão como, por exemplo, quando no Regulamento Municipal de Urbanização e Edificação de Famalicão se determina que "[c]ompete à Câmara Municipal decidir [...] se deve haver lugar, ou não, a cedência de terrenos para implantação de espaços verdes e equipamentos de utilização colectiva e de infra-estruturas."[415]

Pode igualmente ser feito por via de formulações abertas à interpretação dos gestores e à sua aplicação a cada caso, como, por exemplo, quando, noutro ponto do artigo citado se estabelece que as áreas de cedência a prever devem "ter uma localização, dimensão, configuração e concepção de modo a [...] integrar-se na estrutura urbana de forma a promover o reforço, a valorização e a qualificação da rede de espaços públicos"[416], ou quando o PDM estabelece que "[a]s operações de loteamento ou estudos urbanísticos de qualquer âmbito que impliquem criação de arruamentos deverão ser concebidos por forma que estes se apoiem em vias existentes, estabelecendo ligações com inequívoca lógica e justificação urbanística [...]"[417]

Pode ainda reforçar-se a autonomia da gestão pela criação de mecanismos de controlo adicionais e com maior grau de discricionariedade, como é exemplo a prática da gestão urbanística famalicense de, em casos de operações com impacto relevante na estrutura urbana, requerer parecer à Divisão Municipal de Planeamento Urbanístico. Tal como todos os pareceres que informam o processo de licenciamento, também esse parecer é vinculativo, bastando para justificar um indeferimento ou necessidade de alteração.

---

415. Número 1 do artigo 28º do Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação de Vila Nova de Famalicão (Aviso nº 6826/2019).

416. Número 3 do artigo 28º do Regulamento Municipal da Urbanização e da Edificação de Vila Nova de Famalicão (Aviso nº 6826/2019).

417. Número 1 do artigo 35º do Regulamento do PDM de 1994 (Resolução do Conselho de Ministros nº 82/94). Optou-se por apresentar o texto do PDM de 1994, pela clareza da formulação, se bem que o mesmo princípio permaneça na revisão do PDM de 2015 (cf. número 1 do artigo 56º do Regulamento do PDM, Aviso nº 10268/2015).

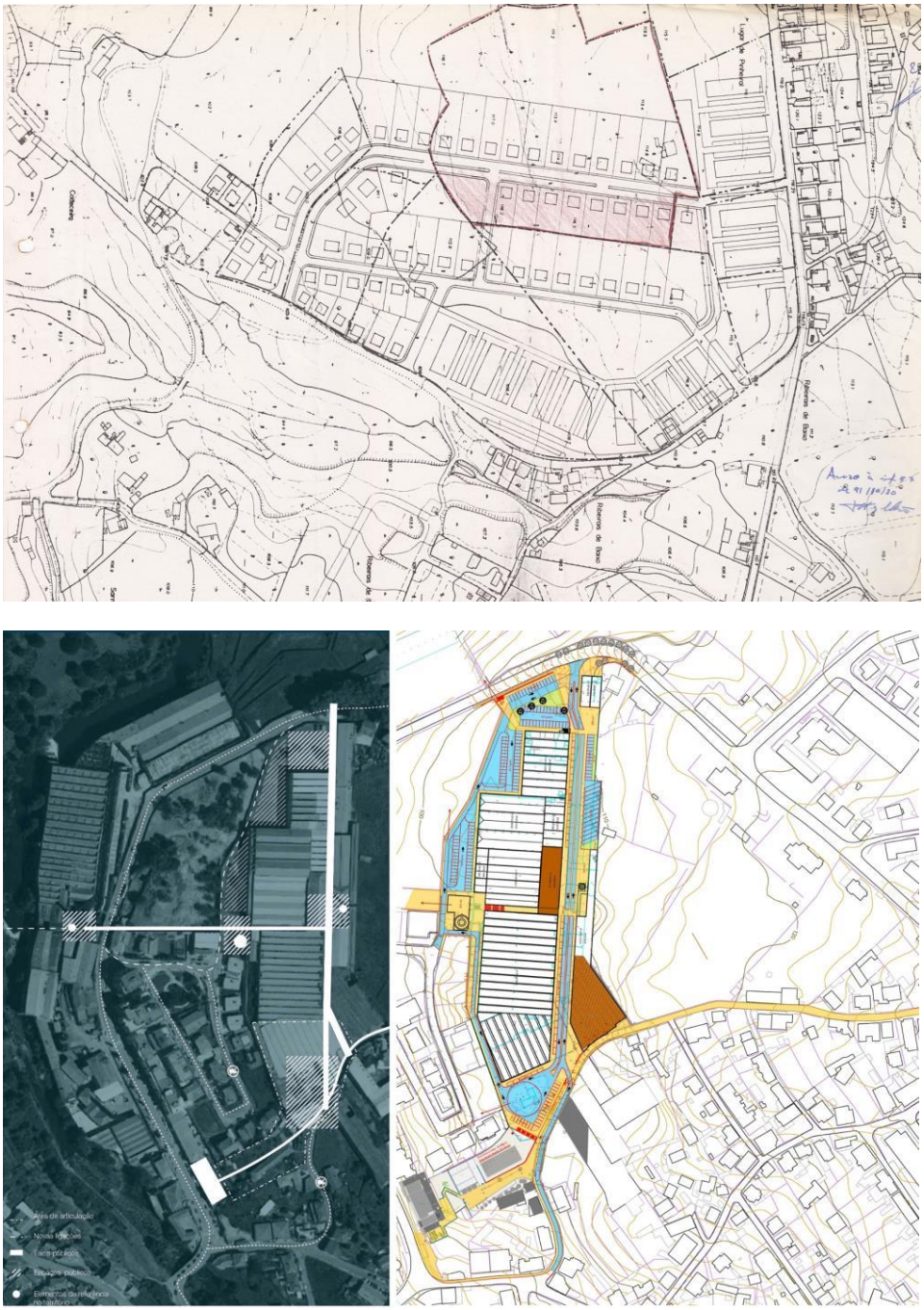


Fig. 77, 78 – Exemplos de planeamento informal
Em cima: estudo urbanístico de Pinheirais-Ribeirais com inserção de projecto de loteamento, Processo nº 1290/91 **[Conto 32º]**. Fonte: Arquivo Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão.
Em baixo: estudo urbanístico para inserção urbana da intervenção na Fábrica Oliveira Ferreira, com vista à conformidade com a estratégia urbana em desenvolvimento. Estudo integrado no Processo de Desenvolvimento Local – Riba d'Ave e Oliveira S. Mateus. Desenhos do autor com Beatrice Barone e com João Costa.

A abertura dos regulamentos que aqui se percebe dá respaldo a uma acção mais propositiva da gestão urbanística. E, de facto, a análise dos processos de loteamento mostra que, ainda que uma tal posição interventiva por parte da gestão se revista de um carácter excepcional, os requerentes não parecem pôr em causa a legitimidade da autarquia para o fazer. Isto não quer dizer que as propostas da gestão sejam aceites. Mas, em geral, quando surgem, abrem uma negociação que faz com que o projecto avance no sentido proposto.

7.2. Planeamento informal

As margens de liberdade atribuídas pela legislação à gestão municipal asseguram a legitimidade da sua actuação. Mas o seu campo de acção estende-se para lá do que fica explicitamente fixado nos diplomas legais.

Com vista a uma maior operatividade, várias autarquias têm optado por desenvolver mecanismos de planeamento alternativos, não previstos ou regulados pela legislação e que, no seu conjunto, têm sido designados por *planeamento informal*[418].

Correspondem, na maioria dos casos, a estudos urbanísticos[419] de diferentes escalas, níveis de pormenorização ou âmbitos, consoante o objectivo ou caso particular. Estes estudos – que tanto podem ser originados pela resposta a uma pretensão urbanística que, pelo seu potencial impacto, importa enquadrar num desenho mais alargado, como podem partir da vontade da câmara municipal em detalhar as suas intenções para uma área particularmente sensível – não são planos fixos ou vinculativos, nem podem ser usados para indeferir pretensões[420]. São instrumentos que servem de base a processos de negociação. Adequam-

418. Cf., entre outros, PORTAS, Nuno; BRÁS, Rui; BARROS, Rui (1997) – *Processos de Intervenção de Escala Intermédia: Implementação dos PMOT's*; PORTAS, Nuno; SÁ, Manuel Fernandes de; CARDOSO, Rui (1998) – *Planos Operativos de Escala Intermédia: Caracterização técnica e arquitectónica*; MORAIS, Paula Cândida Pereira (2006) – *Planificação sem Planos: Estudo sobre algumas figuras planificatórias de natureza urbanística não designadas ex professo pela lei como planos*, p. 50-52. Tendo em conta que o planeamento informal corresponde a práticas e instrumentos nunca codificados ou regulados, importa notar a consistência de práticas e até de vocabulário que se verifica neste domínio tanto entre os diferentes municípios como na bibliografia.

419. *Estudo Urbanístico* é uma designação genérica recorrentemente utilizada como referência a estes instrumentos que ganham formas diversificadas e que, consoante a sua formalização e objectivo, podem assumir designações específicas: *Plano de Alinhamentos e Cérceas, Estudo de Eixo*, *Estudo de Quarteirão*, *Estudo de Arranjo Urbanístico*, *Estudo de Conjunto*, *Estudos de Pormenor*, *Estudo Prévio de Plano*. Cf. MORAIS, Paula Cândida Pereira (2006) – *Planificação sem Planos: Estudo sobre algumas figuras planificatórias de natureza urbanística não designadas ex professo pela lei como planos*, p. 51-52; PORTAS, Nuno; SÁ, Manuel Fernandes de; CARDOSO, Rui (1998) – *Planos Operativos de Escala Intermédia: Caracterização Técnica e Arquitectónica*, p. 31.

420. Portas, Brás e Barros sublinham este ponto: "Os Estudos Urbanísticos nunca são utilizados para indeferir processos de licenciamento de construção, e os requerentes podem não aceitar as sugestões fornecidas pela Câmara Municipal com base nesses Estudos, pois estes não têm fundamento legal. Deste modo, os Estudos Urbanísticos nunca são impostos, mas sim apresentados como documentos orientadores [...]." (PORTAS,

se no seu conteúdo e nível de desenvolvimento às questões que estão em jogo em cada caso, e vão evoluindo com o próprio processo, acompanhando e informando os termos do debate.

Na mesma linha, é também corrente o desenvolvimento de Planos de Urbanização ou Pormenor que, estando enquadrados nos planos de escala superior, não são submetidos a aprovação ou publicação. Deste modo, não só se facilita o processo de produção do plano, como se garante a sua flexibilidade. Como notam Portas, Sá e Cardoso, "[e]xiste aliás a convicção generalizada de que os planos que mais cumprem os seus objectivos são aqueles que não são submetidos à aprovação da Administração Central."[421]

Apontam-se ainda como instrumentos de planeamento informal os loteamentos urbanos municipais, assim como os loteamentos apresentados por promotores privados que seguem proposta camarária, desenvolvida em resposta a pretensões particulares antes apresentadas.

No seu conjunto, estes são instrumentos céleres, simples, económicos e flexíveis, dotados de grande maleabilidade na sua formulação e modos de implementação, adequando-se aos interlocutores e situações específicas. Adaptam-se por isso melhor aos meios e objectivos das câmaras municipais, aos tempos dos processos de urbanização, à incerteza das circunstâncias, às oportunidades imprevistas.

Os principais objectivos destes mecanismos de planeamento são a operatividade do sistema e a capacidade de implementação das estratégias delineadas – questões às quais os planos de escala intermédia previstos pelo quadro legal não têm conseguido dar resposta. Daí que, tanto no desenho como na implementação, estabeleçam uma relação de grande proximidade com os actores responsáveis pela sua materialização. São essencialmente instrumentos de negociação entre a administração pública e os particulares que visam explicitar e compatibilizar os interesses em jogo. Nas palavras de Portas, Sá e Cardoso, servem "para enquadrar e coordenar iniciativas de particulares, compatibilizar loteamentos, sugerir soluções urbanísticas alternativas aos promotores, pormenorizar planos de ordem superior, visualizar imagens urbanas, etc." procurando "disciplinar a ocupação do território e evitar as transformações urbanas processadas através de iniciativas

Nuno; BRÁS, Rui; BARROS, Rui (1997) – *Processos de Intervenção de Escala Intermédia: Implementação dos PMOT's*, p. 95).

421. PORTAS, Nuno; SÁ, Manuel Fernandes de; CARDOSO, Rui (1998) – *Planos Operativos de Escala Intermédia: Caracterização Técnica e Arquitectónica*, p. 31.

individuais e descoordenadas."[422] Criam, assim, uma útil e produtiva relação entre planeamento e gestão urbanística, caminhando em direcção a uma prática de planeamento mais processual, flexível e reflexiva.

São, no entanto, instrumentos frágeis. Ainda que a prática demonstre que, em geral, a legitimidade de actuação da câmara não é posta em causa pelos requerentes envolvidos[423], o certo é que os instrumentos de planeamento informal não têm fundamento legal, não vinculando por isso os particulares, o que não só fragiliza a posição negocial da autarquia como atribui um certo grau de incerteza ao efectivo cumprimento futuro do acordo, de parte a parte. As autarquias têm procurado limitar estas fragilidades, por via da celebração de contratos e escrituras notariais que fixem os acordos, e pela aprovação em Assembleia Municipal dos estudos urbanísticos que os suportam, procurando ganhar assim maior segurança e legitimidade[424].

Os instrumentos de planeamento informal levantam também questões quanto à sua transparência e nível de discricionariedade, assim como pelo facto de se tratarem, na prática, de ferramentas de planeamento que não são alvo de consulta pública, sendo em geral pouco escrutináveis.

Mas talvez a sua maior fragilidade decorra da falta de clareza e estabilidade destas práticas. Ainda que constituam um modo de actuação corrente ao longo de décadas, consistente entre diversos municípios e geralmente aceites pelos particulares, o certo é que são práticas de carácter excepcional e envoltas num certo nível de experimentalismo, em que nem os procedimentos a seguir, nem a posição negocial de cada um dos envolvidos parecem estar claramente definidos ou reconhecidos. Um jogo em que o papel de cada jogador não é claro, nem para eles mesmos.

---

422. PORTAS, Nuno; SÁ, Manuel Fernandes de; CARDOSO, Rui (1998) – *Planos Operativos de Escala Intermédia: Caracterização Técnica e Arquitectónica*, p. 30.

423. A análise à amostra seleccionada de processos de loteamento permite concluir que a generalidade dos promotores aceita como legítimo um certo nível de intervenção por parte da gestão municipal no desenvolvimento dos projectos (o que não quer dizer que aceite as soluções propostas). Esta conclusão confirma a percepção já antes avançada no estudo coordenado por Nuno Portas, onde se afirma que, apesar de não terem fundamento legal, o uso de estudos urbanísticos terá "obtido bons resultados quanto à sua aceitação" (idem, *ibidem*, p. 95).

424. Cf. idem, *ibidem*, p. 91. Foi este também o procedimento seguido, por exemplo, no processo do Parque da Devesa, em Famalicão.

7.3. Trabalhar a partir das práticas quotidianas

Apesar da sua fragilidade, o reconhecimento das práticas e instrumentos elencados nos pontos anteriores reveste-se de grande importância. Antes de mais porque a sua existência é prova das dificuldades que o sistema de planeamento tem em se adequar aos processos de urbanização, a ponto de obrigar os municípios a engendrar procedimentos alternativos. Mas também, e sobretudo, porque estes procedimentos parecem apresentar muitas vezes resultados positivos na superação das barreiras encontradas. Conformam um conhecimento prático acumulado pelos actores envolvidos que importa reconhecer, registar e partilhar. Um conhecimento disponível e já instalado a ter em conta para o desenvolvimento de novas formas de actuação mais adequadas às necessidades existentes e aos diferentes territórios.

Esta é uma posição assumida por vários autores que defendem que a revisão do sistema de planeamento deve partir destas experiências, enquadrando-as e regulamentando-as com vista a aproveitar as suas potencialidades e limitar as fragilidades que lhe advêm do facto de se moverem no campo de uma parcial informalidade; tendo em conta que tal regulação não deverá pôr em causa a flexibilidade e a maleabilidade que caracterizam o planeamento informal[425]. E, na verdade, esta é uma tendência seguida pelo próprio legislador[426].

Como vimos, a experiência demonstra também que estas práticas podem ser implementadas com o quadro legal vigente (o que não quer dizer que não beneficiassem com alterações a esse quadro, mesmo se pontuais). Tal conclusão abre caminho no sentido que deu origem ao presente estudo: procurar ferramentas operativas e adequadas cuja implementação pareça viável dentro das condições que actualmente enquadram a produção do espaço urbano, em particular o quadro legal. Mais do que isso, leva a crer que a questão com que nos debatemos, mais do que regulamentar, é processual e cultural – uma questão de modo de fazer.

---

425. Esta posição é clara no estudo coordenado por Nuno Portas: "Entende-se que seria do maior interesse encontrar fórmulas que permitissem enquadrar estes Estudos em processos ou figuras legais, que resolvessem definitivamente esta ambiguidade sem, no entanto, retirarem ao processo de planeamento a flexibilidade e dinâmica que lhe é essencial." (PORTAS, Nuno; SÁ, Manuel Fernandes de; CARDOSO, Rui (1998) – *Planos Operativos de Escala Intermédia: Caracterização Técnica e Arquitectónica*, p. 71).

426. A este propósito, Paula Morais refere o conjunto de *modalidades simplificadas de Plano de Pormenor* agora previsto na legislação, fazendo notar que se trata, essencialmente, de "figuras informais de planificação [...] regulamentadas e revertidas para a figura de plano", com vista a dotar o sistema de maior flexibilidade e operatividade. Cf. MORAIS, Paula Cândida Pereira (2006) – *Planificação sem Planos: Estudo sobre algumas figuras planificatórias de natureza urbanística não designadas ex professo pela lei como planos*, p. 43-45.

Não se trata, portanto, de propor um qualquer redesenho geral do sistema de planeamento com consequente alteração da legislação que o suporta. Trata-se de partir do conhecimento já instalado e da análise dos procedimentos do dia-a-dia para, a partir daí, pensar novos modos de actuação mais operativos.

8. Em busca de novas práticas
[Contributos]

Neste capítulo, pretende-se enunciar alguns tópicos que visam apoiar o desenvolvimento de novas práticas de gestão urbanística que se consideram mais adequadas às actuais condições da urbanização, e em particular aos contextos da ocupação difusa. Estes tópicos resultam de duas linhas de análise já aqui apresentadas:

De um lado, a leitura crítica das práticas vigentes. Uma leitura que, no que toca aos procedimentos associados à gestão urbanística corrente, resulta sobretudo da análise dos processos de loteamento consultados, que permitiram identificar um conjunto de situações que se repetem e dificultam a instauração de práticas de planeamento mais ajustadas e operativas. Estas questões, melhor ilustradas nos *Contos do Território*, irão sendo expostas à medida que se discute cada tema, com vista à proposta de alternativas.

Do outro lado, as experiências relatadas no capítulo anterior, que demonstram as possibilidades de uma gestão urbanística mais interventiva e capaz, e que serviram de base e inspiração ao modelo de actuação que aqui se defende. É esse modelo que guia o olhar e estabelece a grelha de análise, na busca de condições para a concretização do modo de actuação que se propõe.

8.1. Um modelo de planeamento municipal

A experiência acumulada pelos municípios na sua procura por alternativas de planeamento mais operativas esteve na base da elaboração, com Nuno Portas, de um esquema de modelo de planeamento municipal, proposto em 2011 (ver Fig. 79). Este modelo colocava no centro a gestão urbanística quotidiana.

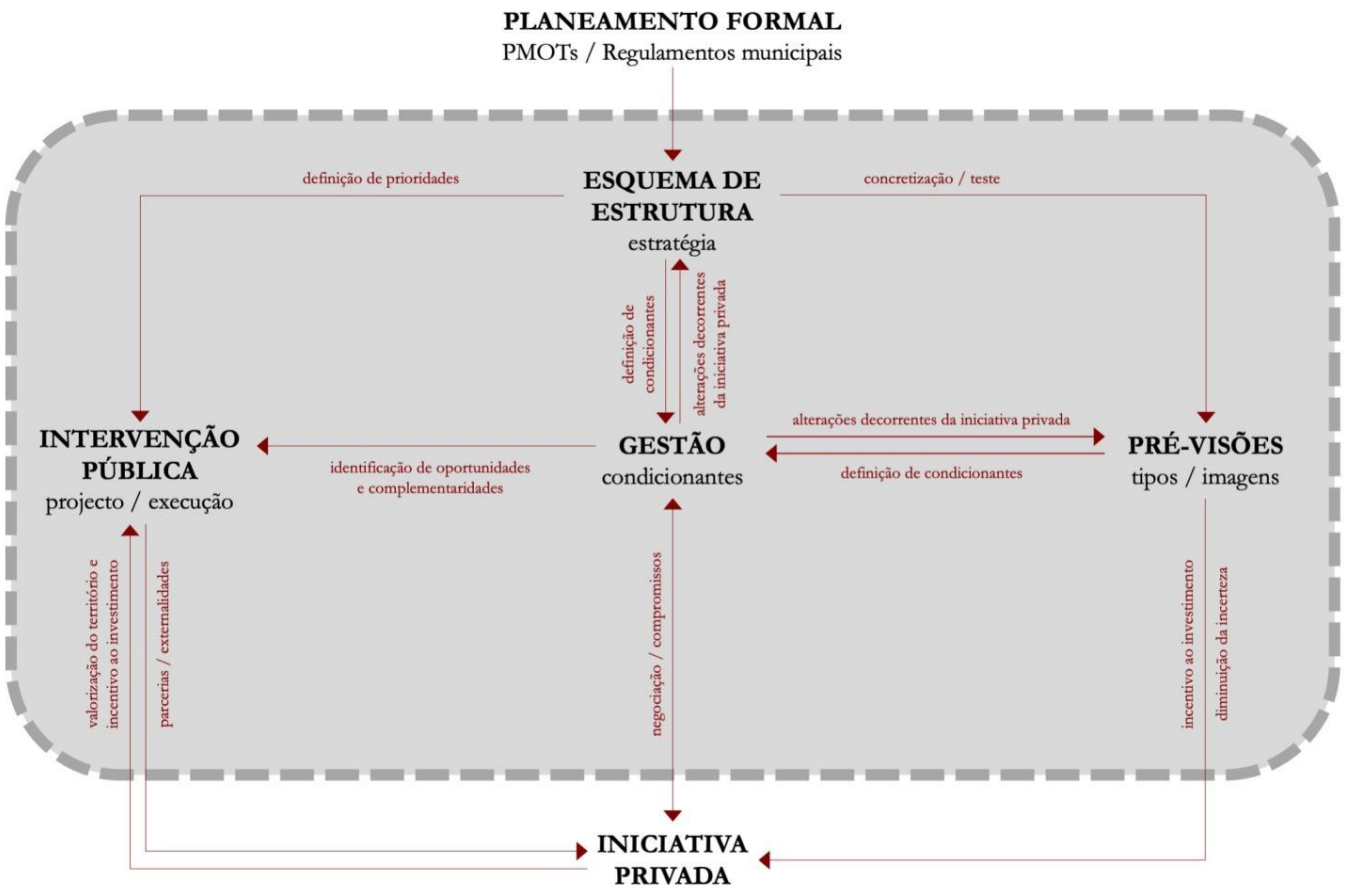


Fig. 79 – Proposta de um modelo de planeamento municipal
Esquema de modelo de planeamento municipal desenvolvido com Nuno Portas e publicado em: PORTAS, Nuno; TRAVASSO, Nuno (2011) – "As Transformações do Espaço Urbano: Estruturas e Fragmentos", p.181-186. O esquema aqui apresentado contém alterações pontuais face à primeira versão publicada, da responsabilidade do autor.

O modelo tomou por base a opção por planos de carácter mais indicativo e menos determinista – em particular o PDM[427] – e o reconhecimento de que o uso dos planos de escala intermédia (Plano de Urbanização e Plano de Pormenor) será sempre muito limitado. Partindo daí, procura mecanismos capazes de dar forma às estratégias delineadas nos planos, e de as transportar para a realidade, aplicando-as, interpretando-as e materializando-as perante as circunstâncias do dia-a-dia. Aqui, a gestão urbanística assume um papel fulcral. Mas, para isso, esta gestão terá de se assumir como prática interventiva e terá de ser apoiada por instrumentos complementares que a enquadrem e potenciem, e que estabeleçam a ponte entre a estratégia dos planos e o acompanhamento de cada projecto em concreto.

Nos pontos que se seguem, debruçar-nos-emos sobre essas condições necessárias à viabilização do modelo proposto, e que tanto dizem respeito tanto à criação de instrumentos de planeamento complementares como ao modo de actuação da administração, seja na sua intervenção, seja (sobretudo) na gestão urbanística.

8.2. Instrumentos de apoio à gestão

Já vimos que uma das principais causas da fragmentação das estruturas urbanas no difuso é a ausência de uma ideia clara de qual o papel que cada nova operação poderia assumir na formação de um sistema mais alargado – isto tanto do lado dos promotores como do município.

Esta ausência é evidente nos processos de loteamento analisados, dada a estreiteza de critérios e argumentos que suportam tanto a justificação como a apreciação relativas à integração na envolvente de cada novo projecto.

Os argumentos tendem a limitar-se à verificação da dotação infra-estrutural da área de intervenção, à proximidade (ou contiguidade) a uma área já edificada, à utilização de morfotipologia similar à existente na envolvente, ou à similitude com outro empreendimento construído ou aprovado nas imediações. A estes soma-se, por vezes, o

427. Refira-se, contudo, que a legislação actual e, sobretudo, o modo como ela vem sendo aplicada pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional limitam bastante a possibilidade de elaboração de PDM de carácter mais estratégico, apesar das intenções que presidem a este instrumento de gestão do território. Para uma reflexão sobre as dificuldades de elaboração dos PDM resultante da exigência que lhes é imposta, cf. MAGALHÃES, Francisca; RAMALHO, Helda Mendes (2013) – "As atuais revisões dos Planos Diretores Municipais são uma missão possível? O caso de Vila Nova de Famalicão".

argumento da necessidade de nova habitação, quer seja para o próprio requerente ou familiares, quer se trate de considerações genéricas sobre a necessidade de mais habitação para aquela área do território que a nova operação viria prover.

Na maioria dos processos posteriores à aprovação do PDM, em 1994, os argumentos são ainda mais pobres, uma vez que o plano já clarifica as condições que viabilizam a construção em cada área, pelo que a justificação raramente vai além da indicação da conformidade com os critérios impostos para a categoria de solo em que a pretensão se insere. Toda a análise tende, assim, a limitar-se a um conjunto restrito de critérios genéricos e paramétricos, essencialmente referentes à escala do edifício, não havendo, na maioria das vezes considerações que se estendam para além dos limites da parcela e se detenham sobre o papel da operação na construção da estrutura urbana **[Conto 3º]**.

São também raras as tentativas de articular as diferentes operações contíguas ou próximas entre si **[Conto 4º]**, parecendo supor-se que o desenho da estrutura urbana e a boa integração de cada intervenção nessa estrutura estaria assegurada pelo cumprimento do PDM. Mas, como vimos, não está, até porque não é essa a vocação deste plano.

Um planeamento municipal assente numa gestão urbanística mais interventiva, que vise guiar cada pretensão, de modo a que ela participe na construção de uma estrutura mais ampla, terá de ser apoiada por instrumentos complementares que desenhem essa estrutura a criar, tornando-a compreensível para todos os envolvidos, permitindo perceber qual o papel que cada nova operação pode desempenhar nessa construção.

Isto assume uma importância acrescida quando se opta por planos – em particular o PDM – mais abertos e estratégicos. Eles têm de ser apoiados por instrumentos que mostrem como as intenções aí plasmadas se podem concretizar, e que explicitem junto da população e de todos os actores envolvidos no processo de urbanização quais são essas intenções, e aquilo que se pretende para cada área do território. E esta publicitação – tantas vezes ausente nos processos de planeamento informal – é essencial, não só porque abre o processo ao escrutínio público[428], mas também porque enquadra e conduz, desde o início, a acção dos diferentes intervenientes.

Mas estes instrumentos não apoiam apenas a gestão. São também suporte da própria elaboração dos planos – o desenho mede o terreno, ensaia possíveis formalizações, testa

428. Abertura que poderá corresponder a processos mais ou menos aprofundados de envolvimento da população na elaboração dos ditos instrumentos de planeamento.

as propostas do plano. E, neste movimento, funcionam como mecanismos de articulação e diálogo entre planeamento e gestão – uma articulação que nem sempre é fácil.

No entanto, tendo em conta as razões já suficientemente aludidas, não faz sentido que assumam o carácter de planos rígidos que detalham os instrumentos de gestão do território de ordem superior. Pretende-se, sim, instrumentos com a flexibilidade já ensaiada pelas práticas de planeamento informal. Instrumentos com abertura para aceitar a incerteza, capazes de integrar as diferentes propostas que possam vir a ser apresentadas, adaptando-se a elas desde que sejam compatíveis com os princípios e objectivos que subjazem ao desenho – o que não é o mesmo que cumprir o desenho em si mesmo.

Tornam-se, assim, documentos propositivos em constante (re)elaboração, com uma formalização que permita a coexistência de graus de pormenor variados consoante as áreas de estudo, e até a sobreposição de possíveis soluções alternativas.

Documentos que funcionam como guia: guia para aqueles que desenvolvem os planos que por esta via testam a pertinência e viabilidade das suas propostas; guia para promotores e projectistas no desenho dos seus projectos; guia para os gestores que aí verificam as implicações de cada intervenção parcelar no sistema global. Documentos amplamente desenhados, mas cujo desenho visa transmitir não uma forma final mas os objectivos a perseguir, o que obriga a explorar outras formas de representação que se afastam dos planos tradicionais. Um instrumento de planeamento para fixar não o *desenho*, mas o *desígnio*[429], e que sirva de suporte à negociação entre município e particulares, onde se testam propostas e verificam consequências – um tabuleiro de jogo.

No diagrama proposto em 2011, propunham-se, neste âmbito, dois instrumentos complementares entre si: *esquema de estrutura* e *pré-visões*[430].

O primeiro seria um estudo urbanístico amplamente desenhado, idealmente à escala do município (se bem que com diferentes níveis de pormenorização), apresentando a

429. A distinção (e complementaridade) entre os dois termos é central no discurso de Nuno Portas. A questão surge logo na abertura da sua tese de 1969 (PORTAS, Nuno (1969) – *A Cidade como Arquitectura: Apontamentos de método e crítica*, p. 13-19), mantendo-se como constante no seu pensamento pelas décadas que se seguiram.

430. Cf. PORTAS, Nuno; TRAVASSO, Nuno (2011) – "As Transformações do Espaço Urbano: Estruturas e Fragmentos", p. 181-186. Na versão aí apresentada, o instrumento que aqui se designa por *esquema de estrutura* era designado por *traçados*. A alteração da designação surge em TRAVASSO, Nuno – "Operações de urbanização de dominante residencial como produtoras de estruturas urbanas mais inteligíveis: Uma questão de processo", p. 289-290. A alteração da designação visa clarificar o afastamento face à cultura do urbanismo dos traçados, procurando uma aproximação a culturas de planeamento onde a definição da estrutura urbana é vista de modo mais indicativo, como são os casos do *Schèma Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme* (nomeadamente o de Montpellier, 2006) ou do *Piano Strutturale Comunale* (nomeadamente o de Bolonha, 2008).

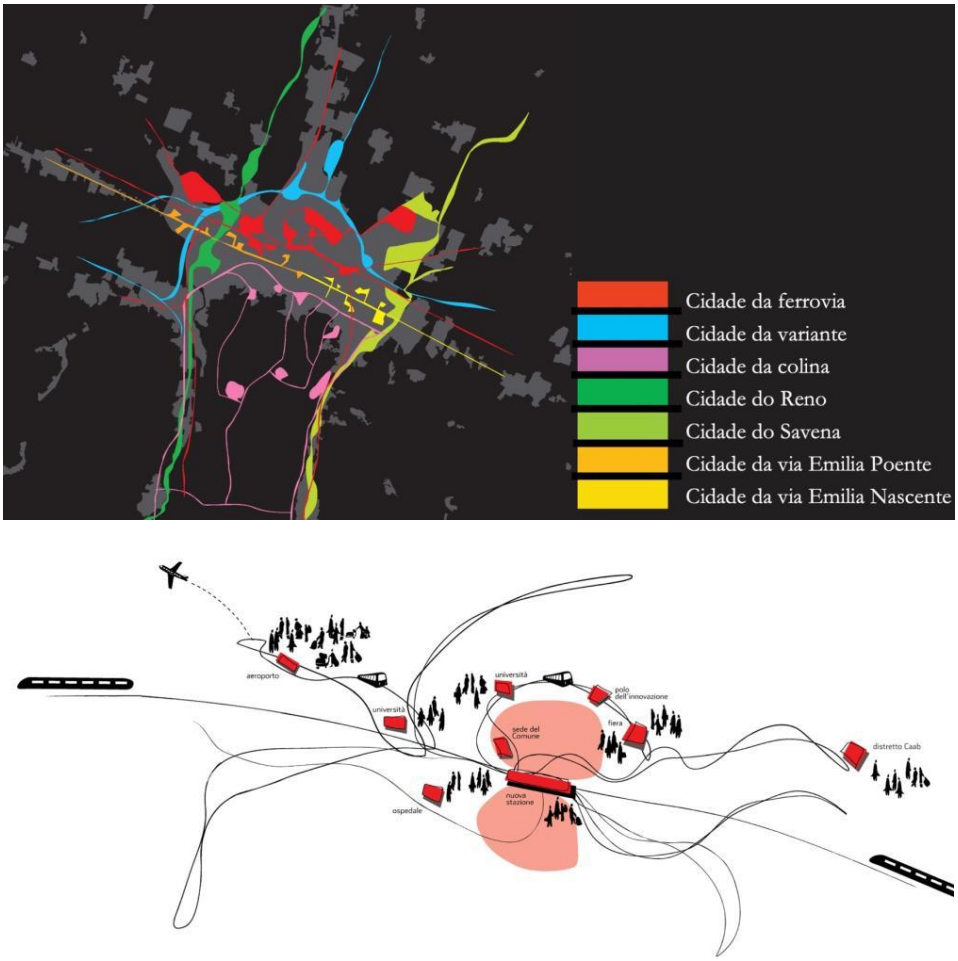
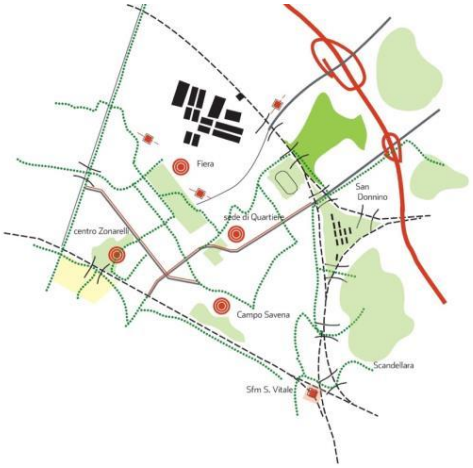
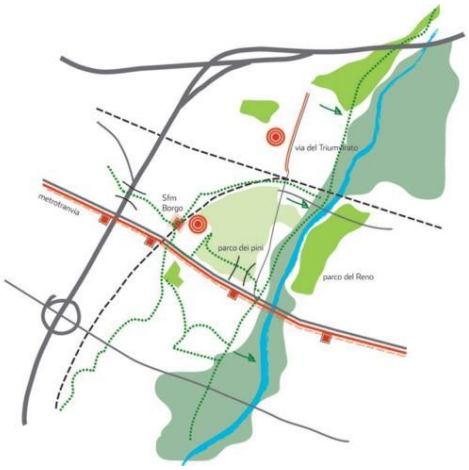
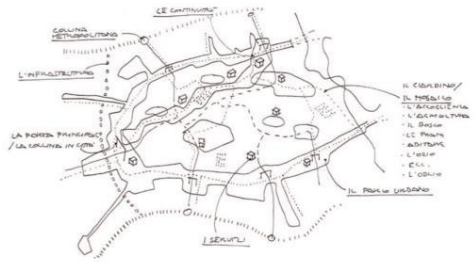


Fig. 80-83 – Instrumentos de apoio: o exemplo de Bolonha
O PSC (Plano de Estrutura Comunal) de Bolonha de 2008 ensaiou um conjunto de instrumentos de carácter indicativo que tinham por objectivo complementar o plano e apoiar a sua implementação. Esta experiência ajuda a ilustrar os instrumentos de apoio à gestão que aqui se propõem.
A par da normal definição normativa de redes e usos de solo, um conjunto articulado de peças gráficas (com diferentes escalas e tipos de representação) expressa de modo claro os princípios que subjazem ao plano. Estas peças gráficas têm por principal objectivo comunicar uma ideia, um *desígnio*. São por isso compiladas num documento autónomo, essencialmente destinado aos cidadãos, do qual se retiram as peças normativas.
O plano tem por base uma leitura do município (próxima da ideia de *sistemas*, que será aqui desenvolvida em *7.2.1. Sistemas*) que leva a apresentar o conjunto urbano em *sete cidades*, com características e vocações distintas (em cima). A cada uma destas sete cidades está associado um diagrama ilustrativo que visa transmitir a estrutura fundamental e o carácter desse sistema (em baixo).
A partir daí a comunicação do plano assenta, essencialmente, em dois tipos de peças.
De um lado, as *situações* (página seguinte, em cima), que visam estabelecer a estrutura urbana a concretizar para um conjunto de áreas seleccionadas. O desenho de cada área define de modo claro e sintético a estrutura preconizada sem com isso fixar no solo um desenho a cumprir. Algo próximo do que aqui se defende com a ideia de *esquema de estrutura*.
Do outro lado, as *explorações projectuais* (página seguinte, em baixo), correspondendo a uma compilação, para cada uma das *sete cidades*, de propostas recentes apresentadas por diferentes entidades e em diferentes contextos (projectos do município, projectos propostos por particulares, concursos de arquitectura, trabalhos académicos, etc.) que são seleccionados e apresentados como possibilidades defensáveis para intervir em áreas particulares do território, transmitindo uma ideia mais concreta de como poderá vir a ser a materialização da estratégia proposta. Algo próximo do que aqui se defende com a ideia das *pré-visões*.
Fonte: *Sítio do PSC Bolonha*

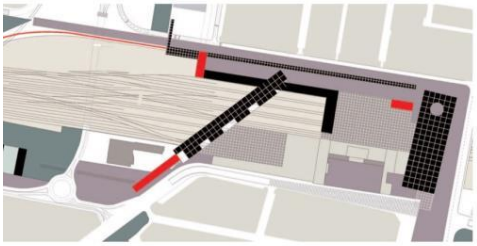

Fiera
San Donnino
sede di Quartiere
centro Zonarelli
Campo Savena
Scandellara
Sfm S. Vitale


via del Triumvirato
metrotramvia
Sfm Borgo
parco dei pini
parco del Reno

















estrutura urbana a concretizar, com particular foco nas redes com maior capacidade estruturante – sistema de espaços colectivos, rede viária, estrutura ecológica, sistema azul – evidenciando hierarquias e objectivos, articulando elementos ordenadores prioritários e de traçado fixo com malhas e acções secundárias a executar pelos privados e com formas mais maleáveis.

As *pré-visões* ensaiam, para determinadas áreas mais sensíveis ou urgentes, programas, volumetrias e morfotipologias possíveis e defensáveis. Uma primeira proposta para a formalização do espaço urbano que aponta um caminho e informa o diálogo: pré-visões de futuros possíveis, capazes de dinamizar o investimento, diminuindo a incerteza, e essenciais para apoiar processos participativos que, em geral, carecem de meios eficazes de comunicação para públicos alargados. Esta é, aliás, uma prática generalizada na tradição do projecto urbano, fortemente ampliada nas últimas décadas pelo desenvolvimento dos meios digitais que facilitam a produção de imagens de realidade virtual e pela sua crescente utilização em estratégias de marketing territorial, com vista à atracção de investimento[431]. O que aqui se propõe toma essa experiência por base, procurando transpô-la do carácter excepcional do projecto urbano para as áreas e processos de urbanização correntes, assim como de uma função promocional para um instrumento de apoio à gestão. Isso poderá implicar a passagem de uma imagem fixa e detalhadamente elaborada, para a multiplicação de ensaios, ou propostas facilmente alteráveis.

Os instrumentos de apoio à gestão urbanística poderão ser estes ou outros. Aquilo que aqui importa reter é a importância de criar instrumentos desta natureza que se coloquem numa posição de mediação entre o plano e a gestão e que se mantenham abertos à incorporação de novas propostas e circunstâncias. Instrumentos de comunicação entre o município e os privados. Sobretudo, instrumentos que permitam conduzir e negociar um processo de inserção de cada fragmento num sistema maior que vai sendo redesenhado no seu conjunto a cada nova peça.

8.3. Intervenção pública

A própria intervenção pública deve também ser vista como parte integrante deste modelo e não como coisa autónoma. Num momento em que a acção pública se prevê mais pontual

431. Veja-se, por exemplo, o caso de Bordéus, para não nos afastarmos demasiado do nosso contexto (cf. *sítio da Metrópole de Bordeaux*).

do que capaz de grandes gestos, é essencial que cada pequena intervenção (incluindo aqui também as acções de manutenção dos espaços públicos) seja capaz de produzir efeitos mais alargados e sistémicos que se estendam para lá dos limites da operação. A intervenção pública tem, por isso, de ser vista como parte de um jogo mais amplo, com múltiplos jogadores (públicos, privados, terceiro sector), numa acção integrada.

Os instrumentos propostos no ponto anterior têm igualmente a capacidade de apoiar esta intervenção pública, já que tornam claro quais os pontos fulcrais onde ela é mais necessária e quais os objectivos que, em cada ponto, deve procurar cumprir. Ao mesmo tempo, fundamentam e legitimam junto da população investimentos periféricos, parciais e menos perceptíveis, permitindo fugir à constante e limitadora maquilhagem dos centros tradicionais e aos projectos urbanos de excepção como únicos meios de tornar visível e consensual o investimento. Este deverá focar-se nos elementos considerados essenciais à implementação do rumo definido, e que os privados não demonstrem capacidade ou vontade de levar a cabo; bem como em operações capazes de incentivar e dinamizar a (re)urbanização de áreas mais débeis ou estagnadas.

Também aqui será essencial uma colaboração próxima entre gestão, planeamento e promotores privados, procurando articular a acção de uns e de outros, de modo a que a intervenção pública surja onde e quando é mais oportuna, e de forma a que o investimento privado possa apoiar directamente a acção pública, através da complementaridade e prolongamento das suas intervenções ou de uma melhor gestão de cedências e externalidades.

8.4. Gestão

As maiores alterações provocadas por um modelo desta natureza surgiriam, certamente, nas próprias práticas de gestão. Uma gestão que se quer activa, propositiva e dialogante, com uma acção muito mais ampla do que a mera verificação da conformidade regulamentar de cada projecto obriga a um processo de negociação das operações propostas com vista a compromissos assentes numa aparente convergência de interesses: procurar uma solução capaz de promover uma maior qualidade de vida aos habitantes, valorizando o empreendimento e a sua envolvente. O que se espera aqui da entidade gestora não é uma crítica de arquitectura aos projectos, mas sim a procura de coerência entre cada proposta e a visão de conjunto previamente definida, que é pública

(nomeadamente por via dos instrumentos de apoio à gestão propostos) e por cuja materialização a autarquia é responsável.

Implementar uma prática de gestão como a que aqui se propõe implicaria, para a maioria dos municípios, mudanças significativas. Nos pontos que se seguem, apontam-se algumas destas mudanças relativas aos procedimentos de apreciação dos projectos e organização dos serviços, cuja implementação parece ser mais simples.

8.4.1. Directrizes morfotipológicas de apoio ao projecto

É essencial adequar os critérios de análise e regras impostas ao tipo de gestão que se pretende implementar e, sobretudo, aos objectivos a atingir. Uma gestão que se quer negociada, apostada em adequar cada caso às suas circunstâncias, não pode assentar em critérios quantitativos generalizáveis para todo o território e cegos às especificidades dos diferentes contextos.

Exemplo recorrente é o dimensionamento das vias seguindo critérios genéricos determinados por regulamentos municipais ou pela legislação nacional. Estes critérios têm por objectivo adequar as vias ao uso previsto, garantindo a sua funcionalidade, segurança, acessibilidade e conforto, sendo que estes objectivos não devem ser postos em causa. No entanto, em determinadas áreas do território, a aplicação automática desses critérios resulta em pequenos fragmentos com canais viários que seguem elevados padrões de dimensionamento (faixa de rodagem de duplo sentido, baias de estacionamento, passeios amplos e arborizados) que nada têm a ver com a malha filigranar na qual se penduram. Isto não só acentua a imagem de fragmentação como inviabiliza a percepção de uma qualquer hierarquia na estrutura urbana para a qual o sistema de espaços colectivos é crucial **[Contos 5º e 6º]**.

Importaria por isso substituir as regras genéricas, que levam à reprodução de um padrão, pela definição de objectivos a assegurar, grelhas de compatibilidades de usos e directrizes de carácter morfotipológico adequadas a cada contexto, e depois aplicadas a cada caso particular (assegurando-se sempre que os objectivos são cumpridos). Estas directrizes deverão decorrer da reflexão e dos princípios estabelecidos nos instrumentos de apoio à gestão (*esquemas de estrutura*, *pré-visões* ou outros), sendo idealmente publicadas em pequenos guiões temáticos de apoio ao projecto, acessíveis ao público e, em particular, aos técnicos responsáveis pela elaboração dos projectos.

8.4.2. Adequação das peças processuais

Na mesma linha do ponto anterior, também as peças que compõem os processos a apresentar para apreciação – e que podem ser determinadas pelo município[432] – devem estar adequadas aos objectivos a perseguir. Um loteamento é um fragmento da estrutura urbana, pelo que o seu desenho deve focar esse seu carácter estruturante e a sua inserção na rede existente. Raramente é esse o caso.

Nos casos analisados, isto torna-se evidente. Como referido, a justificação da inserção das operações na envolvente é, em geral, muito limitada **[Contos 3º]**. De igual modo, não há peças gráficas que procurem explicar o modo como a nova intervenção irá participar na produção de uma estrutura urbana mais ampla.

Mas o problema parece ser ainda mais fundo: faltam elementos que se poderiam considerar básicos e essenciais. Por exemplo, faltam cortes de conjunto que demonstrem como a proposta se dispõe no terreno e se articula com a envolvente[433]. Esta lacuna – eventualmente associada a alguma falta de atenção na apreciação dos projectos – dá por vezes origem a problemas complexos em casos de terrenos mais acidentados **[Contos 7º e 8º]**.

Outro exemplo de natureza um pouco distinta prende-se com a definição de manchas de implantação que determinam, quase sempre de modo bastante restritivo, as áreas dos lotes a edificar – isto nos casos em que essa edificação não é da responsabilidade do promotor do loteamento, e em particular nos casos de moradias isoladas. Contudo, essas manchas acabam por ter um efeito limitado no controlo da edificação. O mais normal é que, emitido o alvará, se assista a uma procissão de pedidos de alteração, adaptando a mancha de cada lote a cada projecto individual. A maior parte dos casos são alterações mínimas aos limites previstos da implantação com respectiva correcção de áreas. Mas por vezes são alterações profundas. Umas e outras são, em geral, aceites pelo município desde que não haja oposição dos restantes proprietários e de que se cumpram os planos e regulamentos gerais

432. De acordo com o número 4 do artigo 2º da Portaria nº 113/2015, que identifica os elementos instrutórios dos procedimentos estipulados no RJUE, podem ser exigidos documentos não previstos na portaria, desde que tal esteja previsto em plano municipal ou intermunicipal de ordenamento do território.

433. De facto, os perfis não são considerados como peças obrigatórias à instrução de pedido de licenciamento para operação de loteamento pela legislação nacional (cf. Portaria nº 113/2015), o que, como se disse, não impossibilita o município de os requerer.

em vigor (PDM, RGEU, RMUE). Até porque, aceitando-se a possibilidade de alteração, não há outros critérios que guiem a decisão da gestão urbanística **[Conto 9º]**.

Desta forma, o projecto de loteamento acaba por ter pouca capacidade de determinar a edificação, exactamente por procurar fazê-lo de forma maximalista e determinística. Ao contrário, em vez de definir áreas e manchas de implantação precisas, os projectos poderiam estabelecer limites máximos e mínimos de áreas e definir um conjunto de regras de implantação (alinhamentos, cérceas, etc.) e outros critérios morfotipológicos necessários e suficientes para garantir a imagem de conjunto pretendida. Este modo de regulação da edificação tende a ser mais resiliente: mais capaz de aceitar os diferentes projectos particulares para cada edifício, e por isso mais passível de não ter de ser alterado.

O mesmo discurso é válido para os regulamentos que acompanham os projectos de loteamento e que se resumem, as mais das vezes, a descrever questões como materiais, cores, etc. (muitas vezes alteradas posteriormente sem qualquer problema), mas que avançam pouco sobre os critérios e intenções que lhes subjazem. De facto, quanto mais os projectos de loteamento (desenhos e regulamento) clarificarem os objectivos perseguidos, mais fácil será para a gestão assegurar o cumprimento desses objectivos aquando do licenciamento de cada edifício.

A questão é sempre a mesma, às várias escalas: expressar de modo claro a ordem que se pretende implementar e as regras necessárias e suficientes ao seu cumprimento, de modo a que os actores que se seguem compreendam o seu papel na materialização dessa ordem pretendida.

8.4.3. Rigor nos procedimentos

É essencial que todos os envolvidos tenham confiança no processo e, em particular, na acção do município que o guia. E, para isso, o rigor com que o processo é gerido é central: cumprimento dos prazos, ausência de erros e incoerências, clareza dos trâmites processuais.

Entre os casos analisados, multiplicam-se os processos que se alargam para lá do previsto (e do razoável), sendo muito raras as vezes em que os representantes optam por pedir o deferimento tácito a que teriam direito. E esta excessiva duração dos processos não fica a dever-se só a eventuais demoras dos técnicos na análise dos projectos e elaboração dos seus pareceres. As causas são múltiplas. Há papéis que se movem demasiado devagar por

entre os meandros dos serviços municipais, necessitando, por vezes, de diferentes decisões, autorizações e despachos para serem enviados ao departamento competente **[Contos 10º e 11º]**. Há pareceres externos que demoram demasiado tempo a chegar, seja por desarticulação entre as entidades, seja por simples lentidão na resposta; não sendo comum haver, por parte da Câmara, assunção de deferimento tácito ou pressão sobre a entidade externa, pelo menos enquanto não for a própria Câmara pressionada por parte do requerente. Há processos que ficam parados – normalmente em momentos em que se fica à espera de uma peça processual ou iniciativa que não surge, ou quando um erro ou desarticulação conduz o processo para caminhos imprevistos – e acabam esquecidos, por vezes durante anos **[Conto 12º]**.

Estas demoras criam problemas evidentes. Desde logo, originam disfuncionalidades no próprio processo e na capacidade de actuação da Câmara. Por exemplo, nos casos que se alongam em demasia, é normal que as cauções calculadas e nem sempre revistas fiquem tão desadequadas dos valores de obra que o município deixa de ter meios para se poder substituir ao promotor no caso de este falhar com as suas obrigações, perdendo assim capacidade de pressão e de garantia da boa execução das obras **[Conto 12º]**. São também várias as vezes em que o promotor opta por avançar com o processo de forma irregular, completando as obras, vendendo os lotes e desvinculando-se depois do processo, deixando, assim, de haver um interlocutor responsável pelo devido cumprimento do projecto. De modo similar, o desfasamento entre os tempos dos procedimentos administrativos e os tempos das dinâmicas de obra e investimento **[Contos 13º e 14º]** cria também problemas óbvios para o requerente e todos os envolvidos no processo (construtor, futuros moradores, etc.), provocando incerteza, pondo em causa a viabilidade do investimento, e dificultando o acesso à nova habitação. Mas talvez mais grave do que estes impactos directos, cujos efeitos se circunscrevem a cada caso particular, será a falta de confiança nos serviços camarários que daí resulta. Essa alastra-se para lá de cada terreno loteado e prolonga-se no tempo para lá de cada investimento, com consequências bem mais difíceis de prever ou mitigar.

O mesmo pode ser dito em relação a pequenos erros ou incorrecções, por vezes aparentemente inócuos, mas que em processos longos, complexos e que envolvem múltiplas entidades, podem ter consequências graves. Um papel fora do sítio **[Conto 15º]**, uma falha no registo ou transmissão da informação, uma caução não revista, um pedido

de parecer não enviado ou mal endereçado. Pequenos erros, desatenções, esquecimentos, por entre pilhas de capas de processos.

Por vezes, são decisões que visam apenas acelerar e agilizar os processos, como quando se opta por aprovar um projecto com condicionantes, em vez de o indeferir, mas as condicionantes acabam esquecidas **[Conto 17º]**. Outras vezes, são confusões que resultam da própria natureza dos processos, como é o caso, recorrente, da mistura entre o processo de loteamento e o(s) processo(s) de licenciamento das obras de edificação a executar nesse mesmo loteamento, em particular quando se sobrepõem no tempo e o promotor é o mesmo (e, de facto, quando, por exemplo, surge uma reclamação relativa a uma construção que ali se esteja a realizar, não é fácil saber em qual dos processos ela deve ser seguida).

O que é certo é que questões como estas – que aparentemente se revestem de um carácter meramente formal e sem impacto nos resultados reais – podem ter consequências complexas; em particular quando surgem novos intervenientes, ou quando o processo passa a ser gerido por outro técnico. Este é um ponto importante: é necessário que os processos possam passar de mãos a qualquer momento, assegurando a correcta transmissão de toda a informação relevante, nomeadamente no que toca a todas as condicionantes e compromissos assumidos. E isto exige rigor e sistematização nos procedimentos, o que não tem de corresponder a procedimentos mais burocráticos ou pesados; ao contrário, a maior complexidade só aumenta a probabilidade de erro.

8.4.4. Início do processo

Para além do maior rigor na condução dos processos, serão também necessárias alterações na própria organização dos procedimentos e estrutura dos serviços; começando, desde logo, pelo início.

De acordo com o previsto na legislação[434], o procedimento que conduz à aprovação de cada projecto de loteamento é iniciado pelo promotor com a apresentação de requerimento acompanhado pelos respectivos elementos instrutórios. E destes elementos instrutórios faz parte o projecto de arquitectura que se pretende ver aprovado[435]. O normal é, por isso, que o primeiro contacto entre o requerente e o município se faça já com o projecto desenvolvido. E não é raro que, nos casos em que o promotor do loteamento

434. Cf. artigo 9º do RJUE (Decreto-Lei nº 555/99).

435. Cf. Portaria nº 113/2015.

assume também a edificação, esse primeiro contacto se faça já com desenhos dos edifícios à escala 1:200 ou mesmo 1:100, incluindo já a distribuição interior dos fogos **[Conto 18º]**.

Este nível de desenvolvimento dos projectos pressupõe um investimento prévio significativo (tempo e dinheiro) por parte de promotores e equipas técnicas, após o qual qualquer tentativa de alteração de fundo poria em causa o trabalho já desenvolvido e decisões de investimento já tomadas. Isto leva a uma maior resistência dos requerentes a eventuais a propostas de alteração, tal como leva a uma maior contenção nessas propostas por parte da gestão; o que dificulta a negociação e a modelação dos projectos às condições e intenções de maior escala.

Uma forma de mitigar este problema poderia passar por fazer anteceder o pedido de licenciamento de um Pedido de Informação Prévia (PIP)[436], o qual, por não ser necessário, é usado apenas em casos muito particulares[437]. Este instrumento de controlo prévio corresponde a um processo ligeiro e célere que permite ao requerente obter aprovação da Câmara relativa aos princípios gerais do projecto (como capacidade construtiva, programa, rede viária, áreas de cedência, alinhamentos e cérceas, etc.) assegurando o compromisso do município sobre a viabilidade da sua pretensão, antes de maior desenvolvimento ou investimento no projecto. E é exactamente por se desenrolar em torno de um projecto com menor grau de desenvolvimento que o PIP pode funcionar como plataforma adequada para a negociação entre promotor e Câmara Municipal.

No entanto, há outras formas mais expeditas, e provavelmente mais eficazes, de atingir o mesmo objectivo, que não obrigam à duplicação dos procedimentos. Em vez de começar com a apresentação do projecto, o processo poderia ser iniciado com uma simples declaração de interesse, com vista a tirar dúvidas sobre a possibilidade de intervenção,

---

436. Cf. artigo 14º do RJUE (Decreto-Lei nº 555/99), no qual se prevê dois regimes de PIP possíveis. Note-se que o regime previsto no número 2 do referido artigo é pensado para estes casos em particular: "O interessado pode, em qualquer circunstância, *designadamente quando o pedido respeite a operação de loteamento em área não abrangida por plano de pormenor*, [...] requerer que a informação prévia contemple especificamente os seguintes aspectos, em função da informação pretendida e dos elementos apresentados: a) A volumetria, alinhamento, cércea e implantação da edificação e dos muros de vedação; b) Projecto de arquitectura e memória descritiva; c) Programa de utilização das edificações, incluindo a área total de construção a afectar aos diversos usos e o número de fogos e outras unidades de utilização, com identificação das áreas acessórias, técnicas e de serviço; d) Infra-estruturas locais e ligação às infra-estruturas gerais; e) Estimativa de encargos urbanísticos devidos; f) Áreas de cedência destinadas à implantação de espaços verdes, equipamentos de utilização colectiva e infra-estruturas viárias." [itálico nosso].

437. O uso do PIP tende a limitar-se a dois tipos de casos: garantir a capacidade construtiva de um terreno antes da sua compra (tanto por parte do comprador como por parte do vendedor); ou projectos particularmente ambiciosos ou complexos cuja aprovação não parece estar garantida, em que o promotor prefere assegurar a aprovação prévia do município antes de um maior investimento no desenvolvimento do projecto.

assim como conhecer as intenções do município para a área em questão e recolher indicações destinadas a guiar o desenvolvimento do projecto.

Este é, aliás, hábito de alguns promotores e projectistas, ainda que muito longe de generalizado e normalmente reservado a empreendimentos de maior fôlego ou cuja viabilidade coloque dúvidas. Contudo, na situação actual, trata-se de uma prática meramente informal, que não permite registar compromissos. Não fica sequer garantido que o técnico que presta essa primeira informação venha a ser o responsável pelo processo, o que leva a que o primeiro contacto não passe, muitas vezes, de mera prestação de informações técnicas, sem avançar para qualquer tipo de conversa ou negociação em torno das melhores soluções para cada caso[438].

Associar um primeiro contacto de mera declaração de intenções à abertura formal do processo – com atribuição de número, de gestor de procedimento e de uma capa onde se possa começar desde logo a acumular registo de todos os contactos, informações prestadas, elementos apresentados, compromissos assumidos – pode ser o primeiro passo para generalizar, entre todos os actores envolvidos, o hábito de iniciar os processos o mais cedo possível. Algo que se considera ser essencial para um desenho mais partilhado de cada uma das peças que dão forma ao território **[Conto 19º]**.

8.4.5. Articulação entre entidades

Nos processos analisados são recorrentes os problemas provocados por falhas de articulação entre a Câmara e outras entidades envolvidas na apreciação dos projectos: pedidos de pareceres mal endereçados; pareceres pedidos que não chegam; pareceres que deveriam ter sido pedidos mas não são, por desconhecimento ou desatenção **[Contos 20º e 21º]**; obras executadas sem que a gestão urbanística tenha conhecimento **[Conto 22º]**; falta de informação; dificuldades de comunicação.

E se não é fácil gerir procedimentos administrativos em que participam diferentes entidades, mais difícil ainda é gerir processos de transformação urbana que contam com intervenções físicas promovidas por várias entidades de diferente natureza. Algo que se

438. No caso de projectos de maior dimensão, é mais fácil mobilizar responsáveis pelos serviços ou mesmo decisores políticos, que podem assegurar maior nível de compromisso, pelo que esse primeiro contacto acontece mais facilmente.

torna particularmente evidente quando se trata de entidades que actuam no cumprimento de planos sectoriais emanados do poder central e que fogem ao controlo municipal.

É, por exemplo, o caso da construção de eixos da rede viária arterial que envolve sempre um conjunto de trabalhos anexos associados aos nós de acesso ou à reposição de atravessamentos que são da responsabilidade do concessionário e que poderiam ser executados em articulação com uma estratégia municipal ou com as diferentes pretensões dos promotores privados (em particular na envolvente dos nós viários, que tendem a fomentar uma relevante dinâmica de promoção imobiliária). Não obstante, essa tentativa de articulação é a excepção e as operações tendem a resultar na duplicação desnecessária de vias e na dificuldade em determinar a responsabilidade de cada uma das partes **[Contos 23º e 24º]**.

Esta desarticulação não se verifica apenas na relação com entidades de escala nacional. Encontramos as mesmas dificuldades à escala local, nomeadamente na relação entre Câmara Municipal e juntas de freguesia. Por regra, a participação das juntas nos processos de licenciamento – e, de um modo geral, na acção de transformação do espaço urbano – é relativamente esporádica e restrita[439]. Talvez por isso, quando procuram assumir uma posição de maior relevância, as juntas debatem-se com dificuldades para encontrar o seu lugar no seio dos processos. Por vezes actuam de modo autónomo, sem qualquer articulação com a Divisão de Urbanismo; outras vezes integram os processos municipais, mas o seu contributo tende a ser secundarizado, quando não contrariado ou até esquecido **[Contos 25º e 26º]**. Nestes casos, a desarticulação é particularmente evidente para os restantes envolvidos nos processos – promotores, residentes – que se deparam com a administração local a falar a duas vozes dissonantes, minando a sua confiança nas instituições públicas.

Promover uma melhor relação entre as múltiplas entidades envolvidas nos processos de transformação urbana – que têm diferentes lógicas institucionais, diferentes culturas de

439. Naturalmente, o papel das juntas de freguesia na transformação do espaço urbano varia de acordo com o município e altera-se no tempo. No caso de Famalicão, as juntas têm a seu cargo a manutenção de uma parte significativa dos espaços exteriores, ainda que não se pronunciem sobre eles aquando do licenciamento dos projectos. As juntas podem também desencadear intervenções no espaço urbano. Por se assumir tratar-se, em geral, de intervenções de escassa relevância urbanística, são projectadas e acompanhadas por gabinete municipal próprio, não passando pela Divisão de Urbanismo. Isto acentua a desarticulação entre as duas entidades.

actuação, diferentes tempos, diferentes prioridades – é complexo, é lento, e obriga a alterações de parte a parte para as quais não há receitas *a priori*.

Importa caminhar no sentido de uma melhor interacção entre instituições que passe por diluir as fronteiras de uma acção meramente sectorial; importa promover um maior envolvimento das diferentes entidades externas – das juntas de freguesia à Infra-estruturas de Portugal, consoante os casos – nos processos de planeamento, tornando-os parte desses processos. O objectivo é cultivar, entre todos, a ideia de que a acção de cada um contribui para a construção de um sistema mais amplo com uma lógica própria a perseguir. Mas, para isso, o desenho desse sistema de conjunto deve também contar com as contribuições de cada uma dessas entidades, sendo sensível às suas idiossincrasias e modos de intervenção **[Conto 27º]**.

8.4.6. Organização dos serviços

Encontram-se dificuldades similares às descritas no ponto anterior dentro dos próprios serviços municipais. A apreciação de um projecto de loteamento envolve várias divisões do município, dado que áreas como saneamento e abastecimento de água, ou fiscalização e manutenção dos espaços exteriores são independentes da gestão urbanística. E o número de serviços a envolver aumenta à medida que aumenta a complexidade do projecto (planeamento, transportes, habitação), colocando dificuldades de coordenação: há dificuldades e demoras na passagem de informação **[Conto 28º]**, há posições em sentido contrário que por vezes chegam aos requerentes, há pareceres técnicos que vêm pôr em causa compromissos anteriormente assumidos, há imposições feitas por um dos serviços que são depois esquecidas pela gestão **[Conto 6º]**.

A articulação entre os vários serviços faz-se, regra geral, através de protocolos assentes em canais de informação formais (pareceres técnicos), na clara divisão de funções e em critérios técnicos e regulamentares. São protocolos criados para assegurar uma resposta eficaz nos casos em que os processos decorrem de acordo com o previsto. Contudo, adequam-se mal a processos que sigam outros moldes – devido a um erro ou atraso, devido a um qualquer factor não previsto **[Conto 29º]**, ou devido a uma posição mais interventiva da gestão que altere o normal rumo dos procedimentos. Foi o caso do estudo urbanístico de Pinheiral-Ribeirais, desenvolvido pelos departamentos de planeamento e gestão (e condicionador da acção dos privados) sem que antes tivessem verificado com o serviço

competente se a rede de saneamento existente teria capacidade para o suportar **[Conto 32º]**. Considera-se, por isso, que a procura por um modelo de gestão urbanística mais propositivo, como aquele que aqui se defende, deverá vir associado a uma alteração na estrutura orgânica dos serviços municipais e seus protocolos.

Isto é particularmente relevante quando nos focamos na relação entre planeamento e gestão. Se o que se procura é um planeamento centrado numa prática de gestão mais interventiva, então a forte articulação entre as duas áreas é fundamental. Apesar disso, na maioria dos municípios, planeamento e gestão encontram-se em serviços distintos, muitas vezes sob chefias autónomas. Para além das referidas dificuldades de articulação entre serviços que sempre surgem, esta separação acaba por restringir muito o campo de acção de cada um: a gestão limita-se a fazer cumprir os planos elaborados pelo planeamento; o planeamento (quando consultado) limita-se a dar parecer relativo ao enquadramento da pretensão nos planos elaborados ou em elaboração.

Ou seja, a separação das duas áreas leva a que cada uma actue apenas no seu domínio, e se relacione com a outra exclusivamente por via da aplicação técnica das normas estabelecidas, procurando não interferir numa área que lhe é alheia. Perde-se assim a oportunidade de activar um espaço intermédio – entre planeamento e gestão – necessário num contexto em que os planos não são suficientes para guiar a evolução da forma urbana (como já vimos), sendo esta produto da soma de intervenções avulsas e, portanto, decidida na gestão.

A maior proximidade entre as duas áreas pode ser atingida por diferentes meios[440]. O certo é que a reunião dos olhares do planeamento e da gestão é essencial, tanto para o constante desenho e redesenho dos instrumentos de apoio à gestão, como para a apreciação e acompanhamento de cada projecto, em particular nos momentos em que se interpretam os instrumentos de planeamento e se negoceia com os requerentes o modo como cada intervenção se deverá integrar e reformular o conjunto.

Aponta-se, assim, para um acompanhamento dos processos feito por equipas que reúnam ambas as valências e com despacho único. Equipas que devem também integrar outros

440. Em Famalicão, os serviços de planeamento e gestão passaram a partilhar a mesma chefia em 2013, o que permitiu maior articulação e alguma reorganização dos serviços. Por exemplo, criou-se uma equipa dedicada à reabilitação urbana que concentra as práticas de planeamento, projecto e gestão.

serviços que se pronunciam sobre os projectos, ou pelo menos estabelecer com eles um contacto ágil e contínuo. Esta questão leva-nos ao ponto seguinte.

8.4.7. Equipas de gestão de área

O modo como se organiza o acompanhamento dos processos – e em particular a figura do gestor responsável – é fundamental e surge directamente associado a grande parte dos problemas identificados na análise dos processos.

A instabilidade do gestor é a causa mais evidente desses problemas. A alteração do gestor ao longo do procedimento inviabiliza o conhecimento dos antecedentes do processo, dos diferentes passos e intervenientes que determinaram o rumo seguido, das razões que justificaram cada decisão, dos compromissos assumidos; e acaba por originar desentendimentos, conflitos, bloqueios vários, em particular em processos mais longos e complexos. A instabilidade do gestor traz também consigo a instabilidade nos critérios de análise e argumentos apresentados – ampliada sempre que se multiplicam pareceres contraditórios de diferentes serviços camarários –, passando uma imagem de incoerência e pondo em causa a confiança na instituição **[Conto 31º]**. Inviabiliza ainda o estabelecimento de um interlocutor estável que represente a Câmara e com o qual o requerente possa relacionar-se de modo fácil e continuado – apresentar uma nova proposta, tirar uma pequena dúvida, cultivar uma relação de confiança.

A estabilidade do gestor é necessária para o bom andamento dos processos. E é ainda mais necessária num processo que se pretende negociado, em que se espera que o gestor assuma uma posição mais interventiva, participando activamente no desenvolvimento de cada projecto. Isto implica a segurança de um interlocutor único de modo a que não haja o risco de alteração da posição assumida pelo município ao longo do processo. Caso contrário, essa posição terá de se resumir aos critérios invariáveis estabelecidos nos regulamentos publicados[441], o que, como vimos, é manifestamente insuficiente.

---

441. A impossibilidade de negociação resultante da instabilidade dos gestores torna-se clara no testemunho de um dos projectistas entrevistados: "Se falar com o técnico A ele vai-lhe dar a opinião pessoal dele, se falar com o técnico B, se calhar já lhe vai dar uma opinião diferente. E depois como em termos de instrumentos, não há nada a que nos possamos agarrar – tipo: 'de acordo com a alínea a) do Decreto A, ...' – fica um bocadinho ao critério de quem nos está a prestar essa informação. E isso, para quem está cá fora não é... não vamos instruir um processo de acordo com a reunião tida com o técnico A. Isso não existe, não é? O que acontece muitas vezes é eles próprios ressalvarem-se constantemente. Tipo: estou a dizer isto, mas não sei. Se quiser ir por aí, meta o processo e depois logo se vê." (Entrevista #04, cf. Anexo II).

Mas para que a prática de uma gestão urbanística desta natureza seja viável, a estabilidade do gestor não deve limitar-se a cada processo individual. Para além de conhecer o processo que está a conduzir, importa também conhecer outros processos anteriores destinados ao mesmo terreno cuja história tantas vezes influencia as novas pretensões (em particular pretensões anteriores similares que foram indeferidas, assim como processos envolvendo conflitos entre diferentes actores, ou compromissos por parte do município); tal como importa conhecer outros processos associados que correm em paralelo, como é o caso dos processos de licenciamento de obras de edificação nas parcelas do loteamento.

É igualmente importante conhecer o que se passa à volta. Se o principal objectivo da acção do gestor passa por integrar cada projecto num sistema maior, por coser os diferentes fragmentos numa estrutura mais ampla e coerente, então é necessário conhecer os processos vizinhos que estejam a correr em simultâneo para que se possa promover a ligação entre eles.

Importa ainda conhecer outros actores e dinâmicas latentes e seus potenciais: conhecer o proprietário do terreno ao lado (e seus interesses) que, mesmo não tendo ainda apresentado nenhum projecto na Câmara, pode estar disposto a participar numa acção mais alargada; saber que um terreno próximo foi comprado, pelo que terá um novo proprietário disposto a avançar com investimento a curto prazo, e com o qual interessa entrar em contacto; saber que um terreno contíguo está à venda por determinado preço, podendo a sua aquisição possibilitar um alargamento e melhor integração do projecto em apreciação; etc.

Isto é possível quando cada gestor está associado de modo estável a uma área do território, ficando responsável por todos os processos qua aí surjam e acabando por desenvolver uma relação de grande proximidade e conhecimento com essa área (e com os seus actores e dinâmicas) que lhe permite uma intervenção que se estende para lá dos limites de cada parcela.

Acresce que uma organização dos serviços com base em gestores de zona conhecidos e estáveis facilita um primeiro contacto dos requerentes com a Câmara numa fase muito inicial dos processos, uma vez que podem a qualquer momento falar com aquele que será o responsável pelo seu processo, para apresentar uma ideia ou tirar uma dúvida. Facilita também o contacto no sentido contrário: em certos casos pode ser o gestor a contactar um proprietário com vista a perceber quais as suas intenções futuras ou perguntar se estaria

interessado em associar-se a uma dinâmica mais alargada de transformação em curso. Permite ainda apontar futuras continuidades do sistema de espaços colectivos para lá dos limites de cada fragmento, porque o gestor de zona pode assumir o compromisso de procurar assegurar essas continuidades aquando da apreciação de um futuro projecto contíguo.

Ou seja, o que aqui se defende não é apenas uma relação de estabilidade do gestor com cada processo, mas sim uma relação de estabilidade e proximidade do gestor com um determinado território.

E como ficou apontado no ponto anterior, esta relação com o território será mais robusta e mais capaz se não se fizer apenas por via de um gestor individual, mas de uma equipa mais ampla que concentre diferentes valências – em particular, planeamento, projecto, gestão e fiscalização – e esteja associada a uma zona[442]. Torna-se assim mais fácil complementar o acompanhamento dos projectos com o desenvolvimento de estudos urbanísticos que os enquadrem, ou com pequenas intervenções de iniciativa pública que colmatem ligações pontuais em falta. Torna-se mais fácil articular uma fiscalização atenta quer com as intenções estabelecidas pelo planeamento para aquela área, quer com uma reacção pronta da gestão que procure redireccionar, a tempo, uma qualquer acção indevida que tenha sido identificada[443]. Torna-se mais fácil acumular conhecimento detalhado sobre cada área (valores, necessidades, actores, dinâmicas, cadastro) que possa informar a acção de planeamento, assim como estabelecer com residentes e outros actores locais uma relação de maior continuidade e confiança que sirva de suporte à sua mobilização com vista a processos de planeamento participados.

Já aqui ficou suficientemente sublinhado que se considera que, no actual cenário, a transformação urbana das áreas de ocupação extensiva não poderá assentar nem no investimento público, nem em planos estáticos desenhados para territórios dos quais

442. Um dos principais argumentos contra os gestores de zona estáveis prende-se com o receio de que tal prática facilite situações de favorecimento ilícito ou mesmo corrupção activa. Daí que vários municípios optem por gestores de zona que rodam periodicamente ou pelo sorteio dos gestores. A constituição de equipas de zona obriga a uma decisão partilhada e, por isso, a uma maior fiscalização da decisão.

443. Como explica Ricardo Rodrigues, a acção do GTL de Guimarães, responsável pela reabilitação daquele centro histórico, assentou exactamente nesta forte proximidade entre uma equipa técnica com várias valências e um território delimitado; sendo que grande parte das obras de reabilitação promovidas numa primeira fase terão resultado da acção de fiscalização – a identificação de uma obra irregular em curso era ponto de partida para redireccionar essa intervenção para os objectivos e princípios de actuação estabelecidos pelo GTL (cf. RODRIGUES, Ricardo (2018) – "Guimarães: do gabinete do centro histórico ao gabinete de Couros, 34 anos de prática quotidiana").

pouco se conhece, e muito menos numa gestão que se limite a verificar o cumprimento de um conjunto restrito de regras e critérios mensuráveis. Ao contrário, deverá sobretudo assentar na mobilização, orientação e coordenação dos recursos e dinâmicas presentes a cada momento. E isso exige a criação de mecanismos robustos, próximos e ágeis, capazes de acompanhar e apoiar, a todo o momento, a evolução dos territórios.

8.5. Uma questão de cultura

Ao longo das páginas anteriores apresentaram-se algumas propostas focadas nos procedimentos de licenciamento e na reorganização dos serviços municipais que se considera poderem facilitar e promover a implementação de uma gestão urbanística mais interventiva que se assuma como centro da prática de ordenamento do território. Contudo, o que a análise dos processos nos mostra é que as principais dificuldades não parecem ser de carácter procedimental. Tal como defende João Ferrão, "[a] questão principal é cultural, sendo a este nível que se exigem mudanças profundas[...]".[444]

Os casos relatados de modo mais extenso nos **Contos 32º e 33º** demonstram que o problema não se restringe nem a questões procedimentais nem à falta de iniciativa dos gestores para intervirem no desenho dos processos. Nestes dois casos foram ensaiadas práticas de gestão de carácter mais interventivo, próximas daquelas que aqui se vêm propondo. No entanto, os resultados foram o oposto do pretendido.

Entre as causas podem identificar-se vários dos tópicos já abordados, como, por exemplo, a falta de articulação entre as diferentes divisões municipais que inviabiliza o estudo urbanístico de Pinheiral-Ribeirais, ou o início do processo do loteamento Solverde que se faz já com o projecto demasiado desenvolvido, demonstrando pouca abertura para um processo negocial. Contudo, é possível encontrar outras causas, de carácter um pouco distinto, essencialmente ligadas ao modo como os diferentes intervenientes se relacionam entre si.

Quando, na sequência do estudo urbanístico de Pinheiral-Ribeirais, a Câmara Municipal se mostra incapaz de implementar o traçado por si desenvolvido – para mais por limitação da rede infra-estrutural que é da sua responsabilidade –, frustra as expectativas criadas junto dos vários intervenientes envolvidos no processo de urbanização, e dos munícipes

444. FERRÃO, João (2011) – *O ordenamento do território como política pública*, p. 134.

em geral. Quando a Câmara indefere os pedidos de licenciamento apresentados pelos proprietários que haviam colaborado no desenvolvimento do estudo e desenhado os seus projectos de acordo com a solução negociada, fere a confiança que estes haviam depositado na instituição pública. De modo similar, quando a Câmara Municipal propõe a ligação entre o Loteamento Solverde e a Urbanização do Vilar, frustra as expectativas dos residentes deste último. Ainda que essa ligação estivesse prevista desde o início, o certo é que os moradores não estavam cientes desse facto quando adquiriram as habitações, em parte porque os serviços municipais não foram capazes de tornar públicas as suas intenções para o futuro daquela área.

O mesmo se pode verificar em sentido contrário. Nos vários processos de loteamento consultados multiplicam-se não só as tentativas dos promotores reduzirem os encargos a que estão obrigados, mas também os incumprimentos de natureza vária. Algo que se encontra também nestes dois exemplos. O promotor do pequeno loteamento construído em Pinheiral-Ribeirais procura não executar a pavimentação da baia de estacionamento a que estava obrigado; o promotor do Loteamento Solverde chega mesmo a instalar um portão que encerra o empreendimento antes da proposta de criação de condomínio fechado ter recebido parecer favorável.

De facto, percebe-se a dificuldade, das várias partes, em estabelecer uma relação franca e colaborativa que facilite o diálogo. Nestes dois casos, como na generalidade dos processos analisados, o sentimento de desconfiança marca a relação entre as partes, inviabilizando uma prática de planeamento que se desejaria mais partilhada e colaborativa.

Por um lado, os técnicos municipais tendem a ver os requerentes como alguém que apenas procura servir os seus interesses e maximizar a rendibilidade da operação. Alguém que não terá em consideração a sua participação numa estratégia mais ampla, procurando, dentro do possível, furtar-se às suas obrigações e, em geral, a toda a acção que não contribua directamente para o que entendam ser a valorização da sua operação. E o certo é que, muitas vezes, a acção dos promotores não ajuda a que tal pré-concepção se altere.

Esta imagem molda o modo como a Câmara Municipal se relaciona com os requerentes. Em geral, a acção da gestão passa por impor regras e fiscalizar o seu cumprimento. Nos casos de maior proactividade – como nas duas experiências mencionadas **[Contos 32º e 33º]** – pode corresponder à proposta de um desenho alternativo que o município gostaria de ver executado, ou ao desenvolvimento de um estudo urbanístico de conjunto que tome

em consideração as pretensões dos proprietários. Mas é, quase sempre, algo que os serviços municipais definem internamente e procuram impor ao promotor – por vezes sem maior justificação[445] – e não a procura conjunta de como cada nova operação melhor poderá integrar-se e reinterpretar uma estratégia de ordenamento mais ampla, previamente definida e divulgada.

Pelo outro lado, os requerentes mostram dificuldade em perceber as posições e imposições da Câmara Municipal.

Em alguns casos, é mesmo uma questão de um total desconhecimento das regras e protocolos a seguir, que não lhes permite sequer perceber o teor das informações prestadas pelos serviços municipais. O resultado é uma total falta de comunicação, frequentemente agravada por um certo hermetismo que caracteriza a redacção dos pareceres camarários, e que tantas vezes conduz a situações de conflito ou incumprimento **[Conto 34º]**.

Contudo, na maioria dos casos, os requerentes conhecem as regras e percebem os pareceres. Mas fica a impressão de que não compreendem as razões que subjazem às obrigações que lhes são impostas. E o certo é que muitas não são fáceis de compreender. Decorrem de modelos e princípios cuja lógica se esbate quando transportados para a realidade da urbanização difusa. Porquê construir passeios arborizados com 2,25 m de largura numa área onde não existem quaisquer passeios nem se prevê que possam vir a existir **[Conto 6º]**? Porquê assegurar a permeabilidade de uma determinada área de um pequeno lote a edificar quando em volta tudo é terreno permeável, entre campos e bouças **[Conto 34º]**? Porquê a obrigação de cedência ao domínio público de áreas para equipamentos e espaços verdes para que estas permaneçam depois sem uso nem manutenção **[Conto 28º]**? E se estes espaços são tão essenciais porque é que a sua cedência pode ser substituída por taxas compensatórias cuja aplicação futura não é clara?

Estes deveres não são, em geral, entendidos pelos promotores como instrumentos destinados a assegurar a participação de cada operação na criação de uma estrutura mais ampla cujas lógicas respondem ao interesse colectivo; como a participação de cada um na construção da coisa comum. Apenas obrigações às quais procuram furtar-se **[Conto 35º]**. Até porque essa estrutura mais ampla, e os interesses colectivos que ela deveria defender

445. No caso do Loteamento Solverde, por exemplo, a primeira reacção dos serviços municipais ao Pedido de Informação Prévia apresentado surge sob a forma de um desenho alternativo que não vinha acompanhado por uma justificação ou pelas principais intenções a perseguir. Sublinhe-se, no entanto, que isso não quer dizer que esses esclarecimentos não tenham sido prestados informalmente.

raramente são explícitos ou claros. E das poucas vezes em que a razão do contributo é facilmente compreensível (a cedência de terreno para alargamento de uma via, por exemplo), ele é normalmente entendido pelo requerente como uma oferta generosa, espécie de caridade em troca da qual se espera algum tipo de benesse por parte da Câmara Municipal **[Conto 36º]**.

As posições da gestão municipal parecem, assim, ser vistas pelos requerentes como meros bloqueios às suas intenções, que eles procuram rodear; obrigações ou propostas sem razão evidente de quem não entende ou não se interessa pelos seus interesses; imposições arbitrárias. E o certo é que uma certa incoerência nos critérios e inconstância nas determinações não ajuda a alterar essa visão. Mais do que isso, as posições municipais chegam mesmo a ser interpretadas como mera má vontade, quando não mostras de tentativa de corrupção ou outros esquemas menos claros, num discurso pleno de desconfianças e incompreensões. Compreende-se deste modo que, principalmente em processos de maior escala, a primeira reacção do requerente a uma intenção de indeferimento não tenda a ser a negociação com a gestão urbanística, mas antes a tentativa de recurso a outros interlocutores – superior hierárquico, Presidente da Junta de Freguesia, Presidente da Câmara Municipal, etc. – que pensa poderem pressionar o gestor a alterar a sua posição inicial, conduzindo muitas vezes à multiplicação de interlocutores, à mistura entre comunicações formais e informais, e à sobreposição de registo técnico e pessoal, que tornam os processos mais complexos e acabam por reforçar a desconfiança instalada **[Conto 37º]**.

8.5.1. Falta de cultura de negociação

O modo como as diferentes posições vão sendo expostas e defendidas ao longo dos processos também não contribui para o estabelecimento de uma melhor relação entre as partes, na qual possa assentar uma negociação franca.

Voltemos aqui ao caso do Loteamento Solverde **[Conto 33º]**. Ao longo do debate em torno da criação do condomínio fechado as justificações apresentadas pelo promotor vão-se sucedendo e alterando: impossibilidade de atravessamento, acordos informais com técnicos camarários, manutenção dos espaços verdes, comparação com outros casos similares no município, segurança dos moradores. Por seu lado, a gestão municipal vai multiplicando os pedidos de pareceres, daí obtendo as mais díspares conclusões, de modo

a prolongar o processo e encontrar argumentos técnicos ou jurídicos que fundamentassem a sua posição[446].

Ao mesmo tempo, quando se repetem alterações na posição da Câmara Municipal sem que as suas razões fiquem explicitadas, percebe-se que existe um diálogo paralelo informal que, ao não ficar registado, contraria a necessária transparência dos procedimentos, assim como a clareza na decisão necessária para vincular os intervenientes no seguimento do processo.

É aqui patente a dificuldade no estabelecimento de uma cultura de construção colectiva ou mesmo de negociação. De facto, a relação entre as partes não é, em geral, de franca colaboração em prol de um objectivo comum ou compromisso. Ao contrário, o registo é de constante tensão e desconfiança.

8.5.2. Dificuldade em defender os interesses dos residentes

O registo de tensão e desconfiança não se limita à relação entre requerente e gestão municipal (apesar de tudo, normal numa relação de negociação em que as partes defendem interesses por vezes contrastantes e incompatíveis). Envolve também outros actores, o que permite considerar que será sintoma de um problema mais amplo na definição do papel que se espera que cada um assuma nos processos de transformação do território, desde logo a própria Câmara Municipal.

Isto é evidente no diálogo que se estabelece entre os moradores da Urbanização do Vilar e a Câmara Municipal (para continuarmos a usar o exemplo do Loteamento Solverde **[Conto 33º]**), seja no tom dos abaixo-assinados – que chega a ser ameaçador – seja na pouca atenção que a gestão municipal presta, num primeiro momento, à reclamação apresentada. Esta dificuldade em responder de modo satisfatório às reclamações apresentadas por moradores é, aliás, recorrente **[Conto 39º]**. E o mesmo se verifica quando surgem conflitos entre vizinhos ou outros actores provocados por uma operação urbanística **[Contos 40º e 41º]**. Em geral, a gestão camarária demonstra grande dificuldade

446. John Forester lembra que as diversas partes envolvidas num processo de negociação usam uma retórica que se enquadra numa estratégia com vista à defesa da sua posição, pelo que "quase nunca podemos presumir honestidade, sinceridade, autoridade ou até legibilidade […]" (FORESTER, John (2008) – "Editorial", p. 300). Nesta óptica, sublinha que o estudo de um processo de negociação não se deverá deter na leitura dos argumentos apresentados, devendo sim analisar os efeitos do processo: as interacções entre as partes; o modo como cada interveniente alterou a sua posição durante o processo e as acções que daí advieram; o resultado final tal como se materializou no terreno.

em arbitrar estes processos, desconsiderando a reclamação ou remetendo-a para as instâncias judiciais.

A gestão está preparada para lidar com os requerentes (e com as várias entidades externas que têm de ser consultadas ao longo de um processo de licenciamento), tendo em vista assegurar o cumprimento dos planos e regulamentos cuja intenção é defender uma certa ideia de interesse público. Todavia, parece não prever o surgimento de outros intervenientes no processo, em particular os moradores do loteamento em causa ou das áreas envolventes, tendo dificuldade em enquadrá-los no processo e defender os seus interesses (particulares ou colectivos) quando estes são postos em causa.

Por seu lado, esses outros actores (moradores, vizinhos, proprietários de outros terrenos, activistas, cidadãos em geral) que se encontram normalmente à margem dos processos de urbanização – e lembremo-nos que uma das principais fragilidades de uma prática de planeamento sem planos é, exactamente, a ausência de mecanismos obrigatórios de participação pública – vêem a Câmara Municipal (quando não o Estado no seu todo) como uma entidade única que deveria zelar pelos seus interesses, e não um conjunto de departamentos autónomos com funções sectoriais. Quando se sentem lesados por um processo em curso, procuram intervir na instância onde esse processo corre e onde parece mais simples travá-lo. E esperam respostas, independentemente dessa instância em particular estar preparada para as dar ou não.

Ao encontrarem obstáculos, pouca consideração, respostas negativas ou justificações pouco satisfatórias perante aquilo que consideram ser os seus legítimos interesses, estes intervenientes sentem-se frustrados, o que só amplia sentimentos e discursos de desconfiança em relação à instituição pública, aparentemente corroborados pela falta de informação disponível sobre os processos dos quais só conhecem os resultados finais. As poucas vezes em que os seus pedidos são atendidos resultam de um forte aumento da pressão por parte dos moradores, que chega a saltar para a esfera pública, usando os órgãos de informação como meio de pressão **[Conto 42º]**. Nesses momentos, a resposta negativa inicial inverte-se, levando a novas questões e dúvidas sobre as razões que justificavam a primeira resposta.

Ainda assim, entre os processos analisados, não foi encontrado nenhum caso de resposta positiva a uma reclamação que implicasse qualquer tipo de penalização ou conflito com os promotores (ou outros particulares). A ideia de que a autarquia beneficia os promotores e

seus interesses em detrimento dos interesses colectivos sai reforçada pela dificuldade que a administração local demonstra na implementação de medidas coercivas perante irregularidades e incumprimentos. Embargar, demolir, ou accionar a caução para se substituir ao promotor na devida execução de um projecto são decisões difíceis de tomar, tanto do ponto-de-vista político como jurídico e até financeiro. O que pode concluir-se da amostra analisada é que, em geral, a acção do município se faz por via de pressão: avança até à ameaça, mas não ultrapassa esse limite **[Conto 41º]**. Resulta daí uma certa ideia de impunidade e de dificuldade da Câmara Municipal defender os interesses colectivos perante os interesses dos proprietários.

O resultado do ambiente assim criado é o afastamento dos moradores face aos temas e processos de transformação do seu território. Ou, então, a criação de uma relação de oposição – em geral de carácter pontual e circunscrita a um caso particular – que coloca município e moradores em lados opostos da barricada, sem que fiquem explícitos os interesses que sustentam a posição camarária (o que não é o mesmo que dizer que a posição da autarquia não assente na defesa do que esta entenda ser o superior interesse colectivo). Uma relação aparentemente contrária àquela que se gostaria de esperar, e que aumenta a distância entre munícipes e município.

8.6. Para uma nova cultura de gestão

Ultrapassar o clima de desconfiança é fulcral para o desenvolvimento de processos de urbanização mais assentes na negociação e colaboração. Contudo, é necessário ter consciência do ponto em que nos encontramos, marcado por um grande afastamento entre os diferentes intervenientes. Construir a partir daqui uma relação estável e de confiança exigirá tempo e constância. E, se bem que dependa de uma alteração de comportamento por parte de todos, terá necessariamente de partir de uma acção proactiva das entidades públicas, e em particular dos municípios, de aproximação aos cidadãos.

8.6.1. Cultura de rigor e transparência

Em primeiro lugar, é essencial cultivar o rigor na condução dos processos. É igualmente essencial a clareza e coerência dos procedimentos – os diferentes passos (e prazos) a seguir, os direitos e responsabilidades de cada um, os canais de informação, os critérios e transparência das decisões. Sobretudo, é fulcral que isto seja conhecido e compreendido

por todos os envolvidos, que todos percebam a razão destes procedimentos e de que modo eles contribuem para atingir os objectivos plasmados nos planos.

Para tal, é necessário comunicar de modo amplo e acessível, tanto esses procedimentos como os objectivos a perseguir. Aliás, muito mais do que isso, é necessário envolver o mais possível a população na definição desses objectivos e na elaboração de planos e estudos urbanísticos que os procuram concretizar. Só assim poderão ser legitimados e defendidos enquanto interesse colectivo.

É também necessário tornar a interacção entre a Câmara Municipal e os requerentes (e outros intervenientes) mais clara e transparente, o que implica centralizar todas as interacções no gestor responsável e registá-las.

No caso do Loteamento Solverde, como em muitos outros casos, percebe-se que, por trás dos desenhos, informações técnicas, pareceres, exposições e alvarás que se acumulam nas capas, corre um outro processo feito de reuniões e contactos informais onde se prestam informações e tomam decisões nem sempre registadas. E é recorrente que essas indicações e compromissos não escritos, ou cujas justificações entretanto se esqueceram, venham mais tarde a originar conflitos, que tantas vezes acabam num novelo de adiamentos, exposições e pareceres jurídicos. E a confusão amplia-se quando se multiplicam os interlocutores, seja por desorganização dos serviços municipais, seja por insistência dos requerentes. Criam-se, assim, canais de informação e decisão paralelos, por vezes contraditórios, que chegam a pôr em causa a autoridade e validade das posições do gestor e até da própria Câmara **[Conto 38º]**.

Numa gestão que se pretende negociada é necessário assegurar momentos e plataformas de fácil acesso destinados à partilha de ideias e ao debate: reuniões, conversas abertas, muitas das quais nem sequer destinadas à tomada de decisões. Mas é exactamente por estes momentos serem cruciais no processo que devem seguir canais claros, envolver os interlocutores responsáveis pelo acompanhamento do processo e ficar registados. Estes registos podem assumir formatos simples, mas devem fixar a existência da reunião e o teor dos temas tratados, assim como, naturalmente, todos os compromissos aí assumidos por cada uma das partes **[Conto 44º]**.

É ainda importante que estes princípios de clareza e transparência se alarguem para lá da relação estrita entre a gestão e o requerente. Se se pretende que a instituição pública seja vista como entidade de confiança, isso só poderá decorrer de uma acção junto da

população no seu conjunto (e transversal às várias áreas de actuação do município, muito para lá dos processos de planeamento e licenciamento). Mais do que isso, se a acção da autarquia deve ser pautada pela defesa dos interesses colectivos dos munícipes, é em primeiro lugar a estes que deve prestar contas.

É por isso que é obrigatória a informação pública de todos os processos de licenciamento em curso, nomeadamente por via de aviso exposto no local da operação[447]. Os meios de comunicação hoje disponíveis tornam possível – e exigível – que essa informação seja disponibilizada de modo mais acessível e completo – processos em curso, propostas em apreciação, estado de andamento dos processos, etc. Sobretudo, é necessário que a gestão urbanística se mostre aberta e disponível para receber e considerar todas as reclamações, exposições de conflitos de interesses e contributos que daí advenham, assumindo-se como mediadora dos diferentes interesses e visões em jogo.

8.7. Repensar o papel dos actores

Uma prática de gestão como aquela que aqui se propõe implica o desenvolvimento de práticas de diálogo, troca de informações e desenho partilhado que só poderá formar-se por lenta sedimentação, por via do exercício continuado da própria negociação.

Mas mais importante é a alteração do modo como é, em geral, concebido o processo de licenciamento de um loteamento (ou operação urbanística de impacto semelhante), o qual não poderá continuar a ser entendido como um mero procedimento de fiscalização preventiva de um projecto previamente desenvolvido. Num contexto em que a estrutura urbana se define pela soma de fragmentos autónomos, o processo de licenciamento será o momento e plataforma de definição de cada uma dessas peças, necessariamente pensada enquanto parte de um sistema mais amplo e cujo desenho deverá articular os interesses particulares do promotor e os interesses colectivos mediados e representados pelo município. Será, portanto, espaço de negociação e desenho conjunto. E isso obriga a alterar práticas e a rever o papel a desempenhar por cada um dos envolvidos – o modo como cada um entende a sua posição e a posição dos outros no processo.

447. Cf. artigo 12º do Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (Decreto-Lei nº 555/99).

8.7.1. Promotor

Reconhecer o papel activo da iniciativa privada na urbanização implica que os promotores aceitem essa responsabilidade, a qual deverá ir para além do pagamento de taxas e das cedências ao domínio público. É necessário que o promotor se assuma como participante activo na construção de um sistema urbano mais amplo, cujos princípios são determinados pelos instrumentos de planeamento, e que se predisponha a desenvolver em conjunto com o município (que tem por responsabilidade liderar a implementação dos planos) as soluções que melhor sirvam a sua materialização.

O ideal é que o promotor entre em contacto com os serviços camarários numa fase embrionária do projecto, para comunicar à equipa de gestão urbanística as suas intenções, objectivos e expectativas, e para ficar informado dos objectivos e expectativas da autarquia para aquela área, iniciando-se, a partir daí, um trabalho conjunto de desenvolvimento do projecto.

A boa implementação deste sistema será, na verdade, do interesse do próprio promotor, já que deverá valorizar a área no seu conjunto e, por consequência, o empreendimento. A tendência verificada para o hermetismo das operações imobiliárias deve-se, em parte, à descrença por parte dos promotores (e seus futuros clientes) na capacidade da administração pública para implementar o sistema preconizado, o que os leva a olhar a envolvente e o investimento no espaço público com desconfiança. Algo que se poderá alterar se o município se revelar capaz de assegurar determinados níveis de eficiência e de previsibilidade.

É, no entanto, necessário ter consciência que, para o promotor, a operação urbanística é um produto comercial que tem por objectivo fundamental a obtenção de lucro. Trabalhar com promotores privados terá de passar pelo conhecimento das lógicas de produção e mercado que sustentam os modelos correntes de produção imobiliária. O diálogo terá de ter estas lógicas – e os modelos de intervenção que delas resultam – em consideração, percebendo até que ponto são maleáveis, tendo sempre claro quais os objectivos fundamentais dos investidores privados: a celeridade do processo e a rendibilidade da operação – tempo e dinheiro. De um modo geral, os promotores encontram-se abertos ao diálogo e a questionar os modelos inicialmente propostos, desde que se consiga clarificar que os seus objectivos primeiros não são postos em causa.

8.7.2. Gestor

O município passaria a assumir um novo papel perante o promotor. Já não o de fiscal ou juiz, mas o de algo mais próximo do papel de cliente. Não no sentido de uma relação mercantil, mas no sentido de ser aquele que possibilita, promove, incentiva, mas que, ao mesmo tempo, lidera o processo e exige qualidade. Ou seja, aquele perante o qual o promotor responde, aquele para quem desenvolve o projecto. Assim, mais do que cumprir um conjunto de regras, o objectivo do promotor passaria a ser, até certo ponto, o de servir também os interesses da administração municipal, ou seja, servir os interesses da colectividade que ela representa.

Neste processo, a figura do gestor, ou equipa de gestão, teria um papel mais activo, intervindo no desenvolvimento dos projectos, em particular nos aspectos com maior impacto na estruturação dos sistemas urbanos, nomeadamente o desenho dos espaços colectivos e sua articulação com a envolvente. Porém, é necessário ter consciência que esse posicionamento corresponde a uma alteração significativa face à cultura de actuação vigente, que poderia ser recebida com resistência por parte dos restantes envolvidos nos processos[448]. Daí que a sua implementação tenha sempre de ser gradual, assim como capaz e demonstrar as suas vantagens e, sobretudo, não acrescer aos obstáculos criados, nomeadamente na demora dos processos.

Todavia, e como desenvolvido em pontos anteriores, entende-se que a acção da gestão não deve limitar-se ao acompanhamento de cada processo individual. As equipas de gestão de zona têm a possibilidade de acompanhar toda a transformação urbana da área no seu conjunto, podendo assumir uma posição mais proactiva, propondo a articulação entre promotores, ou desafiando proprietários a avançar com determinadas intervenções.

---

448. É preciso ter presente que há fortes pressões para que a situação evolua no sentido inverso, isto é, no sentido de uma menor intervenção da gestão e de uma maior padronização dos critérios e procedimentos, como meio de agilizar os processos de licenciamento – objectivos pelos quais, entidades como a Ordem dos Arquitectos vêm pugnando. E, na verdade, considera-se que essa intenção não está necessariamente em contradição com o que aqui se propõe. Há muito campo para agilização de procedimentos, desde a uniformização das plataformas digitais ao aligeirar do controlo de cumprimento da legislação nacional. Aqui defende-se uma maior intervenção apenas nos domínios que são da responsabilidade evidente do município, isto é, a articulação de cada peça com a estrutura urbana planeada. Contudo, a pressão instalada vem associada a um discurso que vê a participação camarária nos processos como um obstáculo cuja legitimidade é questionada. Isto fica claro nas palavras de um dos projectistas entrevistados: "cada vez mais acho que as câmaras deveriam deixar os técnicos em paz. Isto é: definirem os parâmetros em planos de pormenor, definirem todas as situações; e depois o técnico poder trabalhar." (Entrevista #04, cf. Anexo II).

Os gestores devem ainda participar activamente no desenvolvimento dos diferentes instrumentos de planeamento – planos, esquemas de estrutura, pré-visões – relativos à sua área de actuação, estabelecendo constantemente a ponte entre estes instrumentos e a sua execução. Esta articulação será particularmente relevante no que respeita aos instrumentos de planeamento mais flexíveis e ágeis aqui propostos, os quais devem ser entendidos como mecanismos de comunicação e encontro entre as dinâmicas de urbanização em permanente mutação e os planos mais estáveis. Um movimento que funciona nos dois sentidos. De um lado, os instrumentos de planeamento transmitem aos actores no terreno uma ideia de conjunto a perseguir, que mobiliza e enquadra as suas acções. Do outro lado, são os esses instrumentos que reagem às sucessivas alterações de contexto – às novas oportunidades de financiamento, às novas pretensões apresentadas pelos promotores, etc. – redesenhando-se e adaptando-se à permanente evolução das circunstâncias.

Pensados assim, enquanto elos de articulação, estes instrumentos de planeamento (como esquemas de estrutura, pré-visões, entre outros) surgem como ferramentas de grande utilidade para apoiar a tarefa que aqui se pede aos gestores. De um lado, são instrumentos essenciais para guiar a acção dos particulares enquadrando-a num esquema mais abrangente; de outro lado, permitem reelaborar, a cada momento, uma ideia coerente de conjunto a partir das novas condições.

Nesta leitura de uma gestão mais interventiva, as equipas de gestão passariam a ter uma maior autonomia de decisão e uma maior responsabilidade no rumo da urbanização. Mas uma tal alteração está dependente de duas condições fundamentais: uma grande transparência nos processos de decisão, e um programa de formação contínua dos técnicos que lhes assegure as competências necessárias e seja condicente com as responsabilidades que se deseja que venham a assumir.

Há ainda uma terceira condição a ter em conta: o reforço dos recursos humanos. A prática de gestão que aqui se propõe exige tempo. E para que os prazos previstos sejam cumpridos, isso poderá implicar, em muitos casos, a necessidade de reorganizar ou ampliar equipas de trabalho.

8.7.3. Projectista

O arquitecto projectista – seja interno ou externo à entidade promotora – surge numa posição privilegiada para mediar a relação entre gestor e promotor.

Já aqui se defendeu que é essencial que o município comunique, a todos e de modo acessível, os instrumentos de planeamento, os procedimentos e obrigações a cumprir e as lógicas que as justificam. De qualquer forma, o domínio do discurso disciplinar e dos regulamentos, o conhecimento dos instrumentos de gestão territorial e a prática de relação com os gestores fazem (ou, pelo menos, deveriam fazer) com que os técnicos responsáveis pelos projectos tenham uma franca compreensão do discurso e das posições dos técnicos municipais. E assim, dominando cabalmente os interesses e objectivos de ambas as partes, estes técnicos podem funcionar como uma espécie de tradutores, em ambos os sentidos. E *tradução* é o termo adequado, porque o discurso disciplinar da Arquitectura – não tanto pelo desconhecimento dos termos específicos, mas pelos conceitos implícitos que lhes subjazem e que guiam a apreciação das propostas – torna-se de difícil compreensão para os não iniciados, como ficou evidente na análise dos processos estudados.

Para além disto, e em particular em cenários marcados por pequenos promotores cuja acção é esporádica, o contacto mais recorrente dos projectistas com os serviços municipais permite que eles funcionem como veículos de transmissão e difusão de uma relação de confiança, nos casos em que a acção municipal permita ganhar essa confiança.

Em boa verdade, esta posição de mediador não será exclusiva do arquitecto projectista. Outros técnicos envolvidos no processo – juristas, por exemplo – podem desempenhar o mesmo papel, com vantagem, dependendo da situação e do técnico.

Considera-se, contudo, que a prática de projecto de arquitectura é particularmente apta a apoiar esta mediação – entre a gestão e a promoção; entre a estratégia de conjunto e as lógicas inerentes ao empreendimento; entre o interesse colectivo e o interesse privado – propondo possibilidades de compromisso através do desenho. Interesses distintos, e aparentemente divergentes, podem encontrar forma de se traduzir, articular e compatibilizar através da síntese promovida pelo projecto.

Trata-se de um papel ao qual o arquitecto está acostumado. Compatibilizar os interesses do cliente ou empregador com a preocupação de contribuir para um melhor espaço urbano e para o bem-estar de todos os que o utilizam é um princípio fundamental do exercício da profissão, plasmado até no regulamento de deontologia a que o arquitecto se encontra obrigado[449]. Contudo, este princípio nem sempre é fácil de aplicar, dada a relação

449. Esta é uma questão que atravessa os vários documentos que regulam o exercício da profissão e que surge de modo mais explícito no número 1 do artigo 7º do Regulamento de Deontologia da Ordem dos Arquitectos: "O arquitecto deverá pôr no desempenho das tarefas que lhe compete todo o saber, experiência e dedicação,

profissional de dependência que se estabelece entre arquitecto e promotor. Neste sentido, o papel da gestão municipal, enquanto agente externo, torna-se essencial: ela pode exigir, dando argumentos à acção do arquitecto.

8.7.4. Outros actores

Nos pontos anteriores foram tratados apenas três tipos de actores. São aqueles que surgem como protagonistas nos processos analisados. E o facto de a análise se restringir a estes três intervenientes decorre da premissa inicial do estudo: trabalhar a partir das condições existentes, nomeadamente quadro legal, modos de promoção e actores envolvidos.

Importa, ainda assim, deixar a nota de que parte dos problemas e limitações que se encontram hoje nestes territórios decorrem exactamente da estreiteza desses processos, da pouca diversidade de actores que neles participam, deixando de fora múltiplos interesses e sensibilidades, levando muitos a alhearem-se dos temas associados à transformação do seu território ou, ao contrário, a tecerem-lhe violentas (e muitas vezes estéreis e pouco informadas) críticas.

As formas de promoção são muito limitadas. Parte dos loteamentos é promovida por particulares, sejam destinados a residência própria ou de familiares (pouco frequente e correspondendo a operações de pequena dimensão), sejam destinados a rentabilizar terrenos disponíveis por via da venda de lotes. Outra parte é promovida por empresas do sector imobiliário, visando investimento lucrativo. A crescente exigência no desenvolvimento dos projectos e obrigações impostas aos promotores, a par da política fiscal, tendem a privilegiar esta segunda forma de promoção. Outros modelos de promoção, em particular do sector não lucrativo – movimento cooperativo, colectivização da propriedade (*community land trusts*, por exemplo), etc. – estão ausentes.

De modo similar, e tal como já foi referido, actores que não estejam directamente envolvidos nos processos de licenciamento, mas que possam ter interesses legítimos

compatibilizando os interesses do seu cliente ou empregador com os seus deveres profissionais e para com a comunidade, obrigando-se a ter em conta o bem-estar daqueles que utilizam os edifícios e espaços urbanos que projecta."

associados às intervenções em causa, encontram pouco espaço para se pronunciarem ou interferirem no rumo dos acontecimentos.

A produção do espaço urbano tende, assim, a ser guiada essencialmente pelas regras do mercado que vão moldando o território, sem que outras vozes ou interesses, tantas vezes mais próximos do que poderia ser uma ideia de interesse comum, consigam assumir um papel relevante na conformação do território.

Estes são temas que obrigam a uma reflexão profunda e a uma revisão mais abrangente dos processos de urbanização, que não cabem neste estudo. Deve-se, contudo, sublinhar a necessidade de não só as práticas de planeamento (incluindo aqui o desenvolvimento dos instrumentos de apoio à gestão) como as práticas de gestão, mesmo dentro dos moldes actualmente existentes, procurarem ser o mais abertas e inclusivas possível, tentando integrar no processo múltiplos actores, com diferentes vozes, diferentes interesses, diferentes olhares e diferentes modos de actuar sobre o território.

8.8. Pela promoção de um percurso de aprendizagem colectiva

Nas páginas anteriores procurou-se apresentar propostas com vista a apoiar o desenvolvimento de práticas de planeamento que, afastando-se do modelo modernista e bloqueios daí decorrentes, ensaiassem uma acção mais aberta e flexível, mais capaz de se adaptar às especificidades de cada contexto e às dinâmicas da sua transformação, mais assente no processo e na gestão quotidiana.

Nada disto é novo. Os princípios gerais que subjazem a esta busca têm, há décadas, apoio muito alargado entre os principais autores associados aos domínios do planeamento urbano[450]. Aliás, o discurso que está hoje generalizado, tanto no meio académico como entre consultores e dirigentes técnicos (nomeadamente ao nível da Comissão Europeia), não só corrobora estes princípios como é mais ambicioso e exigente, em particular no que toca à abertura dos processos a outros actores, nomeadamente pela generalização das práticas de participação, co-decisão e co-produção[451].

450. Cf. FERRÃO, João (2011) – *O ordenamento do território como política pública*.

451. Isto torna-se claro nos muitos documentos que procuram fixar e induzir um conjunto de princípios gerais para as políticas urbanas. Cf., entre outros, ONU (2017) – *New urban agenda: Quito declaration on sustainable cities and human settlements for all*; COMISSÃO EUROPEIA (1999) – *ESDP European Spatial Development Perspective: Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union*. PRESIDÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA (2007) – *Leipzig Charter on sustainable European cities*; PRESIDÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA

Contudo, como bem explica João Ferrão, não devemos esperar que os princípios genericamente aceites no discurso teórico sejam directamente absorvidos e implementados pelas práticas de planeamento correntes[452]. Algo que se deve à complexidade e interdependência dos múltiplos factores que caracterizam os processos de urbanização, mas também à inércia própria dos actores envolvidos: cada instituição, quadro regulamentar, grupo social ou agente tem uma cultura própria, dificilmente mutável, resultado de uma morosa sedimentação.

A absorção do discurso da academia ou das instâncias europeias pelas entidades que actuam no terreno – e em particular pelas instituições públicas de escala local – é lenta. Mais lenta ainda é a transferência desses princípios para a legislação e regulamentos, inertes por natureza. E particularmente complexo é o modo como os diferentes actores – com diferentes experiências, culturas de actuação e sistemas de valores – interpretam e aplicam essa legislação e regulamentos, podendo, nas palavras de João Ferrão, "desencadear efeitos inesperados e indirectos susceptíveis de pôr em causa as intenções do legislador, distorcendo, contornando ou contrariando com eficácia as normas legais em vigor."[453]

Ou seja: para além de lento, é um processo que não pode ser entendido como uma transferência directa da teoria para a prática. Aquilo a que se assiste é à progressiva evolução dos modos de agir, dando origem a modelos híbridos, plenos de contradições e resultados inesperados, fruto da gradual incorporação ou imposição de novos princípios sobre os existentes, por entre reacções, confrontos e conflitos que se sucedem entre os vários intervenientes ou no seio das próprias instituições.

Compreende-se, por isso, que uma alteração substancial das práticas de planeamento e gestão não possa advir da mera redefinição do quadro legislativo.

Como se foi tornando claro ao longo da investigação, e tal como sublinha João Ferrão, a questão central coloca-se ao nível da cultura de actuação dos actores directamente envolvidos nos processos de transformação do território – organização e cultura institucional, hábitos de actuação, capacitação técnica, crenças explícitas e implícitas, relação entre os intervenientes, etc.

(2010) – *Toledo Declaration*; PRESIDÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA (2016) – *Urban Agenda for the EU: Pact of Amsterdam*; ECTP-CEU (2013) – *The Charter of European Planning*.

452. Cf. FERRÃO, João (2011) – *O ordenamento do território como política pública*, p. 83-89.

453. Cf. idem, *ibidem*, p. 89.

Daí que uma mudança que se deseje operativa não poderá ser produto do desenho de um qualquer modelo ideal de actuação, que teria sempre dificuldade em lidar com a diversidade, complexidade e incerteza com que nos deparamos, e que encontraria sempre sérios obstáculos à sua implementação. Deverá, sim, resultar da evolução incremental das práticas, com origem nos próprios intervenientes e na sua experiência acumulada.

Por isso, o estudo aqui desenvolvido procurou focar-se neste âmbito da experiência de actuação dos técnicos. Todavia, as propostas avançadas, por si só, terão sempre um efeito demasiado limitado, exactamente porque a cultura de actuação dos intervenientes dificilmente se muda a partir de fora; ou melhor, a pressão exógena tem efeitos na alteração das práticas que são pouco controláveis ou previsíveis.

Para Ian Sanderson, o objectivo é a formação de uma *inteligência* prática dos actores directamente envolvidos nos processos[454]. *Inteligência* entendida enquanto "capacidade de aplicar conhecimento para guiar a tomada de acção apropriada num determinado contexto ético-moral onde valores e objectivos devem ser explicitamente considerados"[455], e com foco no resultado dessa acção, sendo a validade do conhecimento mobilizado medida pela sua operatividade[456]. Assim entendida, esta *inteligência* só poderá advir da experiência; da capacidade de "testar vigorosamente soluções possíveis para problemas recorrentes"[457] e avaliar os resultados, daí retirando ensinamentos sobre as melhores formas de actuar em cada situação. Algo que está de acordo com a busca por práticas de planeamento mais reflexivas, defendidas por autores como Bob Jessop[458] ou François Ascher[459], que procuram mecanismos para uma constante monitorização, avaliação e redireccionamento da acção de planeamento, entendida como processo em constante desenvolvimento.

Sanderson propõe, então, a promoção de um *percurso de aprendizagem*, necessariamente contínuo, incremental e lento, que se vai fazendo por tentativa e erro, com vista à formação de uma *inteligência colectiva*. Ou seja, a construção de um modo partilhado de responder a

454. Cf. SANDERSON, Ian (2009) – "Intelligent Policy Making for a Complex World: Pragmatism. Evidence and Learning".

455. Idem, *ibidem*, p. 710.

456. Neste ponto, Sanderson segue o *Pragmatismo* de John Dewey (Cf. SANDERSON, Ian (2009) – "Intelligent Policy Making for a Complex World: Pragmatism. Evidence and Learning").

457. CAMPBELL, Donald T.; RUSSO, M. Jean *apud* SANDERSON, Ian (2009) – "Intelligent Policy Making for a Complex World: Pragmatism. Evidence and Learning", p. 708.

458. Cf. JESSOP, Bob (1998) – "The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development".

459. Cf. ASCHER, François (2001) – "Novos princípios do urbanismo".

problemas e não a mera aplicação burocrática de regras e regulamentos. Algo que só pode resultar de um processo de teste sucessivo que parta das bases, isto é, dos técnicos que estão na primeira linha de acção, em particular os gestores municipais.

No entanto, tal como explicam Sanderijn Cels, Jorrit de Jong e Frans Nauta[460], todo o sistema da administração pública desencoraja comportamentos experimentais e inovadores, e censura decisões individuais e arriscadas. A organização do sistema visa assegurar a igualdade de todos perante a acção pública, contrariar a discricionariedade e a incerteza, anular o indivíduo que aplica as regras e que deve ser veículo anónimo de implementação de um protocolo claro e rígido. É a existência deste protocolo que assegura a legitimidade da acção pública. A avaliação da actuação de cada técnico individual faz-se pela conformidade com o protocolo e não tanto pela avaliação dos resultados (e quais seriam os critérios dessa avaliação?).

Ou seja, o impacto transformador da decisão (que, para Sanderson, era o essencial) acaba por ser limitado nas práticas quotidianas da administração pública. O que se verifica é que a alteração dessas práticas resulta, normalmente, da iniciativa externa – da legislação do poder central ou da pressão dos decisores políticos locais – que, como se disse, encontra resistências à sua aplicação por parte daqueles que têm por função implementá-las.

Fomentar o desenvolvimento de novas práticas neste ambiente é complexo. Em primeiro lugar, é necessário evidenciar a sua necessidade, o que implica evidenciar a inadequação e falência dos protocolos vigentes. Em segundo lugar, só será possível estabelecer novos modos de actuar quando estes forem oficialmente legitimados, o que implica que tenham demonstrado antes, e de modo inequívoco, que asseguram melhores resultados que os métodos anteriores; não havendo, porém, abertura para testar e verificar resultados. Ou, como colocam Cels, de Jong e Nauta, referindo-se à exigência colocada àqueles que pretendem inovar no sector público: "eles têm de apresentar provas de sucesso antes de lhes ser dada a oportunidade de obter evidências"[461].

No entanto, nos territórios da ocupação difusa do Ave, sobre os quais aqui nos debruçamos, isto não deve ser entendido como um bloqueio.

---

460. Cf. CELS Sanderijn; JONG, Jorrit de; NAUTA, Frans (2012) – *Agents of Change: Strategy and tactics for social innovation*.

461. Idem, *ibidem*, p. 33.

Como vimos, a falência dos modelos de planeamento estabelecidos, e em particular a sua inadequação às especificidades destes territórios, parece ser evidente para a maioria dos envolvidos. Isto ao ponto de muitos técnicos municipais virem, desde há décadas, experimentando práticas alternativas, procurando por essa via superar os obstáculos com que se deparam. Um percurso de tentativa e erro, feito de pequenos ensaios incrementais, foi sendo possível apesar do ambiente adverso proporcionado pelas instituições públicas, acabando por formar um património de grande valor que interessa fertilizar.

As práticas de planeamento informal integram a cultura de actuação dos técnicos municipais, foram por si desenvolvidas e são colectivamente partilhadas. Conhecem a sua necessidade, as suas potencialidades, as suas fragilidades, os seus riscos. Para além disso, décadas de planeamento informal produziram já evidência suficiente no que toca aos seus resultados; evidência esta que foi sendo avaliada, quer pelos próprios técnicos, quer (menos) pela academia[462]. Uma avaliação que importa intensificar e debater com vista à identificação das práticas mais adequadas.

Defende-se, assim, que o capital acumulado pela prática de planeamento informal seja assumido como base para a promoção de um *percurso de aprendizagem* com vista à formação de uma *inteligência colectiva* que parta dos técnicos municipais para se alastrar e incluir, progressivamente, todos os actores envolvidos nos processos de transformação urbana. Um percurso de aprendizagem que, mais do que encontrar e fixar novos procedimentos administrativos, procure cultivar uma nova relação entre os diferentes actores e uma prática de gestão mais negociada e aberta à experimentação. Uma nova *cultura de planeamento*[463].

---

462. Cf. PORTAS, Nuno; BRÁS, Rui; BARROS, Rui (1997) – *Processos de Intervenção de Escala Intermédia: Implementação dos PMOT's*; PORTAS, Nuno; SÁ, Manuel Fernandes de; CARDOSO, Rui (1998) – *Planos Operativos de Escala Intermédia: Caracterização técnica e arquitectónica*; GONÇALVES, Jorge (2003) – "A Informalidade no Ordenamento do Território"; MORAIS, Paula Cândida Pereira (2006) – *Planificação sem Planos: Estudo sobre algumas figuras planificatórias de natureza urbanística não designadas ex professo pela lei como planos*; MOREIRA, Bruno (2017) – "Da informalidade à variabilidade formal: estratégias de planeamento e gestão urbana em contextos de incerteza. O município de Santo Tirso entre as Normas Provisórias e a revisão do PDM"; entre outros.

463. João Ferrão insiste neste ponto: as dificuldades encontradas na gestão e ordenamento dos processos de transformação urbana – e em particular das políticas públicas que lhe estão associadas – são essencialmente de carácter cultural, "isto é, crenças e valores com tradução em atitudes, competências e práticas quotidianas por parte da população, em geral, e dos membros das comunidades científica, técnica e política com intervenção directa no ordenamento do território bem como dos seus principais *stakeholders*, em particular" (FERRÃO, João (2011) – *O ordenamento do território como política pública*, p. 115). Segundo o autor, o objectivo a perseguir passa, portanto, pela formação de uma nova *cultura de ordenamento do território*.

9. Ponto de chegada: ponto de partida

O estudo que aqui se apresenta pretendeu procurar práticas de ordenamento do território mais adaptadas a processos de transformação urbana que se fazem pela soma de pequenos fragmentos autónomos, dominante nos contextos de urbanização extensiva e, em particular, nos territórios de ocupação difusa do Vale do Ave onde o loteamento se instituiu como principal instrumento da urbanização.

Partiu-se da hipótese de que o principal problema não residia na peça em si – na figura do loteamento – mas na ausência de mecanismos capazes de articular os vários fragmentos num sistema coerente, algo que poderia ser atingido pelo reforço e revisão das práticas de gestão urbanística.

A investigação realizada reforçou a hipótese de partida:

* Concluiu-se que nas áreas de ocupação difusa, e no contexto actual, os planos tradicionais não são uma alternativa viável a uma transformação urbana feita pela adição de peças autónomas.
* Percebeu-se que as práticas de gestão urbanística vigentes não estão adequadas às actuais dinâmicas de transformação dos territórios.
* Reconheceu-se que há margem legal para outro tipo de prática de gestão, e que essa margem vem sendo utilizada de modo recorrente ao longo das últimas décadas, demonstrando não só a viabilidade de uma gestão mais interventiva, como também a sua necessidade.

Partindo daqui, propôs-se um novo modelo de planeamento municipal que coloca no centro uma gestão urbanística próxima, proactiva e interventiva, que tenha por objectivo

articular as diferentes pretensões num sistema coerente e de acordo com os princípios estratégicos delineados nos planos aprovados.

Com vista à materialização de um tal modelo, apresentou-se um conjunto de propostas de alteração à organização dos serviços e aos procedimentos correntes:

Instrumentos	* Criação de instrumentos de apoio à gestão: esquemas de estrutura e pré-visões.
Regulação	* Directrizes morfotipológicas em detrimentos de regras genéricas. * Publicação de guias técnicos temáticos de apoio ao projecto.
Peças processuais	* Requisição de peças gráficas e escritas capazes de demonstrar a integração da operação na envolvente e a sua participação na produção da estrutura urbana de maior escala, em consonância com os instrumentos de gestão territorial vigentes. * Incentivo de projectos de loteamento mais focados nos objectivos e intenções do que na descrição, que possam apoiar a gestão futura da área: regras para a implantação da edificação em vez de manchas de implantação; regulamento do loteamento centrado nos objectivos a assegurar.
Procedimentos	* Cumprimento dos prazos regulamentares. Assunção de aprovação tácita junto das entidades externas. * Início formal dos processos numa fase muito inicial, com base numa declaração de interesses do requerente. * Maior envolvimento das entidades externas (de escala superior e inferior) nos processos.
Estrutura orgânica	* Alteração da estrutura orgânica dos serviços. Maior proximidade entre as diferentes divisões municipais, em particular de planeamento e de gestão. * Equipas multi-divisão de apreciação dos projectos e despacho único: equipas estáveis e associadas às diferentes áreas do território (gestor de zona).

Comunicação	* Maior clareza nos procedimentos. Comunicação abrangente e acessível dos procedimentos, critérios e objectivos que os justificam. * Centralização de toda a comunicação associada a um processo no gestor responsável. * Registo dos contactos/reuniões (registar em particular condicionantes e compromissos) * Informação pública sobre processos de licenciamento em curso (plataforma digital) com informação extensiva sobre cada processo e seu estado de andamento. * Maior abertura para receber, apreciar e mediar intervenções de outros actores nos processos.

Percebeu-se, no entanto, que a mudança proposta não poderá implementar-se apenas por via organizacional ou regulamentar. A questão de fundo prende-se com a cultura de actuação de todos os envolvidos, pelo que a transformação deverá ser lenta, progressiva, e partir dos próprios actores envolvidos. Um percurso de aprendizagem continuado que encontrará na já longa experiência do planeamento informal uma boa base de partida.

9.1. Uma nova pergunta

A análise desenvolvida permitiu reforçar a hipótese de partida. Contudo, a mesma análise levantou rapidamente uma nova questão que veio evidenciar que a abordagem ao problema do ponto-de-vista processual será sempre demasiado limitada, em especial nos territórios da ocupação difusa, cuja complexidade e afastamento dos modelos canónicos fazem com que não seja claro para os intervenientes o que se espera de cada intervenção.

Aqui, a pergunta que se coloca não é apenas *como fazer?*, mas também *o que fazer?* Uma e outra influenciam-se mutuamente e não podem ser analisadas de forma independente. Ou, como coloca João Ferrão, não se trata apenas de uma questão de *cultura de ordenamento do território,* mas também de *cultura do território*[464].

464. Cf. FERRÃO, João (2011) – *O ordenamento do território como política pública*, p. 115-129.

Voltemos ao exemplo do Loteamento Solverde **[Conto 33º]**. O que se percebe neste processo é a ausência de um modelo urbano reconhecível e partilhado sobre o que se pretende para aquele território. O que surgem são ideias vagas em torno de conceitos como *continuidade* ou *unidade morfotipológica*, sem que fique clara a sua fundamentação ou objectivo, ou até a que se referem exactamente.

Compreende-se assim que, quando a Câmara Municipal propõe a ligação entre os dois loteamentos visando a criação de uma malha viária contínua mais próxima dos modelos urbanos do núcleo central, os moradores reajam vigorosamente em defesa da manutenção do ambiente urbano que habitam e que apresentam como tendo sido uma escolha consciente, feita exactamente por oposição à intensidade que tende a caracterizar os centros urbanos consolidados.

Compreende-se também que, ao longo da discussão em torno da privatização dos espaços colectivos do Loteamento Solverde, se multipliquem os entendimentos sobre a ideia de *continuidade*, a sua necessidade e as suas vantagens. Diferentes entendimentos fundados em diferentes modos de ler o espaço urbano, nunca explicitados. Estas diferenças tornam-se evidentes no debate entre a Câmara Municipal e o promotor, quando este descreve a envolvente em que intervém como um conjunto de unidades autónomas de carácter familiar, dispondo cada uma das suas valências próprias; enquanto a gestão camarária a lê como uma estrutura incipiente, formada por fragmentos que interessa articular, diluindo-os numa estrutura contínua a construir.

O que se verifica aqui – como em muitos outros dos casos analisados – é a ausência de um desígnio comum a perseguir, ou pelo menos de modelos urbanos explicitamente defendidos por cada uma das partes envolvidas, ou mesmo de uma leitura minimamente partilhada do que aquele território é, de quais as suas características e valores. E percebe-se como esta ausência impossibilita o diálogo e a negociação que aqui se defendem como necessários ao processo de urbanização.

Um processo de urbanização assente na negociação tem de assentar num chão comum, que lhe sirva de base e viabilize o diálogo. E isso envolve a construção de uma visão minimamente partilhada do que um território é e do que se pretende que ele venha a ser.

Esta conclusão abriu uma nova frente de investigação que será apresentada na segunda parte deste trabalho.



II

Imaginários:
Inventar a cidade continuada

"[…] não há território sem imaginário do território. O território pode-se exprimir em termos estatísticos […] mas não poderá ser reduzido ao quantitativo. Enquanto projecto, o território é semantizado. É 'discursável'. Tem um nome." André Corboz[3]

"Não pode haver nenhum projecto socio-espacial sem um imaginário da paisagem. Não pode haver nenhum imaginário da paisagem sem um debate sobre ele." Michiel Dehaene[4]

3. CORBOZ, André (1983) – "Le territoire comme palimpseste", p. 74.

4. DEHAENE, Michiel; NOTTEBOOM, Bruno; TEERDS, Hans (2013) – "Editorial: Making landscape public /Making public landscape", p. 9.

Fig. 84 – Vista sobre a TMG e vale do Pelhe. Fotografia do autor.

1. Um problema de representação
[Bloqueio]

1.1. Habitamos representações

"O território não é um dado", tal como clarifica André Corboz[467]. Não é algo que nos preexista. Como bem demonstrou Henri Lefebvre, o território é um *produto social*[468].

Importa, por isso, olhar o território como artefacto social e político que se vai tecendo nos encontros e desencontros entre as acções, representações, discursos, debates, narrativas e imaginários que vão sendo produzidos colectivamente e que vão conferindo *sentido* – ou melhor, *sentidos* – à realidade.

A realidade, já se sabe, não existe em si mesma. Ou pelo menos não temos acesso directo a uma tal entidade totalmente objectiva e factual. Nas palavras de Oswald Mathias Ungers, "a realidade é aquilo que a nossa imaginação percebe que ela é."[469] Por outras palavras, a realidade – tal como a percebemos e habitamos – é uma construção inter-subjectiva, resultado das leituras que fazemos do meio que nos envolve, e através das quais lhe conferimos sentido. Sem esta produção de sentido, o nosso meio surgir-nos-ia como caos incompreensível – mero amontoado de coisas, amálgama de materiais e fenómenos díspares com a qual não nos conseguiríamos relacionar, porque não encontraríamos aí nenhuma lógica que nos orientasse, nenhum significado que pudéssemos habitar.

---

467. CORBOZ, André (1983) – "Le territoire comme palimpseste", p. 72.
468. Cf. LEFEBVRE, Henri (1974) – *La producción del espacio*.
469. UNGERS, Oswald M. (1982) – *Morphologie: City Metaphors*, p. 10.

Sobre a matéria existente, os homens constroem a sua própria ordem. É assim desde o princípio. Fazem-no transformando directamente a conformação física do espaço – abrindo clareiras na floresta para os seus assentamentos; construindo edifícios para os mais variados fins; rasgando caminhos, ruas e estradas; arroteando terras, redesenhando-as com muros e socalcos, dominando as águas que irrigam os terrenos férteis. Mas fazem-no também criando novas narrativas – os mitos, as lendas e as religiões, tal como os romances, os guias turísticos e a legislação, oferecem ao espaço novos significados, fazendo com que cada elemento físico ou acontecimento passe a fazer parte de uma ordem superior, redigida segundo as lógicas próprias de quem os habita e produz.

A relação que estabelecemos com o nosso meio é sempre mediada[470]. É mediada, desde logo, pelos muitos dispositivos sociotécnicos dos quais nos rodeamos – os sapatos que nos separam do chão, os óculos através dos quais olhamos, o pára-brisas do automóvel em movimento, a televisão que nos traz imagens de paragens distantes, o GPS que nos impõe uma rota, o telemóvel com ligação à internet que nos guia o percurso e oferece informações adicionais sobre os espaços que atravessamos. É igualmente mediada pelas nossas práticas quotidianas, o modo como usamos os objectos e os espaços, as relações que estabelecemos com eles, as interacções sociais que desenvolvemos em cada lugar, assim como as memórias e sentimentos de pertença que lhe ficam associados.

Mas se esta é uma experiência individual, o certo é que ela se inscreve num quadro mais amplo, socialmente construído e colectivamente partilhado, que enquadra e condiciona essa percepção individual: regras e protocolos de conduta (uns explícitos, outros implícitos) que regem os nossos comportamentos, referências culturais e estéticas, modos de vida, convicções e preconceitos, tal como as múltiplas imagens e narrativas – sociais ou políticas, analíticas ou publicitárias, técnicas ou simbólicas – a que fomos expostos e que nos servem de filtro e grelha de leitura e avaliação dos espaços que experimentamos e do mundo que habitamos.

Institui-se, assim, aquilo que pode designar-se por *regimes de visibilidade* dominantes. Isto é, o modo como as coisas são construídas e apresentadas na esfera pública, estabelecendo

470. Na imagem que aqui se apresenta da relação do sujeito com a realidade, seguem-se diferentes autores que, tanto a partir de uma aproximação fenomenológica, como por via de um olhar sociopolítico, oferecem uma interpretação amplamente coincidente nos seus princípios fundamentais. Cf., entre outros: MERLEAU-PONTI, Maurice (1945) – *Fenomenologia da percepção*; BOLLNOW, O. Friedrich (1963) – *Hombre y espacio*; LYNCH, Kevin (1960) – *The image of the city*; LEFEBVRE, Henri (1974) – *La producción del espacio*; CERTEAU, Michel de (1980) – *The practice of everyday life*; BOURDIN, Alain (2005) – *La métropole des individus*; LATOUR, Bruno (2005) – *Reassembling the social.*

interpretações da realidade amplamente partilhadas – o que não é o mesmo que dizer consensuais ou unanimemente aceites – às quais se atribui, implicitamente, o valor de verdade, e que funcionam como pano de fundo da esfera pública, sobre o qual se constroem, avaliam e legitimam as diferentes leituras individuais[471]. Nas palavras de Innerarity, "uma realidade conhecida, que na comunicação e na interacção com os outros possa ser tacitamente pressuposta e compartilhada por todos os participantes na comunicação."[472]

É toda esta teia complexa e instável, formada por inúmeros estímulos e informações de origens díspares que se ligam entre si, que desenha a imagem que temos do mundo. Na verdade, não habitamos as coisas físicas em si mesmas: habitamos representações.

Como explica Lefebvre[473], é por via desse processo de representação que se produz não só o espaço, mas também o próprio colectivo que o habita e que nele encontra a sua expressão. E esta é uma produção que, como insiste Alain Bourdin, deve ser vista como recíproca e simultânea, sendo que qualquer tentativa de divisão entre factores materiais e espaciais, por um lado, e factores de carácter social, económico ou político, por outro lado – a separação das ideias de *espaço* e *sociedade* –, se revela artificial e desadequada a uma descrição operativa da realidade[474].

Daí que a transformação do espaço urbano seja sempre, também, a transformação dos modos de organização social do colectivo que aí se move. Seja sempre, portanto, acção política e, por isso, sujeita a processos democráticos de deliberação. Como desenvolve André Corboz, o território deve ser entendido não só como *processo* e *produto*, mas também

471. É neste mesmo sentido que Foucault fala em *regimes de verdade*, que descreve como "os tipos de discursos que ela [cada sociedade] acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros ou falsos, a maneira pela qual se sanciona uns e outros; as técnicas e os procedimentos que são valorizados para a obtenção da verdade; o estatuto daqueles que se encarregam de dizer o que funciona como verdadeiro." (FOUCAULT, Michel (1976) – "La fonction politique de l'intellectuel", p. 112) A este propósito, Wittgenstein é igualmente claro: "Mas não tenho a minha imagem de mundo porque me certifiquei da sua correcção; também não é porque estou dela convencido. Ela é antes o pano de fundo herdado da tradição e sobre o qual diferencio entre verdadeiro e falso./ As proposições que descrevem essa imagem de mundo poderiam pertencer a um tipo de mitologia. E o seu papel é semelhante ao das regras de um jogo, e o jogo também pode ser aprendido puramente na prática, sem qualquer regra explícita." (WITTGENSTEIN, Ludwig (1969) - *Da Certeza*, § 94-95, p. 143). Sobre esta questão, cf. ainda, entre outros, CERTEAU, Michel de (1980) – *The practice of everyday life*, p. 177 e ss; INNERARITY, Daniel (2006) – *O novo espaço público*, p. 98-105.

472. INNERARITY, Daniel (2006) – *O novo espaço público*, p. 100.

473. Cf. LEFEBVRE, Henri (1974) – *La producción del espacio.*

474. Cf. BOURDIN, Alain (2005) – *La métropole des individus*.



Fig. 85 – Enigma
Por vezes, os territórios da ocupação extensiva surgem-nos como um enigma, difícil de decifrar. Mas é sobretudo uma questão de ponto-de-vista.
Vista sobre Riba d'Ave, Famalicão. Fotografia de Álvaro Domingues.

como *projecto*[475]. Isto é, como reflexo das necessidades, interesses, expectativas e anseios do colectivo que o produz. Reflexo, portanto, de um conjunto de intenções, objectivos, imaginários e visões de futuro que terão de ser colectivamente determinadas; fruto de um debate que explora, ao mesmo tempo, o espaço que se quer habitar e a sociedade que se quer ser.

1.2. Das desfasadas representações do difuso

As representações associadas à ocupação difusa do Vale do Ave são frágeis. Parecem faltar aqui leituras partilhadas sobre o que estes territórios são; parecem faltar desígnios colectivos sobre o que se pretende que eles venham a ser.

Nos regimes de visibilidade dominantes, estes cenários tendem a estar ausentes. Raramente encontram lugar num discurso que se move por entre um número reduzido de imagens estereotipadas – o centro histórico, o subúrbio dos bairros problemáticos, a aldeia típica, os campos da agricultura intensiva, o interior esquecido que arde, a praia da *silly season* de Agosto... pouco mais. Ou então, quando surgem, o tom é pejorativo[476] e assente numa leitura que se constrói pela negativa: nem cidade nem campo, nem rural nem urbano, espécie de *não-coisa* da qual se insiste em sublinhar os desvios e perdas face aos modelos urbanos instituídos[477].

---

475. CORBOZ, André (1983) – "Le territoire comme palimpseste".

476. A título de ilustração, cite-se Paulo Varela Gomes numa crónica publicada no jornal *Público* a propósito dos incêndios: "O segundo tipo de território que está a arder, em particular neste ano de 2005, é o território das matas periurbanas, características dos distritos mais feios e mais destruídos do país: os do litoral Centro e Norte. [...] é o território das casas espalhadas por todas as encostas e vales, uma aqui, outra acolá, encostadas umas às outras, sem espaço para passar um autotanque, separadas por caminhos serpenteantes, que ficaram em parte por alcatroar – é o território das oficinecas no meio de matos de restolho sujo de óleo, montanhas de papel amarelecido ao sol, garrafas de plástico rebentadas. É o território dos armazéns mais ou menos ilegais, cheios de materiais de obra, roupas, mobiliário, coisas de pirotecnia, encostados a casas ou escondidos nos eucaliptais, o território dos parques de sucata entre pinheiros, rodeados de charcos de óleo, poças de gasolina, garrafas de gás, o território dos lugares que nem aldeias são, debruados a lixeiras, paletes de madeira a apodrecer, bermas atafulhadas de papel velho, embalagens, ervas secas. É o território que os citadinos, leitores de jornais, jornalistas, ministros, nunca vêem porque só andam nas auto-estradas, o território, onde, à beira de cada estradeca, no sopé de cada encosta, convenientemente escondido dos olhares pelas silvas e os tufos espessos de arbustos, há milhares – literalmente milhares – de lixeiras clandestinas, mobília velha, garrafas de plástico, madeiras de obras [...] É o território do incumprimento dos planos, das portarias e regulamentos camarários, o território da pequena e média corrupção, esse sangue, alma, nervo da III República." (GOMES, Paulo Varela (2005) – "Os incêndios do regime", p. 7).

477. Álvaro Domingues defende que "[a] abordagem mais comum é a de ver aqui uma não-coisa" (DOMINGUES, Álvaro (2008) – "Transgénicos", p. 27). E explicita: "Uma não-coisa é uma identidade construída pela negativa, sem qualidades, insistentemente referenciada pelo rol das disfuncionalidades, dos desvios e das perdas." (p. 29).

Esta leitura é particularmente evidente no âmbito disciplinar associado à arquitectura e ao urbanismo. Aí, o discurso face à ocupação difusa é, em geral, fortemente negativo. Multiplicam-se adjectivos como *desarrumado*, *descomposto*, *desordenado*, *descaracterizado*, *desastroso*, *caótico*, *feio*, ou *horrível*, isto para nos cingirmos a alguns dos termos proferidos por apenas um dos projectistas entrevistados. Associam-se estes territórios à especulação imobiliária, à predação do solo, a dormitórios sem actividade própria e dependentes das áreas centrais. São responsabilizados por impactos negativos na produção agrícola, pelo agravamento de problemas de saúde dos seus habitantes, pelo aprofundar da segregação social. Mais recentemente são apontados como exemplo de insustentabilidade, tanto económica – dados os custos de manutenção das redes de infra-estruturas e equipamentos existentes – como ambiental – devido ao consumo de energia e emissões de gases com efeito de estufa cuja responsabilidade lhes é atribuída[478].

No entanto – e tal como já se defendeu na secção introdutória do presente trabalho – estas críticas não assentam, em primeira instância, numa análise sistemática da realidade. Ao contrário, são, na maior parte dos casos, produto de um discurso genérico que não reconhece a diversidade e especificidade dos distintos modos de ocupação dos territórios e que assenta na constatação da diferença entre as formas de urbanização extensiva e os modelos urbanos tidos por ideais.

Isto pode verificar-se mesmo no caso dos argumentos associados a questões que se suporia serem mais objectivas e mensuráveis, como é o caso da emissão de gases com efeito de estufa.

O argumento parece simples e lógico[479]. Uma área urbana compacta, com elevada concentração e mistura de usos, permitiria aos residentes organizarem parte substancial das suas funções quotidianas numa área relativamente reduzida, possibilitando maior número de deslocações pedonais e cicláveis. Tal concentração permitiria ainda viabilizar sistemas de transportes colectivos eficazes. O resultado óbvio seria um menor uso de veículos motorizados particulares, quando comparado com áreas de ocupação extensiva, e, por isso mesmo, menor consumo energético e menores emissões de gases com efeito

478. Para uma exposição sumária das várias críticas à ocupação extensiva aqui referidas, ver, por exemplo, ALVES, Fernando Brandão; CORTESÃO, João (2009) – "Dispersão urbana: uma oportunidade"; EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2006) – *Urban sprawl in Europe: The ignored challenge*.

479. Siga-se aqui, como exemplo, os artigos que procuram defender esta posição no nº 42 da revista *Sociedade e Território*, dedicada à "Ocupação dispersa: Problemática, custos e benefícios": MARTINS, Helena; et al. (2009) – "Custos e externalidades da mobilidade"; COSTA, Eduarda Marques; COSTA, Nuno Marques (2009) – "Mobilidade e forma urbana: O caso da Área Metropolitana de Lisboa".

de estufa, assim como uma evidente melhoria num amplo conjunto de factores directa ou indirectamente associados à dependência do automóvel[480]. Trata-se, aliás, de um raciocínio apoiado por vasta bibliografia internacional e estudos estatísticos que pensam encontrar uma correlação entre a densidade dos aglomerados urbanos e a utilização do veículo automóvel (se bem que esta conclusão seja contestada por repetidas análises)[481].

Porém, esta narrativa não encontra correspondência empírica nos territórios do Noroeste nacional, que aqui nos servem de referência. Nem os valores de que dispomos sobre a emissão de gases com efeito de estufa, nem os dados relativos à duração dos movimentos pendulares corroboram a tese tantas vezes repetida, antes pelo contrário (ver Fig. 86, 87). Também o estudo liderado por Jorge Carvalho, assente em inquéritos a residentes, com vista a comparar os hábitos de deslocação entre residentes das áreas de *ocupação dispersa*, *ocupação concentrada* e *núcleo central*, leva o autor a concluir que "o que ressalta é a similitude de comportamentos muito idênticos, tanto nos quilómetros percorridos, como nos modos de transporte, como nos motivos de deslocação." [482]

De facto, a crítica que aponta o difuso como ambientalmente pouco sustentável não se baseia numa análise empírica, mas sim na reprodução de modelos prefigurados: a imagem das extensas áreas suburbanas monótonas e monofuncionais de inspiração anglo-saxónica, sempre dependentes de longos movimentos pendulares[483]; a imagem oposta de uma cidade

---

480. São correntemente apontados factores como poluição atmosférica, congestionamento, sinistralidade, ruído, problemas de saúde associados à diminuição de percursos pedonais, despesa pública associada às infra-estruturas viárias ou consumo de recursos escassos como o petróleo, para além do custo directamente associado à aquisição, manutenção e utilização do automóvel. Cf. COSTA, Eduarda Marques; COSTA, Nuno Marques (2009) – "Mobilidade e forma urbana: O caso da Área Metropolitana de Lisboa"; CARVALHO, Jorge (coord.) (2013) – *Ocupação dispersa: Custos e benefícios à escala local*, p. 220-231.

481. Neste âmbito, os estudos de Newman e Kenworthy, que comparam diversas áreas urbanas de diferentes partes do globo, surgem como os mais citados. Cf., entre outros, NEWMAN, Peter; KENWORTHY, Jeff (2000) – "Sustainable urban form: The big picture". Refira-se, no entanto, que estes estudos têm sido fortemente contestados por compararem contextos demasiado distintos sem considerarem a multiplicidade e complexidade dos factores capazes de influenciar o uso do automóvel. De facto, multiplicam-se as análises estatísticas que contradizem claramente aquelas conclusões (cf., por exemplo, ECHENIQUE, Marcial H.; HARGREAVES, Anthony J.; MITCHELL, Gordon; NAMDEO, Anil (2012) – "Growing Cities Sustainably"), o que tem levado muitos autores a concluir que, perante os dados que temos hoje, não é possível estabelecer nenhuma relação linear entre forma urbana e uso de veículo motorizado particular (cf. WILLIAMS, Katie; BURTON, Elizabeth; JENKS, Mike (2000) – "Urban Form and Transport: New Dimensions. Introduction"; NEUMAN, Michael (2005) – "The compact city fallacy").

482. CARVALHO, Jorge (coord.) (2013) – *Ocupação dispersa: Custos e benefícios à escala local*, p. 235.

483. A maioria dos estudos sobre ocupação dispersa tende a considerar o fenómeno como similar independentemente dos contextos específicos, transferindo de modo directo as leituras desenvolvidas de uns cenários para os outros. Nas palavras de Newman e Kenworthy, "[o]s subúrbios de baixa densidade de todas as partes do mundo são, normalmente, muito similares tanto na sua forma como na sua função. Frequentemente, são resultado de um conjunto de códigos urbanos similares […]" (NEWMAN, Peter; KENWORTHY, Jeff (2000) – "The Ten Myths of Automobile Dependence", p. 24).

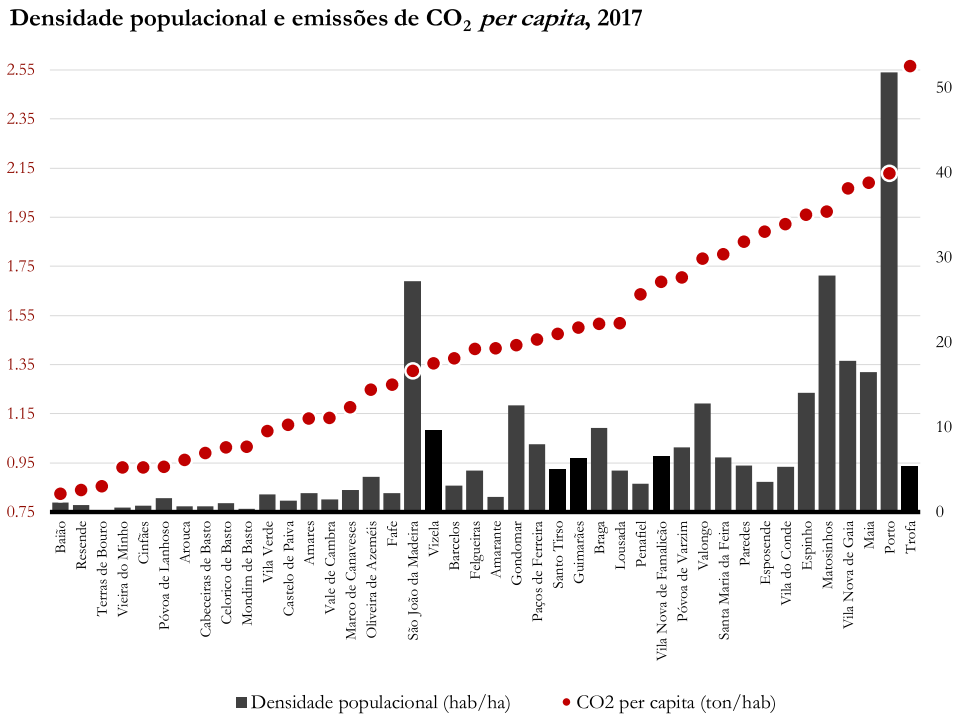


Fig. 86 – Densidade e CO_2
Densidade populacional por município (hab/ha) com base na população residente estimada para o ano de 2017 (INE) e emissão anual de CO_2 resultante de tráfego rodoviário *per capita* com base nas emissões totais por município para o ano de 2017 publicadas pela Agência Portuguesa do Ambiente (*sítio da APA*), para os municípios do Arco Metapolitano do Noroeste. Os municípios estão ordenados de acordo com o valor de emissões de CO_2 por habitante, e as barras relativas à densidade populacional dos cinco municípios do Médio Ave estão representadas a preto, de modo a evidenciar a sua posição no gráfico. Elaboração própria.
Pelos dados disponíveis, se é possível estabelecer alguma correlação entre densidade populacional e emissões de gases com efeito de estufa, essa correlação será a inversa da proposta pelo discurso dominante, com as emissões por habitante a aumentar com o aumento da densidade populacional. A maioria dos municípios do Médio Ave, marcados por uma urbanização difusa, surgem aqui numa posição intermédia, com as posições cimeiras a serem ocupadas pelo núcleo duro do Grande Porto. A excepção é o município da Trofa, que apresenta os maiores valores de CO_2 por habitante; algo que terá menos a ver com o seu padrão de urbanização e mais a ver com o impacto que a indústria e, sobretudo, o canal da N14 têm no seu território. Aliás, é provável que a variação das emissões que aqui se pode ler tenha sobretudo a ver com a variação da intensidade das actividades económicas nos diferentes concelhos.
Importa contudo notar que, tal como sublinha a própria Agência Portuguesa do Ambiente, a metodologia de cálculo dos valores espacializados parte, em grande medida, de valores globais que são depois desagregados com base em modelos predeterminados que partem, eles mesmos, de um conjunto de pressupostos que podem desvirtuar a análise. Daí que a própria agência aconselhe "a maior precaução na interpretação dos resultados e cuidado na análise da variabilidade inter-anual das emissões a um nível desagregado". Este facto só sublinha ainda mais a dificuldade em retirar daqui grandes convicções sobre as relações entre padrões de ocupação do território e emissão de gases com efeito de estufa, e mais ainda de retirar daí consequências para a regulação do ordenamento dos territórios.

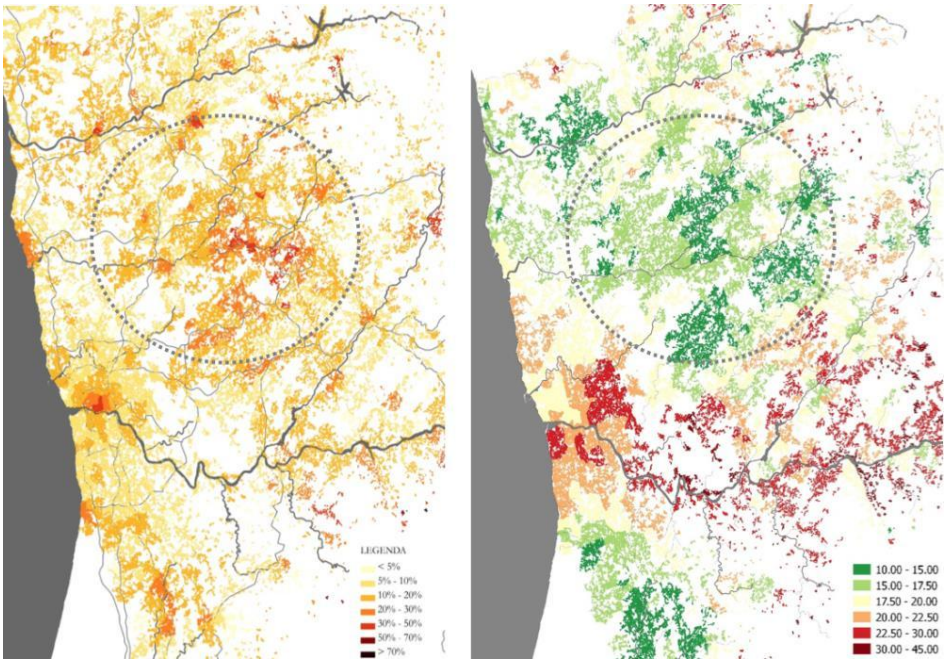


Fig. 87 – Movimentos pendulares casa-trabalho no Arco Metapolitano Noroeste, 2011
O mapa à esquerda representa a percentagem de habitantes a exercer uma profissão, que fazem o trajecto casa-trabalho preferencialmente a pé. O mapa à direita representa a duração média do trajecto casa-trabalho dos residentes a exercer uma profissão. As elipses a ponteado marcam a área do Médio Ave. Ambos os mapas são desenvolvidos com base nos dados do Censos 2011 à escala de freguesia. Elaboração MDT-CEAU, 2015.
A análise aos movimentos pendulares casa-trabalho com base no Censos 2011 permite-nos concluir que as áreas de urbanização difusa dos vales do Cávado, Ave e Sousa-Tâmega, assim como a área de Santa Maria da Feira, apresentam os trajectos mais curtos e, sobretudo, mais céleres, com uma assinalável percentagem de deslocações pedonais. Ao contrário, nos municípios da aglomeração do Porto, de ocupação mais densa, as distâncias e tempos de viagem alargam-se e os percursos a pé limitam-se às freguesias centrais do casco histórico do município do Porto.
Importa contudo lembrar que estes dados, apesar de muito significativos, oferecem um retrato que, para além de desactualizado, é muito limitado face à realidade dos movimentos quotidianos, dado que se estima que os percursos pendulares casa-trabalho correspondam a menos de metade da totalidade de viagens diárias realizadas pelos residentes, às quais se deverá ainda somar os muito movimentos decorrentes das actividades logísticas. Daí que o padrão de movimentos quotidianos seja ainda mais complexo e imprevisível do que estes dados levariam a supor.
Para uma análise mais extensa e detalhada destes dados, cf. PORTAS, Nuno; SÁ, Manuel Fernandes de; CALIX, Teresa (coord.) (2015) – *Orientações estratégicas: Arco Metapolitano Noroeste*, p. 89-95.

nuclear densa, diversa e fervilhante de actividade, onde o quotidiano dos residentes é marcado por lógicas de proximidade e fortes laços de vizinhança[484]. Contudo, nem uma nem outra descrevem adequadamente a realidade que enfrentamos. E os problemas surgem quando se esquece esta discrepância e se procura actuar impondo modelos simplificados sobre uma realidade complexa[485].

Não se pretende aqui negar as qualidades dos aglomerados concentrados, e muito menos ocultar os problemas da ocupação difusa[486]. Pretende-se apenas evidenciar que a leitura que a disciplina tende a apresentar da ocupação difusa é construída por referência a modelos que lhe são alheios, entre os quais a cidade compacta assume um papel preponderante. Nas palavras de Sara Sucena, "o que converterá a cidade contemporânea, e no caso a 'cidade difusa', em problema é a insistência em compreendê-la como se de uma

484. Esta ideia de um modelo ideal que se faz contrastar com a realidade observada perpassa constantemente no discurso. Veja, por exemplo: "Por oposição à ocupação dispersa temos a cidade compacta. E se é um facto que grandes densidades habitacionais, alta densidade de emprego, bens e serviços podem diminuir o comprimento médio de viagem, isto não implica necessariamente uma diminuição das distâncias percorridas. Para ser eficaz na redução de quilómetros per capita é necessária uma mistura destas actividades sendo necessárias áreas multifuncionais que combinem nas proporções *correctas* habitação, emprego e serviços. Com uma utilização do solo compacta, com misturas de usos, as viagens tornam-se mais curtas, quer em distância quer em tempo, viabilizando assim modos de transporte baseados em sistemas pedonais e cicláveis, diminuindo a necessidade de sistemas de transporte motorizados." (MARTINS, Helena; et al. (2009) – "Custos e externalidades da mobilidade", p. 89; itálico nosso).

485. E é nesta insistência numa leitura simplificada da realidade e na imposição do modelo ideal que reside parte do problema. O texto já citado na nota anterior é bom exemplo desta tendência. Ao constatar a contradição entre o argumento de que partem e as conclusões das análises estatísticas que apresentam, os autores concluem: "Num mundo *racional* uma cidade compacta com misturas de usos de solo e bons serviços de transporte público tenderia a apresentar menor número de veículos privados e menores distâncias percorridas por estes. Contudo, estudos europeus […] concluem que o planeamento do uso do solo e políticas de transporte só são bem sucedidas […] se estes fizerem com que as deslocações sejam menos atractivas, ou seja, mais caras e mais lentas" (MARTINS, Helena; et al. (2009) – "Custos e externalidades da mobilidade", p. 93. Itálico nosso). Por outras palavras, perante o desfasamento entre o modelo e a evidência empírica, não duvidam da validade do modelo e optam por considerar que é a realidade que é *irracional*. A consequência é o desenvolvimento de políticas que procuram impor a todo o custo o modelo idealizado, independentemente da sua adequação ao contexto no qual se actua.

486. Considera-se, aliás, que um debate que oponha ocupação difusa e cidade compacta numa busca pelo modelo de urbanização ideal é pouco útil no contexto actual, em que a questão não passa por seleccionar o melhor modelo para guiar uma dinâmica de expansão sobre terreno vago. Os diferentes modos de ocupação existem, estão implantados e consolidados no terreno, são parte integrante de um mesmo sistema que os torna interdependentes. O objectivo passa, sim, por encontrar as ferramentas mais adequadas à gestão de cada um deles. Contudo, o debate persiste em diferentes fóruns. Michael Breheny faz uma revisão desse debate, ao longo do tempo. Segundo o autor, depois de décadas marcadas pela descrença no planeamento e nas grandes narrativas, a nova agenda do desenvolvimento sustentável parece reclamar, de novo, por grandes soluções, fazendo ressurgir o debate em busca dos modelos urbanos mais sustentáveis. Breheny procura, então, retratar o debate, tal como ele hoje se apresenta no contexto anglo-saxónico (cf. BREHENY, Michael (1996) – "Centrists, Decentrists and Compromisers: Views on the future of urban form"). Esta leitura tem sido transportada para o contexto português por vários autores (cf. MARTINS, Helena; et al. (2009) – "Custos e externalidades da mobilidade"; CAVACO, Cristina (2014) – "From urban sprawl to a compact city policy: The primacy of process over form"), esquecendo, de certo modo, que em Portugal (tal como noutros países europeus) o debate tem assumido contornos bastante distintos daqueles.

'cidade tradicional' se tratasse, segundo os mesmos padrões de beleza e harmonia onde aquela não encontra correspondência."[487]

Estamos assim, uma vez mais, perante um desfasamento entre, de um lado, os códigos de análise e avaliação com base nos quais o conhecimento disciplinar interpreta os territórios e, do outro lado, as lógicas próprias dos contextos da urbanização difusa[488]. Ou, nas palavras de Teresa Calix, "um desfasamento entre o registo no papel, que se lê, e outro no território, que se percorre. Este afastamento condiciona a capacidade de legitimar como uma entidade urbana efectiva o espaço invisível, porque não explicado, que, de facto, se conhece profundamente e diariamente se experiencia."[489]

O desfasamento enunciado encontra-se na base de dois problemas que de seguida se procurará evidenciar e desenvolver:

Primeiro, a instituição de instrumentos de regulação, intervenção e gestão urbanística que são determinados pelos modos de olhar formados pelo conhecimento disciplinar e que, por essa via, se tornam, também eles, desadequados face aos territórios sobre os quais operam. Esta desadequação amplia não só os problemas aí encontrados como a descredibilização perante a população local dos técnicos que aplicam tais instrumentos e regulamentos.

Segundo, a instauração de um discurso técnico, apresentado como mais legítimo e autorizado, que se afasta da leitura que os residentes fazem da paisagem que habitam. Este afastamento dá origem a constantes desentendimentos entre especialistas e moradores, dificultando o diálogo entre os diferentes intervenientes. Isto põe em causa o

---

487. SUCENA, Sara (2010) – *Red viaria y territorio en el "Vale do Ave": La Red Viaria de Nivel Intermedio como estructura del Paisaje urbano en el NW Portugués*, p. 82.

488. Este é um ponto sublinhado por múltiplos autores. Cf., entre outros, PAVIA, Rosario (1996) – *Le paure dell'urbanistica: Disagio e incertezza nel progetto della città contemporanea*, p. 20-21, 180; SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*, p. 12-19; BOURDIN, Alain (2005) – *La métropole des individus*, p. 192-195; DOMINGUES, Álvaro (2008) – "Transgénicos"; DEHAENE, Michiel (2013) – *Gardening in the Urban Field*, p. 65-67. Cidália Silva desenvolve o tema, analisando quatro *equívocos* (imagem mental anacrónica, equívoco da comparação, equívoco da selecção, equívoco da distância) que normalmente dificultam a leitura dos territórios da urbanização difusa, sendo que três destes equívocos surgem associados à forma como o modelo da cidade compacta determina os modos de olhar. Nas palavras da autora: "A interpretação do modelo difuso continua a ser feita por comparação com o modelo da cidade compacta. […] Este é o olhar que reconhece o território real, mas que o tenta entender através do olhar treinado pela cidade tradicional. Quando assim é, conclui-se, genericamente, que o difuso não tem espaço público, não tem estrutura, não tem identidade, *não tem*… e deve ter a oportunidade de vir a ter um sistema de espaços públicos, deve ser reestruturado, as estradas devem ser transformadas em ruas urbanas, *deve ter*… Pretende-se perseguir uma imagem que não é possível atingir. E será esta desejável?" (SILVA, Cidália (2007) – "Saber ver o Difuso no Vale do Ave", p. 4-5).

489. CALIX, Teresa (2015) – "A nossa casa precisa de uma realidade", p. 18.

estabelecimento de práticas de planeamento e gestão mais negociadas e partilhadas, assim como a articulação entre as várias acções (originadas por diferentes actores) que, a cada dia, dão forma aos territórios.

1.3. Desadequação dos instrumentos de actuação

Já na Parte I se procurou demonstrar que os instrumentos vigentes de regulação, intervenção e gestão urbanística assentam em modelos desfasados dos contextos da ocupação difusa. E que tal desfasamento resulta em práticas de transformação do território desadequadas dos cenários sobre os quais operam, com impactos negativos que tendem a ampliar os problemas que os ditos instrumentos se propunham corrigir.

Interessa, contudo, retomar o tema com o intuito de evidenciar o papel que as representações do território têm nestes processos.

1.3.1. Desadequação dos instrumentos de regulação

Com vista a ilustrar o argumento apresentado, será útil retornar à recente alteração dos critérios de classificação do solo, já aqui analisada[490]. Como aí se teve oportunidade de referir, o novo regime legal parte da imagem de um sistema urbano formado por núcleos compactos e claramente delimitados, que se opõem a um exterior rústico de matriz rural tendencialmente não edificado ou infra-estruturado. É uma imagem dicotómica que opõe a cidade ao campo e que pressupõe que o *urbano* se expande de modo predatório sobre um espaço *rural* intocado. E é este processo de suposta expansão predatória que o actual quadro regulamentar pretende limitar, visando a preservação das áreas agrícolas, assim como a contenção dos limites urbanos por se considerar que a ocupação extensiva coloca problemas de sustentabilidade ambiental.

No entanto, como antes exposto, a alteração legal deverá ter um impacto limitado em territórios como o Médio Ave, exactamente porque a imagem de que se parte tem pouca correspondência com a porosidade do padrão da ocupação disseminada que aí se encontra, e onde a divisão dicotómica entre *urbano* e *rural* tem pouca utilidade operativa.

490. Cf. *5.2.5. Nota sobre a recente revisão do quadro legal. Parte I*.

Adicionalmente – e como também já aqui se procurou demonstrar – a assunção de que as formas de ocupação extensiva são ambientalmente menos sustentáveis é, em si mesma, contestável, e mais baseada em modelos apriorísticos do que na evidência empírica disponível. E este é um ponto relevante num momento em que o discurso sobre a sustentabilidade ambiental assume uma posição dominante nos regimes de visibilidade vigentes, tendo-se tornado um dos tópicos que mais mobiliza o debate em torno do território e que mais influencia a recente produção legislativa associada aos processos de urbanização (e não só).

É sobretudo por via deste argumento que a visão crítica sobre as formas de urbanização extensiva tem vindo a surgir em diversos dos documentos internacionais que estabelecem directivas para as políticas nacionais de ordenamento territorial, pressionando a criação de legislação específica contrária à disseminação da urbanização e que vise a implementação do modelo de cidade compacta[491]. Isto sem ter em atenção a ampla diversidade de contextos em causa e sem considerar os impactos negativos que de tais políticas aí possam causar.

Aliás, a recente alteração do regime legal português aqui tratada decorre, em grande medida, desses documentos internacionais e da narrativa que eles reproduzem.

1.3.2. Desadequação dos instrumentos de intervenção

No que concerne aos instrumentos de intervenção verifica-se situação similar. Os instrumentos de intervenção dominantes seguem lógicas de concepção, critérios de qualidade, tipologias e princípios de desenho ancorados, também eles, num conjunto limitado de modelos de referência que visam reproduzir e que nem sempre se adequam aos cenários em que actuam.

O texto de Fernando Brandão Alves e João Granadeiro Cortesão, já aqui referenciado, ilustra bem este fenómeno. Depois de uma ácida crítica aos territórios da urbanização difusa do Médio Ave, e visando propor formas de actuação alternativas para as áreas em

491. Cf., entre outros: EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2006) – *Urban sprawl in Europe: The ignored challenge*; PRESIDÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA (2007) – *Leipzig Charter on sustainable European cities*, p. 4; UN-HABITAT (2014) – *Urban patterns for a green economy: Leveraging density*; UN-HABITAT (2016) – *Urbanization and development: Emerging futures*; ONU (2017) – *New urban agenda: Quito declaration on sustainable cities and human settlements for all* (Habitat III), §69, 98. Sublinhe-se que a *Leipzig Charter* e a *New urban agenda* (Habitat III) são documentos assinados pelos ministros responsáveis pela área de Ordenamento do Território de todos os países envolvidos, estando associadas a programas nacionais de implementação das políticas aí preconizadas.



Fig. 88 – Os impactos do urban sprawl, segundo a UN-Habitat
Fonte: UN-HABITAT (2016) – *Urbanization and development: Emerging futures*, p. 122.
É importante notar que esta ilustração é retirada do relatório que serviu de base à *Nova agenda urbana* (Habitat III), promovida pela ONU e assinada pelos ministros com a pasta do ordenamento do território de todos os países participantes, comprometendo-se estes a integrar os princípios da carta nas suas políticas nacionais. Aqui é patente o modo como se generaliza os impactos da ocupação extensiva, não tendo em conta a diversidade de contextos e tipos de assentamento (é um documento que tem a pretensão de tratar do tema à escala mundial). Refira-se que seria muito difícil comprovar qualquer um destes quatro impactos negativos para o caso do Vale do Ave. Porém, é com base neste tipo de documentos e nas suas preconcepções que as políticas de gestão dos territórios concretos (como o Vale do Ave) são desenvolvidas.

causa, os autores afirmam que "[e]m última instância, todas as zonas suburbanas deverão ter a sua praça, o seu 'parque da cidade', os seus jardins, os seus largos, as suas ruas suficientemente expressivas para se constituírem como alternativa credível aos grandes centros urbanos. Em associação a bons serviços, postos de emprego, etc., veríamos, então, passar a deslocação à cidade central da obrigatoriedade para a opção […]".[492] Fica patente a limitação às figuras do desenho urbano canónico, reportório único que se vai sobrepondo aos diferentes territórios, independentemente das suas características específicas[493].

E isto que aqui se percebe num texto de natureza teórica, encontra-se com igual clareza na prática quando, por exemplo, na memória descritiva de um dos loteamentos analisados se salienta "a preponderância da qualidade ambiental imposta pelo programa proporcionando aos passantes melhor vivência e/ou referências transpondo para o empreendimento alguns elementos característicos da vida urbana bem identificáveis, a rua, o passeio, a praça pública e o parque."[494] – ironicamente, um loteamento cujo traçado se encerra sobre si mesmo e que acabou por se estabelecer como condomínio fechado, parecendo assim negar as tais qualidades do ambiente urbano canónico que procurava replicar **[Conto 33º]**.

A tendência que aqui se verifica de transposição directa dos códigos de espaço público canónicos para o contexto difuso, não só acentua a fragmentação das redes de espaços colectivos, como também não se adequa nem ao ambiente urbano nem às práticas quotidianas que aí se encontram – algo que fica bem demonstrado pela análise que Maarten Gheysen apresenta de um conjunto de intervenções nos espaços públicos em várias áreas de ocupação difusa flamengas[495].

---

492. BRANDÃO ALVES, Fernando; CORTESÃO, João (2009) – "Dispersão urbana: uma oportunidade", p. 71.

493. Com marcada ironia, Alexandre Alves Costa repara que, para aqueles arquitectos que, por um lado, reconhecem ser inviável sobrepor à realidade existente uma nova macroestrutura autónoma que a substitua e, por outro lado, têm preguiça de decifrar e redescrever as lógicas próprias destes territórios, "[…] o mais fácil será ir desenhando espaços públicos, sem entender continuidades ou descontinuidades, como se estes fossem, automaticamente, geradores de novas sociabilidades […] Este processo intermédio, a que se tem chamado 'desenho urbano' vai permitindo aos arquitectos darem o 'gosto ao dedo', sem grandes dramas que os obriguem a reflectir mais profundamente ou a ponderar as suas soluções perante os cidadãos." (COSTA, Alexandre Alves (2013) – "Lugares praticados versus lugares de memória", p. 4).

494. Memória descritiva da primeira alteração ao loteamento, Maio 2002. Processo de Loteamento nº 10780/00.

495. Cf. GHEYSEN, Maarten (2018) – "Unlocking the potential of collective spaces in peri-urban condition: The case of South-West Flanders". Neste artigo, Gheysen parte da crítica aos resultados de um recente programa de reabilitação urbana que promoveu o redesenho dos espaços públicos de várias áreas integrantes dos territórios da urbanização difusa flamenga. O autor nota que todas as intervenções seguiram modelos de desenho de espaço público similares aos recorrentemente utilizados nos centros canónicos, e sublinha a sua desadequação face ao contexto onde foram aplicados, tanto por questões de coerência morfotipológica, como pela ausência de uma intensidade de uso que estes espaços parecem supor – com os seus amplos passeios





Fig. 89, 90 – Construir contra a envolvente: urbanização Jardins da Ponte
Em cima: o impacto da operação de loteamento na paisagem. Fotografia do autor.
Em baixo: vista aérea da operação evidenciando o contraste com a envolvente. Fonte: sítio virtual do autor.

O que essa transposição mostra é a incapacidade para reconhecer as qualidades próprias destes contextos e ancorar aí o desenho de cada nova acção, continuando-as e valorizando-as. Deste modo, tais qualidades são não só ignoradas mas também, tantas vezes, contrariadas e mutiladas, tornando-se a sua leitura cada vez mais difícil.

Exemplo claro desta posição é a urbanização Jardins da Ponte, cujo desenho se formula por oposição ao meio onde se insere, marcando evidente dissonância na paisagem. A opção explica-se na memória descritiva do projecto: depois de descrever a envolvente como "descaracterizada, polvilhada por habitações unifamiliares descontroladamente implantadas que, no seu conjunto, são incapazes de afirmar um claro princípio de ordenamento do território que ocupam", o autor defende que "[f]ace a tal enquadramento, é importante que o projecto contraponha um desenho capaz de conferir ao novo conjunto uma identidade própria, reconhecível num ordenamento onde cada unidade habitacional se assuma como peça indissociável daquele conjunto."[496] **[Conto 2º]**

Neste caso como em tantos outros, é por não se encontrar uma ordem legível no território, que se lhe sobrepõe uma ordem autónoma que lhe é alheia. É por não se dispor de instrumentos adequados de análise que permitam ler as lógicas próprias destas paisagens, que se constrói contra essas lógicas, negando-as, anulando-as.

1.3.3. Desadequação dos instrumentos de gestão

A desadequação de instrumentos de actuação que aqui se pretende evidenciar torna-se especialmente determinante no âmbito da gestão urbanística. Perante a ausência de uma descrição positiva e minimamente partilhada dos territórios de ocupação difusa, as diferentes leituras afastam-se, inviabilizando o entendimento entre os diferentes actores. Dificulta-se, assim, a articulação entre as várias operações urbanísticas e, sobretudo, dificulta-se uma prática de gestão que se pretende proactiva e assente no diálogo.

Já no final da Parte I tivemos oportunidade de apontar o caso da Urbanização do Vilar e do Loteamento Solverde como exemplo ilustrativo do modo como diferentes leituras de

arborizados e mobiliário urbano à espera de um intenso movimento pedestre e de um ambiente urbano com comércio e serviços de rua, que nunca chegam. A multiplicação de fotografias de todos esses espaços recém-reabilitados desertos (a várias horas do dia) e o afastamento entre o ambiente encontrado nas fotografias e aquele que aparecia na imagem virtual, que acompanhava uma das propostas ao concurso para um desses projectos de reabilitação, reforçam o ponto de vista apresentado.

496. Memória descritiva e justificativa, 20 Outubro 1999. Processo de Loteamento nº 13263/99.



Fig. 91 – Uma paisagem "composta por pequenos loteamentos de carácter familiar"
Desenho que acompanha a Informação Técnica do Gabinete do PDM de 8 de Junho de 2006, Processo de Loteamento nº 10780/00, representando o conjunto de operações de loteamento existentes na área do loteamento Solverde e respectivas áreas de cedência.
A certo ponto do debate em torno da possibilidade de transformar o Loteamento Solverde em condomínio fechado **[Conto 33º]**, a gestão municipal apresenta este desenho, visando ilustrar o seu argumento contra o encerramento do loteamento. Defendia então a gestão que "[d]o ponto de vista urbanístico entendemos que o loteamento não deverá ser condomínio privado dado as áreas propostas serem boas e poderem integrar-se de forma harmoniosa servindo de lazer para as outras construções envolventes. Pois trata-se de uma zona bastante central e com muitas moradias onde as áreas de lazer fazem sempre falta." O desenho pretende representar essa ideia: indicam-se os diferentes loteamentos existentes na área, realçando os espaços verdes públicos resultantes das suas áreas de cedências. Visa-se assim demonstrar o modo como as várias operações de loteamento e os espaços por elas cedidas ao domínio público devem participar na construção de um sistema de conjunto, o mais aberto e contínuo possível.
Na resposta, o promotor apresenta uma leitura distinta daquela área que corresponde igualmente a uma possível interpretação deste mesmo desenho. Desenho que passaria assim a poder ilustrar também a posição oposta àquela para que inicialmente visava expressar. O requerente explica, então, que discorda dos motivos do indeferimento "visto a proposta se mostrar muito bem integrada na envolvente próxima, devido a envolvente ser composta por pequenos loteamentos de carácter familiar. Logo, os espaços verdes deste loteamento não são visitados pelos moradores dos loteamentos próximos, devido a configuração dos seus, e a configuração deste loteamento" (29 de Agosto de 2007).

um mesmo território inviabilizam a possibilidade de uma gestão negociada e, neste caso, a concretização das intenções inicialmente estabelecidas pelo município para aquela área **[Conto 33º]**.

De um lado, a Câmara Municipal parece ver aquela área como o estado incipiente de um processo de consolidação com vista à formação de uma estrutura urbana de características similares às das áreas centrais. Será nesse sentido que procura articular as diferentes operações de modo a "dar continuidade à malha e evitar a criação de bolsas que ali se repetem sistematicamente."[497]

Do outro lado, e por oposição, os promotores e requerentes procuram exactamente essa urbanização feita por bolsas que se repetem. Uma estrutura "composta por pequenos loteamentos de carácter familiar"[498] autónomos, cada um com as suas próprias valências, que garantem sossego, segurança e privacidade. O contrário do centro compacto, multifuncional e intensamente percorrido, como fazem questão de clarificar quando afirmam que "foi à procura de tranquilidade que as pessoas compraram as suas habitações neste local, se esse não fosse o motivo, com certeza que as habitações seriam no centro da cidade, junto dos estabelecimentos comerciais, do trânsito, etc., etc…"[499]

Em nenhuma das posições fica expressa uma visão de modelo urbano. Mas enquanto estes últimos clarificam os seus interesses próprios, o município multiplica conceitos vagos que decorrem dos automatismos do conhecimento disciplinar, como *continuidade*, *integração*, *articulação*, *harmonia* ou *interesse público*. Não há aqui uma imagem explícita, e muito menos partilhada, daquilo que se pretende construir. E, por isso, não se definem critérios claros de intervenção ou decisão, nem se cria legitimidade para limitar os interesses particulares que emergem.

Esta fragilidade de critérios e legitimidade repete-se em múltiplos casos. Dos mais estruturantes – como é o caso da intenção camarária de integrar o loteamento do Vinhal na criação de uma circular interna ao núcleo central do concelho **[Contos 42º e 43º]** – às mais pequenas decisões – como é o caso da tentativa de imposição de amplos passeios arborizados num pequeno tramo de 70 m de via numa área em que, como explica o

497. Ponto 11 da Informação Técnica do Departamento de Urbanismo e Habitação, 07 de Novembro de 2000, Processo de Loteamento nº 10780/00.

498. Exposição do requerente com data de 29 de Agosto de 2007, Processo de Loteamento nº 10780/00.

499. Abaixo-assinado dos moradores da Urbanização de Vilar, 24 de Agosto de 2000, Processo de Loteamento nº 10780/00.

requerente, "não existe nenhum arruamento que contemple tal equipamento [...] onde o aparecimento de passeios pontualmente, até desenquadra totalmente na envolvente."[500] **[Conto 6º]**.

Em ambos os casos, a Câmara Municipal não conseguiu concretizar as suas intenções. E em nome de quê seria possível limitar mais a liberdade e os interesses particulares dos intervenientes? Qual a legitimidade para determinar um rumo que possa implicar a redução dos lucros de promotores, a diminuição da capacidade de construção de proprietários, o sacrifício do sossego de residentes, em nome de um futuro desconhecido ou do enquadramento numa paisagem à qual não se reconhecem quaisquer qualidades?

Esta posição chega mesmo a ser assumida pelo próprio município no processo de ampliação de uma pequena unidade fabril cujo projecto incumpria múltiplas disposições regulamentares, e que a Câmara Municipal acaba por deferir por considerar tratar-se de uma área já de si "manifestamente desordenada", onde não se encontraram valores cuja preservação justificasse contrariar os interesses de natureza económica e social em jogo **[Conto 40º]**.

O conhecimento disciplinar vigente determina que cada nova intervenção deve procurar integrar-se na sua envolvente; deve procurar dar continuidade às suas lógicas e reforçar o seu sentido. Mas isto é difícil quando todo o discurso sobre a paisagem na qual se actua é negativo; quando os instrumentos de análise disponíveis não permitem encontrar ali qualquer valor a preservar.

Perante um cenário de ocupação extensiva do Noroeste nacional, Nuno Brandão Costa exclamava: "Isto não tem compreensão possível; para mim é o caos completo [...] é a destruição de tudo; não é mundo rural, não é paisagem natural, é a destruição completa: não faz sentido isto."[501]

É este o problema: que aqueles que são responsáveis pela conformação da paisagem não detenham as ferramentas que lhes permitam ler essa paisagem, encontrar o seu sentido.

---

500. Memória descritiva e justificativa do aditamento ao projecto de licenciamento, 24 de Agosto de 2004, Processo de Loteamento nº 7789/04.

501. MENEZES, Isabel; DIAS, Manuel Graça; COSTA, Nuno Brandão; SILVA, Paulo Cunha e (2014) – "Expedição ao real", p. 34.

1.4. Fragilidades no discurso e nos mapas mentais

A crítica ao difuso veiculada pelo discurso disciplinar parece não encontrar correspondência na imagem que a maioria dos residentes tem desta paisagem. É o que se pode concluir das respostas a um inquérito alargado à população do município no qual dois terços dos inquiridos afirmaram discordar da ideia que "a mistura entre o campo, as fábricas e as vilas e cidade cria uma paisagem pouco qualificada (feia)".[502]

Na verdade, sabemos pouco sobre a percepção que os residentes do Médio Ave – e das áreas de ocupação extensiva em geral – têm da paisagem que habitam. É um campo que mereceria um estudo mais aprofundado, para o qual se espera que a pesquisa iniciada por Marta Martins venha a contribuir[503]. Ainda assim, os primeiros ensaios desenvolvidos, se bem que muito limitados, oferecem um primeiro olhar sobre este tema.

Das entrevistas realizadas a residentes das áreas de ocupação difusa, fica clara uma divisão entre *a cidade* – associada à área central do município (ou outros núcleos de natureza similar noutros concelhos) – e as suas áreas de residência. E todos os inquiridos afirmaram residirem aí por opção pessoal e por, de uma forma ou de outra, preferirem as vantagens oferecidas por essas áreas face às qualidades do centro: possibilidade de acesso a uma moradia com espaço exterior privado, acesso a terreno de cultivo, espaços exteriores onde as crianças possam brincar em segurança e tranquilidade estão entre as vantagens mais referidas. Isto não quer obviamente dizer que esta opinião seja partilhada por todos os residentes destes territórios[504], mas demonstra uma tendência.

Já no que toca à valoração que fazem da paisagem – e, em particular, da mistura de elementos heterogéneos que a caracteriza – não se encontra tendência tão uniforme.

---

502. Inquérito promovido no âmbito do plano estratégico Visão'25, tendo obtido 508 respostas validadas. Perguntado o nível de concordância face à afirmação "a mistura entre o campo, as fábricas e as vilas e cidade cria uma paisagem pouco qualificada (feia)", obtiveram-se as seguintes respostas: 3,0% concorda totalmente, 20,3% concorda, 53,5% discorda, 16,1% discorda totalmente, 7,1% não sabe/não responde. Considerando apenas os que responderam à pergunta (retirando não sabe/não responde) o conjunto de respostas negativas (discorda e discorda totalmente) corresponde a 75%. Note-se que, sendo feita pela negativa, a questão não direcciona para uma adesão aos valores da paisagem do difuso, antes pelo contrário. Cf. A3S (2016) – *Estudo de Satisfação da Vivência em Vila Nova de Famalicão: inquérito à população residente*.

503. Investigação de doutoramento em desenvolvimento com o título provisório *Urbanidade, Segregação e Autonomia. Vivências Urbanas na Metrópole dos Indivíduos*.

504. Em mais do que um caso, os entrevistados deram o exemplo de conhecidos que optaram por residir nestas áreas pelo facto de aí terem disponível um terreno para construção, mesmo sem terem grande apreço pela área.

dimensão. Ao longo do percurso, são pontualmente marcados alguns – não muitos – elementos de referência que apoiam a estrutura do mapa mental. Espaços com os quais os alunos têm alguma relação de uso quotidiano – com destaque para o café junto à escola – e espaços que, pelo seu uso e/ou imagem se estabelecem como marcos colectivamente reconhecidos que ajudam à orientação – equipamentos públicos, igrejas, hipermercados, fábricas, campos desportivos...

Elementos da estrutura biofísica são raros, resumindo-se praticamente à representação do Rio Ave em alguns dos casos em que o percurso o atravessa. De resto, escasseiam as tentativas de caracterização das áreas não edificadas – arborização, campos agrícolas, etc. – tal como escasseiam as representações de áreas de edificado no seu conjunto, ou mesmo de pessoas ou veículos. Ou seja, os desenhos tendem a não procurar representar uma imagem do ambiente urbano atravessado.

Os desenhos dos locais de residência são mais ricos. Contudo, em cerca de metade dos casos, os desenhos restringem-se à casa propriamente dita. Nos restantes, já se aponta uma certa caracterização do ambiente urbano, se bem que as áreas não se alarguem muito para além da casa e as tendências permaneçam as já descritas: fora da área privada da casa, domina a representação dos espaços viários, e destacam-se os serviços ou o parque urbano quando existentes na proximidade mais imediata. Representa-se também o edificado envolvente, muito em particular nas situações em que a habitação se insere num conjunto edificado homogéneo – loteamento de casas em banda, por exemplo –, casos em que a ideia de conjunto é reconhecida e representada na sua unidade. As áreas não edificadas exteriores ao lote privado continuam a ser pouco caracterizadas, tal como as pessoas que, em geral, se mantêm ausentes.

As limitações destes exercícios não permitem estabelecer uma correlação directa entre as fragilidades das representações e o modelo de ocupação[512]. O certo é que não é possível associar a escassez de referências nos desenhos à inexistência dessas referências no terreno.

512. Para além da limitada dimensão da amostra, o exercício focado nas áreas de ocupação difusa não foi complementado por um grupo de controlo que permitisse comparar os resultados de exercício similar com diferentes ambientes de referência. É certo que, no caso de Riba d'Ave, com características urbanas de maior centralidade, os desenhos apresentam maior número de referências, o que pode ter a ver com a diferença do tipo de ocupação ou com a maior idade dos alunos (12º ano). Por outro lado, em casos em que os percursos têm origem ou passam no núcleo central do município, se bem que o número de referências aumente, não se verifica uma alteração substancial do tipo de representação.



Fig. 92 – O que é uma rua?
Cruzamento da Rua do Bacelo com a Viela de Valboi Gavião, Vila Nove de Famalicão. Fotografia do autor. Por vezes é a própria toponímia que levanta a dúvida sobre qual a melhor designação a atribuir aos caminhos que atravessam os territórios da ocupação difusa.

As entrevistas realizadas permitem, ainda assim, apontar a possibilidade de os olhares mais críticos corresponderem a residentes que tiveram a infância (ou parte significativa da sua experiência de vida) associada a áreas centrais, das quais optaram agora por sair, normalmente em busca de maior tranquilidade e do acesso a uma *casa* (sempre a ideia da *casa*), continuando porém a ter o centro como principal referência e espaço das suas actividades quotidianas ou de lazer[505].

Trata-se, contudo de uma observação demasiado preliminar, que poderá, quando muito, contribuir para formar uma hipótese de trabalho a aprofundar em estudos futuros, parecendo certo que a realidade será mais diversa e multifacetada.

O que é certo – e corroborando, aliás, as conclusões do já referido inquérito – é que a maioria dos residentes entrevistados, em particular aqueles originários das áreas onde residem ou de cenários similares, fazem uma apreciação positiva deste ambiente urbano. É o que fica claro das palavras de uma das residentes entrevistadas: "Não, não considero uma zona feia. Talvez por estar aqui habituada, não sei. Sempre... muito ano no mesmo sítio, não é?...". E quando lhe perguntam se "a mistura entre campo, cidade, ter um campo de milho e depois um prédio, não a choca?", responde prontamente: "Não, não... então não é bom? Ter um prédio, abrir a janela e ter uma paisagem verde..."[506]

Para ser mais preciso, aquilo que se verifica na maioria dos casos não é a ausência de crítica à paisagem, mas sim uma crítica que se dirige automaticamente aos elementos dissonantes – nomeadamente blocos de habitação colectiva e loteamentos de maior densidade – vistos como algo que corrompe o modelo original casa-campo-fábrica, o qual é visto como positivo.

Mais do que o desfasamento entre o discurso disciplinar e a leitura apresentada pelos residentes, aquilo que se colhe das entrevistas realizadas é uma patente fragilidade dos imaginários associados a estas paisagens. Desde logo, não há consenso algum sobre a designação a atribuir a este tipo de assentamento, ainda que todos pareçam reconhecer que se trata de um modelo específico, com características próprias:

---

505. Trata-se de casos em que a casa, apesar de estar *fora da cidade*, está ainda bastante próxima. E mesmo nos casos em que o local de trabalho não se localiza na área central, é aí que se localiza a escola dos filhos e, sobretudo, as suas actividades extra-curriculares; sendo também aí que se dirigem as saídas de fim-de-semana para compras ou café. E é interessante notar que, nestes casos, quando se fala, em geral, da qualidade das áreas urbanas e serviços disponíveis, assim como críticas ou expectativas à acção pública sobre o espaço, a conversa rapidamente se foca na área central e não tanto na área de residência.

506. Entrevista #11, guiada por Marta Martins (cf. Anexo II).

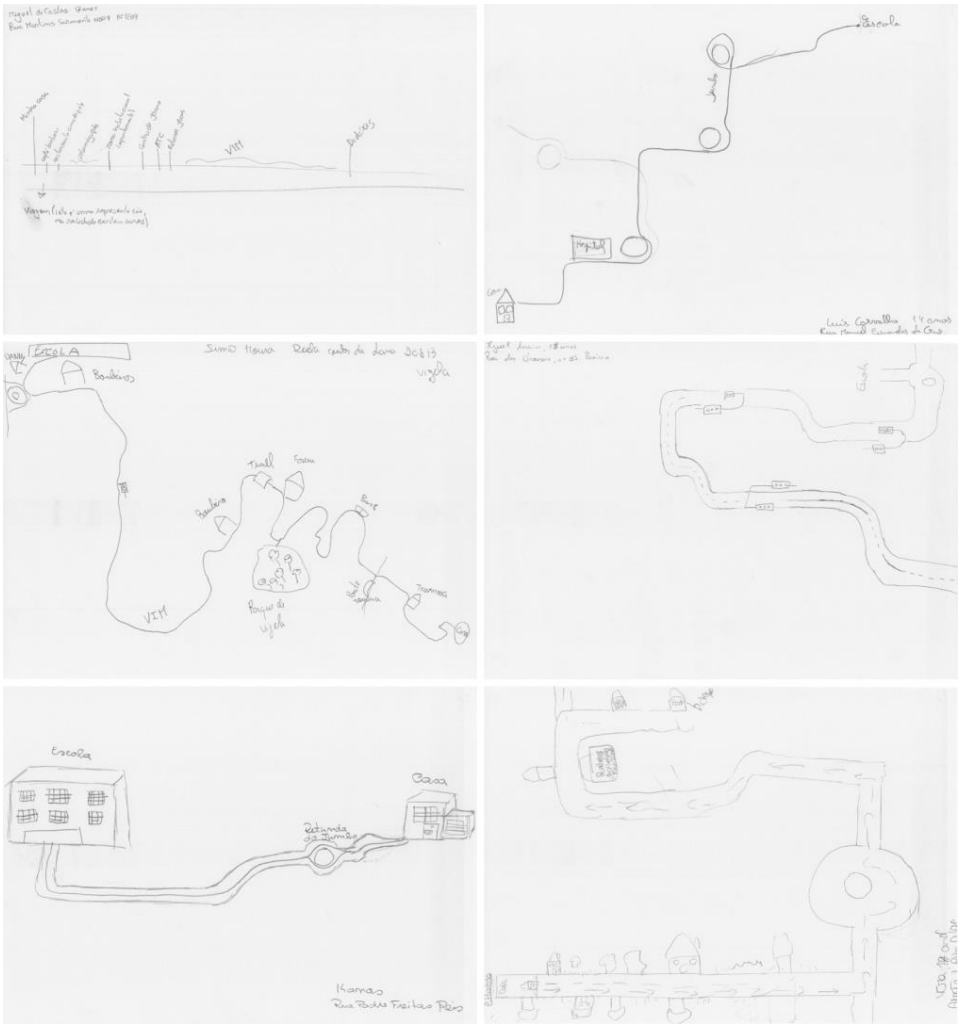


Fig. 93 – O domínio da rede viária
Conjunto de desenhos realizados por alunos dos 9º e 12º anos de duas escolas do Médio Ave, representando o seu percurso casa-escola. Desenhos realizados no âmbito do projecto *Território: Casa Comum*.
Nestes desenhos é patente o domínio do percurso viário, pela linearidade diagramática dos desenhos, pelo protagonismo da via, pelo destaque de elementos como rotundas e semáforos, pela limitada presença de referências não associadas ao sistema viário.

"– É uma aldeia. Uma aldeiinha pequenina. É uma aldeia mesmo."[507]

"– Uma aldeia não é, de certeza. E eu conheço bem aldeias [...]

– Será um subúrbio? Quer dizer, um subúrbio também depende [...]
– Eu acho que cidade também não...
– Eu consideraria isto periferia, não é? Seria uma periferia... é um subúrbio, não é?"[508]

"– E então eu digo: é maravilhoso viver numa aldeia. Mas, no fundo, é uma aldeia tão próxima da cidade [...]"[509]

Perante a falta de palavras apropriadas, o mais comum é falar-se d'*as freguesias*, por oposição à *cidade*, correspondendo esta apenas ao núcleo central do município.

Dificuldade similar encontra-se na designação dos espaços colectivos. Para além d'*a estrada*, claramente reconhecida e central nas referências dos inquiridos[510], faltam as palavras e os consensos para referir os restantes elementos da rede viária (que corresponde aqui à quase totalidade do sistema de espaços colectivos). Falam de *ruas*, *ruelas*, *caminhos*, mostrando sempre grande insegurança quanto ao termo escolhido.

A fragilidade dos mapas mentais referentes às paisagens difusas que se percebe nas entrevistas parece ser confirmada pelos desenhos em que alunos dos 9º e 12º anos de escolaridade procuraram representar o território que atravessam diariamente no percurso até à escola[511].

A rede viária domina totalmente os desenhos. Para além da via percorrida, são as rotundas (muitas vezes com nomes associados) que surgem como as principais referências, a que se somam os semáforos e as pontes. Os únicos elementos do sistema de espaços colectivos representados que não correspondem à rede viária são os parques urbanos de maior

507. Entrevista #11, guiada por Marta Martins (cf. Anexo II).

508. Entrevista #14, guiada por Marta Martins (cf. Anexo II).

509. Entrevista #15, guiada por Marta Martins (cf. Anexo II).

510. É sempre assim designada: *a estrada*, se bem que tal designação corresponda a diferentes estradas, consoante o local.

511. No âmbito do Projecto Território: Casa Comum, realizaram-se exercícios de representação do território com duas turmas de alunos: uma turma do 9º ano de escolaridade de uma escola em S. Cosme do Vale (21 alunos), e uma turma do 12º ano de uma escola em Riba d'Ave (23 alunos). Em cada um dos casos foram pedidos dois desenhos. No primeiro pedia-se aos alunos para desenharem "o teu percurso casa-escola", no segundo para desenhar "o sítio onde vives". Note-se que ambas as escolas pertenciam à cooperativa Didáxis (à data escolas com contrato de associação com o Estado, entretanto revogado). Não se tratando de escolas públicas, os alunos tinham origem numa área relativamente alargada em torno de cada um dos estabelecimentos, oferecendo uma certa variedade dos contextos de origem e percursos. Contudo, essa maior distância levou também a que a quase totalidade dos percursos fossem feitos em transporte motorizado, o que se tornou patente nos desenhos. A totalidade dos desenhos recolhidos pode ser consultada no Anexo III.

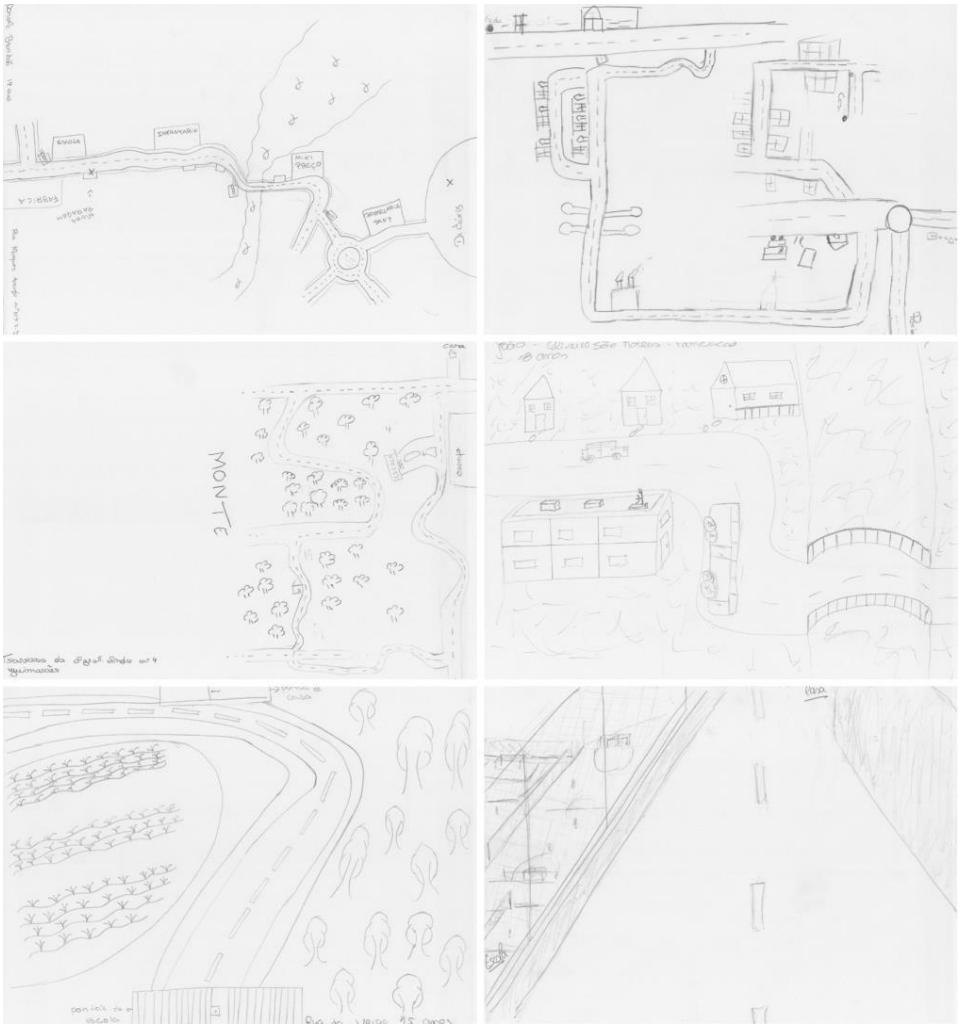


Fig. 94 – Representação de ambiente urbano
Conjunto de desenhos realizados por alunos dos 9º e 12º anos de duas escolas do Médio Ave, representando o seu percurso casa-escola. Desenhos realizados no âmbito do projecto *Território: Casa Comum*.
Nos desenhos recolhidos é rara a tentativa de representação de conjuntos edificados (para lá de elementos pontuais de referência), de áreas não edificadas assim como de pessoas ou veículos. Os desenhos que aqui se apresentam são as excepções que tentam expressar uma certa ideia de ambiente urbano. Os que mais se aproximam dessa imagem mais completa parecem ser também aqueles que correspondem a percursos pedonais (em baixo).

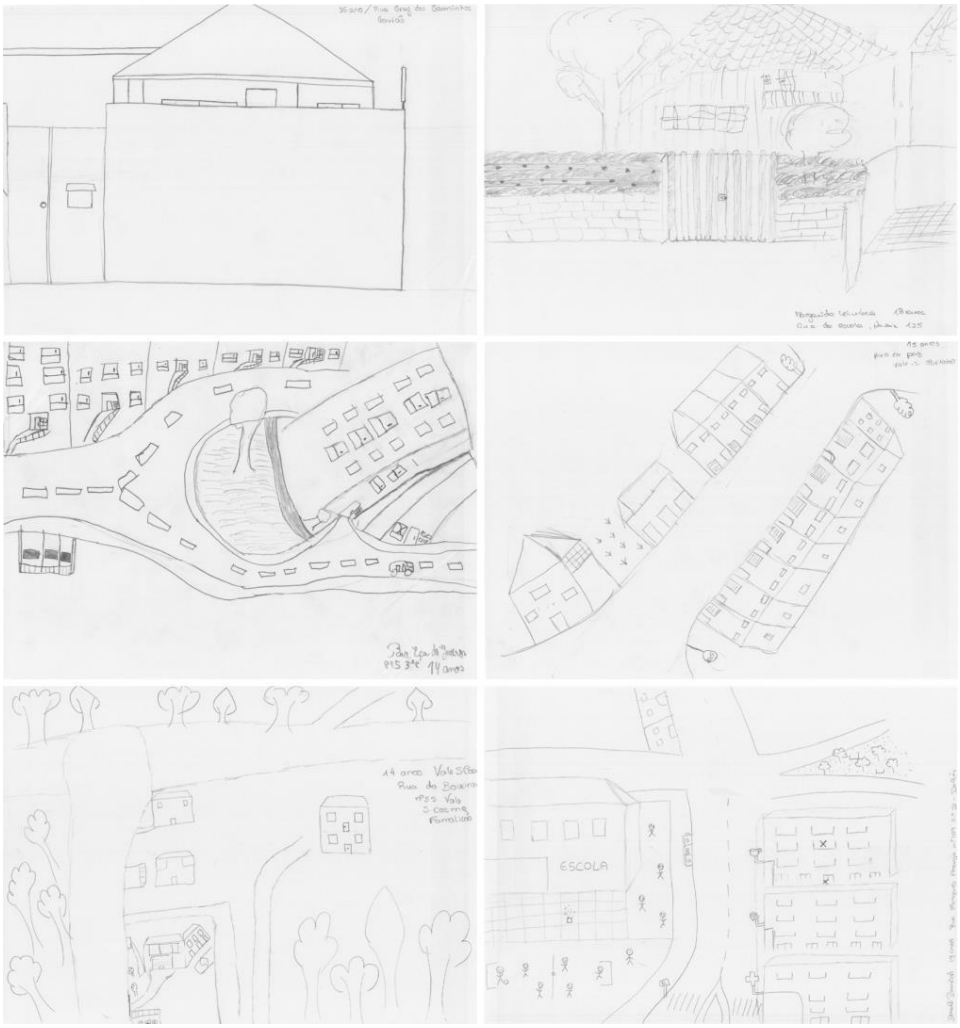


Fig. 95 – A casa
Conjunto de desenhos realizados por alunos dos 9º e 12º anos de duas escolas do Médio Ave, representando o sítio onde vivem. Desenhos realizados no âmbito do projecto *Território: Casa Comum*.
Os desenhos referentes ao local de residência são mais ricos na sua representação, se bem que, em cerca de metade dos casos, o desenho se restrinja apenas à casa (em cima). Nos casos em que a habitação faz parte de um conjunto claramente reconhecível – um loteamento em que o edificado tem uma imagem unitária, por exemplo – o desenho tende a representar esse conjunto (ao centro). Por vezes o desenho procura representar a área envolvente à habitação, destacando os serviços e equipamentos de proximidade e procurando expressar o ambiente urbano aí existente (em baixo).

Até porque elas estão presentes, por exemplo, no discurso dos residentes mais velhos, em particular daqueles que são originários desses lugares.

A fragilidade dos mapas mentais será produto de múltiplos factores associados à relação que estes jovens estabelecem com o território que habitam. Por exemplo, o descolamento da terra e da agricultura – que faz com que as áreas não edificadas surjam como mero vazio – e, muito em especial, o modo como se movem. Como explicava uma das entrevistadas a propósito dos seus filhos, "eles não sabem o que é andar a pé em lado nenhum, praticamente."[513] E isso determina profundamente a leitura que fazem do espaço, como se pode, aliás, confirmar pelos poucos desenhos em que o percurso parece ser feito a pé, e que ganham um carácter claramente distinto (ver Fig. 94).

Mas a fragilidade das representações do território revelada pelos desenhos e pelas entrevistas será também consequência da ausência de códigos de referência mais amplos que apoiem a caracterização da paisagem que habitam. Falta um nome, uma imagem de conjunto na qual os residentes possam inserir a sua experiência concreta. E esta falta decorre, sobretudo, do modo como estes territórios são tratados no discurso público dominante (em grande medida formatado pelo olhar disciplinar) – dos manuais escolares ao cinema, passando pelo telejornal e pela legislação que rege o ordenamento do território. Um discurso a partir do qual os territórios da ocupação extensiva parecem ser sempre vistos como erro ou subversão dos cenários modélicos incessantemente reproduzidos nas suas versões idealizadas.

É difícil reconhecer valores num território quando aqueles que são responsáveis pela gestão desse território não encontram aí nada de positivo. E isto tem impacto na relação que os habitantes estabelecem com o espaço onde vivem. Percebe-se assim melhor que, quando Álvaro Domingues disse, antes de iniciar uma sua conferência numa escola do Médio Ave, que iria falar sobre *paisagem*, um aluno tenha respondido de imediato: "Nós aqui não temos paisagem!"[514]

---

513. Entrevista #15, guiada por Marta Martins (cf. Anexo II).

514. A conversa deu-se momentos antes de uma apresentação por Álvaro Domingues na Didáxis de Riba d'Ave, enquadrada no âmbito do projecto *Território: Casa Comum*, associada ao momento em que se desenvolveu um dos exercícios de desenho aqui tratados. O caso foi relatado em DOMINGUES, Álvaro (2019) – "Nós aqui não temos paisagem", que importa aqui citar de modo mais alargado: "Um deles perguntou-me o que é que eu ia fazer à sua escola; respondi, apontando para o cartaz, que iria falar sobre paisagem. A resposta foi quase automática: nós aqui não temos paisagem!/ Perante uma resposta tão rápida e desconcertante (pensava), procurei saber então o que é que seria paisagem para aquele jovem aluno. A resposta também não tardou e veio em forma de exemplos e respectivas explicações sucintas com a inultrapassável expressão 'tipo': uma paisagem tipo praia tropical, está a ver?..., a areia dourada, as palmeiras, o mar calmo a

O presente trabalho não tem a pretensão de apresentar uma análise das leituras que os habitantes do difuso fazem da sua paisagem. É algo que extrapola claramente o âmbito disciplinar deste estudo.

Com esta incipiente incursão no domínio das percepções dos residentes procurou-se apenas mostrar que o discurso sobre a ocupação difusa que a disciplina tende a reproduzir se afasta, em grande medida, da experiência e das leituras dos seus residentes. E que esse afastamento tem impactos negativos tanto na gestão do território como na relação que os habitantes estabelecem com o espaço onde vivem.

Michel de Certeau[515] expõe detalhadamente a clivagem existente entre estes dois grupos de actores, tal como entre as suas acções e discursos sobre os espaços.

De um lado, os actores com poder para determinar a transformação física do espaço – decisores políticos, legisladores, planeadores, projectistas, gestores – e com autoridade de exegese para oferecer uma leitura oficial da realidade que se impõe como visão correcta dentro dos regimes de visibilidade dominantes.

Do outro lado, os habitantes comuns, que têm muito menos capacidade para inscrever de modo permanente a sua própria ordem no espaço físico, e que reificam a leitura que fazem da realidade essencialmente por via das suas práticas quotidianas, pelo modo como percorrem e apropriam o espaço. Acções efémeras, sobre as quais é difícil construir, por sedimentação, olhares colectivamente partilhados.

É uma relação desigual, em que não há real negociação de posições ou partilha de decisão. Uns determinam as regras e outros subvertem-nas, na medida do possível, de modo a adaptá-las à sua leitura e aos seus interesses. São duas visões da realidade que se determinam mutuamente, mas que comunicam mal entre si. E quanto maior a diferença entre estas duas leituras, menor a legitimidade que cada grupo reconhece ao outro na sua

perder de vista; ou assim uma grande cidade, tipo, na América ou no Dubai, aqueles arranha-céus muito altos, ou aquelas imagens das séries americanas da Fox ou do AXN; ou assim como em Guimarães, tipo centro histórico com o castelo, as muralhas, as praças, os muros em granito; ou uma montanha ao fundo muito verde, com neve, com lagos, com vales, tipo campos, casas pequenas…/ Isso sim, eram paisagens! A escolha e os exemplos (havia mais) correspondiam claramente a imagens e imaginários em torno de ambientes mais ou menos tipificados, ficcionais, filtrados por aquilo que Alain Roger chamaria representações de paisagem *'in visu'* a partir de padrões mais ou menos artísticos *ou artializados* da paisagem. Percebia-se uma atitude quase romântica, de evasão, de exprimir uma curiosidade e também um desejo de visitar essas 'paisagens', essas ambiências reais/imaginadas consideradas extraordinárias." (p. 20).

515. Cf. CERTEAU, Michel de (1980) – *The practice of everyday life*.

actuação, o que só aumenta desentendimentos e conflitos, dificultando a coerência entre as acções dos diferentes intervenientes.

Porém, na verdade – e como veremos mais à frente – a divisão entre produtores e habitantes não é hoje assim tão linear como no texto de Certeau; nem a transformação (mesmo a física) do espaço fica a cargo de apenas um grupo delimitado ou uniforme. A produção do território é sempre uma acção colectiva. Mais ainda em áreas de grande extensão, mais ainda em momentos em que os poderes públicos têm pouca capacidade de intervenção. A dificuldade em estabelecer leituras minimamente partilhadas e valores colectivamente reconhecidos a preservar inviabiliza o debate em torno dos objectivos comuns que devem ser perseguidos e conduz à atomização da acção, em que cada um actua de acordo com os seus próprios entendimentos e interesses, a caminho de uma crescente fragmentação e ininteligibilidade da forma urbana.

2. Necessidade de novas descrições
[Premissa]

Face às críticas de Thomas More relativas aos modos de organização de Utopia, Rafael responde: "Não há nada de espantoso em pensardes assim. visto que não tendes da realidade nenhuma *representação* [*imago*] que não seja falsa."[516] Algo de similar se poderia responder às críticas à ocupação difusa oriundas dos meios disciplinares da arquitectura e do urbanismo.

Como aqui se procurou evidenciar, é a ausência de representações adequadas destas paisagens que conduz à falta dos códigos de leitura que seriam necessários a uma interpretação operativa dos cenários da urbanização extensiva. Encontra-se aqui a origem de um bloqueio com claros impactos negativos tanto nos instrumentos e práticas da transformação urbana, como na própria vivência e apropriação dos espaços pelos seus habitantes. Um bloqueio que Sieverts expressa através das palavras de Fritz Neumeyer: "estamos hoje perante os padrões urbanos contemporâneos com a mesma impotência com que o primeiro homem se encontrou perante o céu estrelado [...] A nova cidade já não pode ser interpretada com os recursos da cidade existente ou da arquitectura. Teremos de recomeçar de novo do zero"[517].

---

516. Usa-se aqui a tradução proposta por Françoise Choay (CHOAY, Françoise – *A regra e o modelo: Sobre a teoria da Arquitectura e do Urbanismo*, p. 148; itálicos no original); tradução esta feita directamente do latim: *non miror inquit, sic uideri tibi, quippe cui eius imago rei, aut nulla succurrit, aut falsa*. Opta-se por esta versão por ela sublinhar o modo como uma determinada representação (ou imagem [*imago*]) da realidade determina o modo como percebemos o meio que habitamos. Refira-se, contudo, que a tradução de Choay se afasta de outras traduções em língua portuguesa, nomeadamente da premiada versão de Aires Augusto Nascimento: "Não me admiro, disse ele, que assim vejas as coisas, pois nunca te terá ocorrido qualquer ideia acerca disso ou se ocorreu ela foi inconsequente." (MORUS, Thomas (1518) – *Utopia ou a melhor forma de governo*, p. 285)

517. NEUMEYER, Fritz *apud* SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*, p. 88-89. Sieverts faz questão de notar que esta citação não representa a sua leitura mas sim o

Entende-se, então, que a superação deste bloqueio deverá passar pelo fomento de novas representações das paisagens da ocupação difusa; novas leituras capazes de se afastar dos modelos e instrumentos que lhe são estranhos e de identificar as lógicas que lhe são próprias e que se possam instituir como fundamento de futuras acções transformadoras, tal como propunha Nuno Portas em 1986[518].

Bernardo Secchi colocou a questão de modo claro ao afirmar que os territórios da dispersão "necessitam, ainda antes de planos ou projectos, de descrições pertinentes e explicações específicas, e isso, por seu lado, requer, por parte dos urbanistas, uma diferente estratégia de atenção."[519] E esta *atenção*, sublinha, é sempre uma construção intencional e propositiva, a partir da informação disponível; "é sempre produto da imaginação."[520]

De facto, as *descrições pertinentes* pelas quais Secchi reclama não resultam da aplicação – tantas vezes inconsciente – de modelos prefigurados, e muito menos de análises pretensamente neutras ou científicas, que se esgotam na acumulação infinda de informação que as crescentes capacidades dos sistemas informáticos de recolha, organização e representação de dados tornam possível[521]. Como explica o autor, a tentativa de abarcar a complexidade do real pelo inventário de fenómenos torna-se estéril por não ser capaz de oferecer uma qualquer leitura agregadora e operativa do conjunto. E a tentação de encontrar, entre os fenómenos elencados, correlações que pudessem explicar causas e mecanismos da urbanização resulta, muitas vezes, em conclusões falaciosas, ou então em interpretações muito parciais e conjunturais que ocultam a sua verdadeira complexidade.

---

olhar disciplinar canónico que se sente incapaz de operar nos contextos da ocupação extensiva com as suas ferramentas de carácter formal e compositivo. Como sublinha o autor, é este olhar que importa superar (p. 88).

518. Cf. *epígrafe do Ponto-de-vista*.

519. SECCHI, Bernardo (1992) – "Urbanistica descrittiva", p. 23.

520. Idem, *ibidem*, p. 23.

521. Secchi referia-se aos Sistemas de Informação Geográfica (SIG) do seguinte modo: "As possibilidades enormemente acrescidas de recorrer ao tratamento automático de informação, seja esta apresentada sob forma numérica, verbal ou gráfica, a possibilidade sobretudo de cruzar os diferentes tipos de processamento e de representação, de construir 'sistemas de informação' que permitem transitar com crescente facilidade entre um mapa temático e uma tabela com múltiplas dimensões, multiplicaram – por vezes até ao limite do ornamental – as descrições que acompanham o desenvolvimento dos planos e projectos urbanísticos, criaram a ilusão de poder 'dizer a multidão' […] Não é pouco frequente ver verdadeiras 'montanhas' de análises, produzidas com custos exorbitantes para as administrações que as promoveram, parirem 'ratos' político-projectuais […]" (idem, *ibidem*, p. 22). Quase três décadas depois, as capacidades dos SIG aumentaram de modo exponencial e o seu uso generalizou-se na análise, gestão e planeamento do território. Com eles aumentou também a perigosa ilusão de controlo da complexidade que se mantém oculta. Álvaro Domingues fala em "desconhecimento em alta definição" (DOMINGUES, Álvaro (2016) – "Retóricas do território", p. 161).

Ao contrário, defende-se a invenção de novas narrativas que, como desenvolve Álvaro Domingues, parecem mais aptas a oferecer sentidos às paisagens, assim como a enquadrar e explicitar os termos dos debates que em torno delas e dos seus valores importa promover[522]. Novas imagens capazes de congregar numa figura única, sugestiva e facilmente apreensível, a complexa teia de relações entre fenómenos sociais, económicos, políticos, físicos, etc., que compõe a urbanização. Novas palavras, capazes de nomear e tornar evidentes dinâmicas latentes, ou mesmo dinâmicas já instaladas, mas até aí apenas vistas como soma de factos desagregados.

A este propósito, autores como Giuseppe Dematteis ou Giuseppe Guida evidenciam a operatividade das metáforas e das imagens (visuais ou literárias) aplicadas aos territórios[523]. Uma potência operativa que lhes advém tanto da sua força criativa como da sua inexactidão. É por não procurarem esclarecer como se processa cada uma das inúmeras relações identificadas que estas representações se permitem associar factos de natureza tão díspar numa mesma imagem. É também por isso que conseguem propor novas conexões inesperadas, fazendo emergir valores e significados até aí não reconhecidos, dando-lhes um nome que lhes confere existência e os torna comunicáveis – objecto de análise, reflexão e deliberação[524]. É por seguirem uma retórica metafórica, assente em significações parciais e associações vagas, que estas representações abrem espaço a diferentes entendimentos que facilitam a difusão dessas novas leituras ainda não estabilizadas, possibilitando sucessivas explorações e aprofundamentos dos seus significados.

Ou seja, é exactamente porque se afastam dos métodos normalmente associados às práticas de carácter científico – análises detalhadas das relações existentes, em busca de nexos de causalidade estáveis, previsíveis e comprováveis, seguindo protocolos predeterminados pelos paradigmas vigentes – que as representações metafóricas são

522. Cf. DOMINGUES, Álvaro (2016) – "Retóricas do território".

523. O contributo das representações de carácter metafórico para a análise dos territórios e para os seus processos de transformação é bem analisado por Giuseppe Dematteis e por Giuseppe Guida (Cf. DEMATTEIS, Giuseppe (1995) – *Progetto implicito: Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*; GUIDA, Giuseppe (2011) – *Immaginare città: Metafore e immagini per la dispersione insediativa*).

524. Giuseppe Guida estuda o modo como determinadas imagens de território, como a ideia de *cidade difusa* proposta por Francesco Indovina, ou *Terrain Vague* de Ignasi de Solà-Morales ofereceram novos modos de olhar os territórios da ocupação extensiva, fazendo avançar o conhecimento urbanístico e transformando a relação de populações e agentes com esses territórios (cf. GUIDA, Giuseppe (2011) – *Immaginare città: Metafore e immagini per la dispersione insediativa*). Nas palavras de Dematteis: "Trazendo para o limiar da luz aquilo que estava na sombra […] a linguagem geográfica esgota o seu dever quando dá um nome (um rosto, ou uma máscara) a factos dos quais até aí, na ausência desse requisito mínimo, não se podia falar." (DEMATTEIS, Giuseppe (1995) – *Progetto implicito: Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, p. 27).

capazes de promover avanços na produção teórica: propor novos paradigmas (face à falência dos existentes) que espoletam novas formas de compreensão, análise e intervenção. Em vez de explicações parciais e sectoriais, as metáforas oferecem hipóteses de interpretação da realidade[525].

Contudo, não se trata aqui apenas de compreender as lógicas que explicam e justificam a organização dos territórios e suas dinâmicas de transformação. Como reforça Corboz, perceber os territórios contemporâneos implica também uma alteração de *sensibilidade*[526].

Neste ponto, Thomas Sieverts é mais preciso. Segundo o autor, trata-se de deslocar os cenários da ocupação extensiva do domínio do não estético para o domínio do estético. Ou seja, trata-se de procurar fazer com que estes territórios deixem de ser entendidos apenas pelo seu aspecto técnico e funcional – como produto de uma sucessão de decisões racionais justificadas, cada uma delas, pela sua lógica funcional, quadro regulamentar, interesses económicos em jogo, etc. – para passarem a ser olhados por quem os habita e atravessa como paisagens com as quais estabelecem uma relação sensitiva e emotiva significante[527]. Sem isto, afirma Sieverts, estes territórios – assim como as várias tentativas que vêm sendo feitas, por parte da academia ou dos técnicos, para os reconhecer, nomear e valorizar – "manter-se-ão um fenómeno de planeamento abstracto e não um espaço vivido. E isto quer dizer que nunca se tornarão uma parte importante do debate cultural público, e que nunca terão influência política".[528]

Sem isto, portanto, não será possível estabelecer determinadas qualidades destes cenários como valores coletivos reconhecidos e a preservar, não havendo assim legitimidade para

---

525. Lorena Preta fala do uso de representações metafóricas no domínio das ciências exactas "para construção de uma hipótese de interpretação do mundo e um projecto de acção sobre a realidade" (*apud* GUIDA, Giuseppe (2011) – *Immaginare città: Metafore e immagini per la dispersione insediativa*, p. 42). De facto, tanto Dematteis (DEMATTEIS, Giuseppe (1995) – *Progetto implicito: Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*, p. 33) como Guida sublinham a importância do uso de metáforas na prática científica, apontando "o carácter 'fundador' das metáforas e das imagens mesmo nos processos de construção de muitas ciências duras. Sobretudo nos momentos iniciais do nascimento das teorias científicas, ou nos momentos de crise e de alteração de paradigma." (*apud* GUIDA, Giuseppe (2011) – *Immaginare città: Metafore e immagini per la dispersione insediativa*, p. 42). E este ponto interessa-nos, considerando que a emergência da investigação em torno dos territórios da urbanização extensiva a que assistimos nas últimas décadas corresponde, em grande medida, a uma alteração de paradigma no campo do urbanismo.

526. No texto em que analisa o fenómeno de urbanização contemporâneo com base na metáfora do hipertexto – sobre a qual nos deteremos mais à frente (ver *4. Cidade-hipertexto. Parte II*) – Corboz afirma: "Se quisermos perceber a híper-cidade, devemos modificar a nossa sensibilidade, rever radicalmente a nossa mentalidade." (CORBOZ, André (1994) – "L'ipercittà", p. 236)

527. Cf. SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*, p. 93-98.

528. SIEVERTS, Thomas (2018) – "The Horizontal Metropolis needs a soul: Rereading the book 'Zwischenstadt' after twenty years", p. 416.

dirigir a sua transformação em determinado sentido, com vista a assegurar a manutenção de tais valores. Por outras palavras, sem que as populações estabeleçam uma relação sensitiva e emocional com estas paisagens, os interesses particulares tendem a prevalecer e praticamente tudo se torna permissível, o que só aumenta a ininteligibilidade dos espaços daí resultantes.

Procurando demonstrar a viabilidade de uma tal proposta de alteração de sensibilidade das populações face aos territórios, tanto Corboz como Sieverts apresentam exemplos da ampliação do campo da estética e da alteração da sensibilidade colectiva fomentadas pelo campo das artes ao longo do século XX[529].

Mas não será necessário ir tão longe. Mutação comparável – se bem que não tão radical – deu-se já em relação a outros ambientes urbanos. Lembremo-nos, por exemplo, que os chamados centros históricos, hoje apresentados como referência por excelência do espaço e da vida urbana, eram, ainda em meados do século XX, olhados – muito em especial pelo meio disciplinar da arquitectura e do urbanismo – como áreas degradadas e insalubres, imagem da pobreza e da indigência, a abandonar ou substituir[530]. A alteração deste olhar foi produto de um processo progressivo, que se iniciou com as críticas à súbita transformação das paisagens urbanas promovida pelo programa modernista no período pós-guerra[531], complementadas pela detalhada análise dos núcleos antigos que procurava identificar as lógicas próprias daquilo que era então apenas visto como velho e sem

529. Cf. CORBOZ, André (1994) – "L'ipercittà", p. 236; SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*, p. 96.

530. A este propósito, a Carta de Atenas é clara (cf. CIAM-FRANCE (1941) – "Carta de Atenas", § 9, 10, 17, 66-69), e mais claro ainda é o discurso radical de Le Corbusier face à insalubridade dos núcleos antigos, materializado na proposta provocadora do seu Plan Voisin para Paris (1925). No que se refere ao contexto nacional, importa o texto que Etienne de Gröer – o mais reputado e influente urbanista do regime – escreveu no boletim da Direcção Geral dos Serviços de Urbanização (DGSU) no ano de 1946: "[...] há sempre nas cidades um certo número de pessoas que são obrigadas a morar no próprio centro da actividade urbana, por causa das suas profissões especiais […] e também outras, que preferem morar nêle apesar de todos os inconvenientes, porque a agitação que eles têm à sua volta corresponde ao seu temperamento. Para a gente dêste feitio, haverá sempre no centro das cidades, bastantes casas existentes... se […] se construirem na periferia bairros novos, especialmente feitos para a habitação em casas unifamiliares, cercadas por quintais […] porque a grande maioria dos cidadãos preferirá ir instalar-se nestes sítios mais saüdáveis, mais sossegados e mais alegres do que nas ruas do centro. E estas pessoas terão muita razão, porque, sob todos os pontos de vista, é muitíssimo preferível morar numa pequena casa individual no meio de jardins, que numa casa de um grande prédio de rendimento." (GRÖER, Étienne de (1946) – "Introdução ao Urbanismo", p. 38-39). Era esta, à data, a visão instituída e que guiou a transformação dos territórios.

531. A crítica à acelerada expansão e transformação urbana estendia-se às mais diversas áreas da sociedade e tipos de discurso, do âmbito disciplinar e académico ao activismo de Jane Jacobs (cf. JACOBS, Jane (1961) – *The death and life of great American cities*; para além dos seus vários artigos e acção de activismo), passando pelas mais diferentes e populares expressões artísticas – em 1963 Malvina Reynolds canta *Little Boxes*, em 1967 Tati realizava *Playtime*.

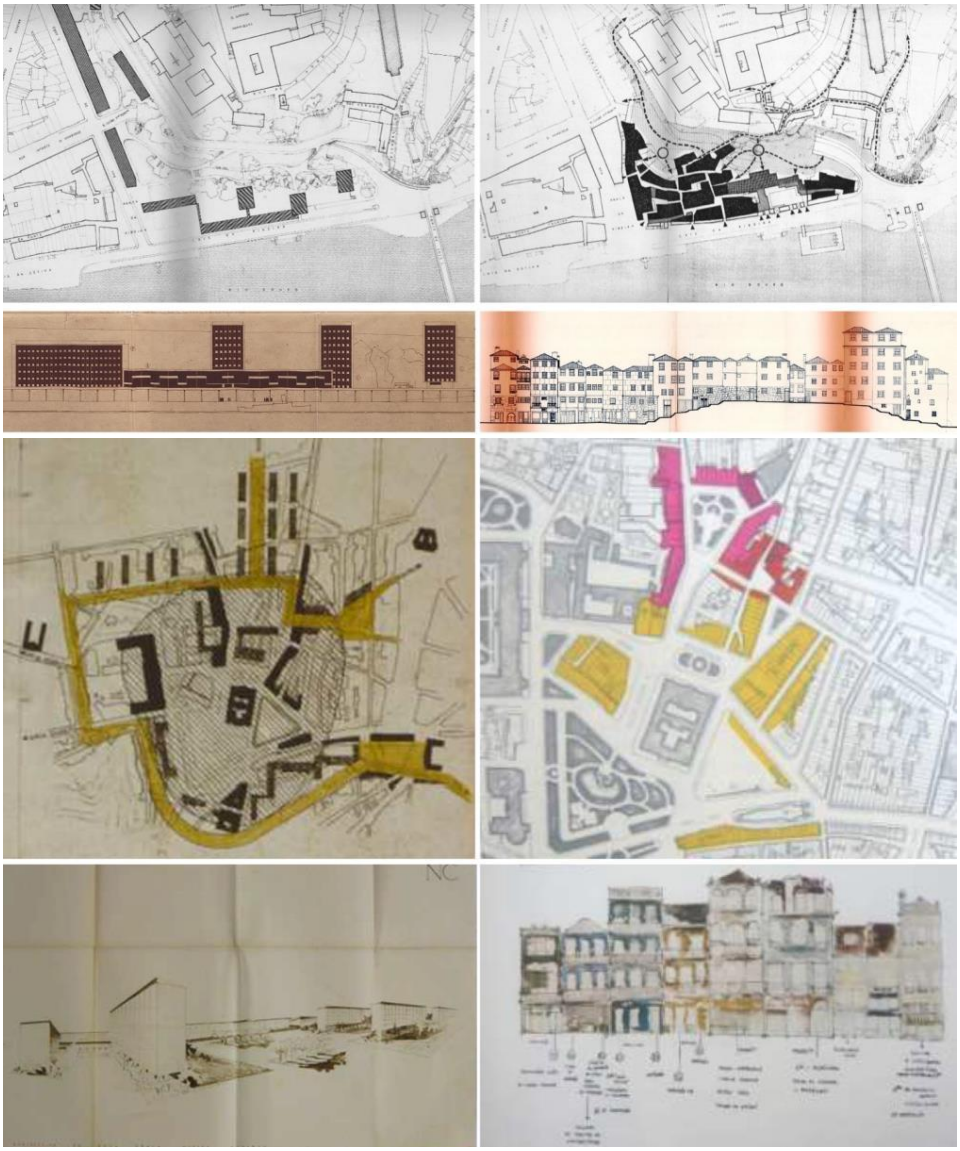


Fig. 96 – Evolução nas leituras sobre os centros históricos
Em cima: Duas propostas para o Barredo: Manuel Marques de Aguiar, 1954 (à esquerda), Fernando Távora, 1969 (à direita). Fontes: *Repositório UP*; *Arquivo FMS*, MONIZ, Gonçalo Canto; CORREIA, Luís Miguel; GONÇALVES, Adelino (2014) – "O estudo de renovação urbana do Barredo: A formação social do arquitecto para um território mais democrático." Em baixo: Duas abordagens académicas na ESBAP à área do Carregal e Praça Carlos Alberto: Benjamim do Carmo, Concurso da 15ª e 16ª cadeira, ESBAP, 1949 (à esquerda) e trabalhos da disciplina de Arquitectura Analítica, 1962 (à direita). Fonte: MONIZ, Gonçalo Canto (2011) – *O ensino moderno da arquitectura: A reforma de 57 e as escolas de belas-artes em Portugal* (1931-69), II, p.136, 82. Em ambos os casos é evidente a profunda mudança no modo como a cidade histórica é abordada. Enquanto nas décadas de 1940 e 1950 as propostas são de demolição do tecido urbano existente, e sua substituição por nova rede viária e blocos que seguem os princípios da Carta de Atenas; nas abordagens da década de 1960 assiste-se a uma análise detalhada do existente, que se procura preservar, com intervenções que visam viabilizar o existente, sem nunca procurar uma ruptura na malha, na imagem ou nas opções tipológicas. A cidade histórica deixava de ser um núcleo insalubre a substituir, para passar a ser uma herança a conhecer, respeitar e valorizar.

ordem[532]. Esta primeira aproximação foi sendo depois secundada pela multiplicação de discursos que reinventaram estes lugares e os reconheceram como património[533], pelos novos planos de salvaguarda, pelas intervenções públicas de reabilitação do seu edificado e redesenho dos seus espaços públicos[534], pela programação de eventos de diversa natureza e, depois, pelas dinâmicas associadas ao turismo e à gentrificação.

A imagem hoje estabelecida da cidade histórica, o modo como os residentes e frequentadores a percebem e habitam, é produto desta construção feita ao longo de várias décadas – nas narrativas e no terreno – que foi modelando uma representação colectiva, sucessivamente associada aos diferentes discursos positivos que, a cada momento, foram ganhando destaque na esfera pública nos diferentes domínios: político, social, económico, ambiental. Assim se produzem sentidos e constroem realidades.

Percebe-se então melhor a capacidade transformadora das narrativas, ou melhor, dos *imaginários* colectivos que as narrativas ajudam a conformar. Os *imaginários* determinam a nossa percepção da realidade e, por essa via, influenciam a relação que estabelecemos com os espaços, tal como influenciam o modo como neles intervimos. Este é um ponto que já salientámos na secção introdutória (e ao qual voltaremos): promover uma maior inteligibilidade das paisagens da ocupação difusa implica, não só alterar práticas e instrumentos da sua transformação física (como vimos ao longo da Parte I), mas também intervir no modo como estas paisagens são lidas e percebidas.

Nesta óptica, defende-se aqui a promoção de novos imaginários colectivos associados às paisagens da urbanização difusa como meio de lhe conferir novos sentidos e incrementar a sua inteligibilidade. É esta a hipótese que será desenvolvida ao longo desta segunda parte do trabalho.

---

532. Cf., entre outros: LYNCH, Kevin (1960) – *The image of the city*; CULLEN, Gordon (1961) – *Paisagem urbana*; MURATORI, Saverio (1959) – *Studi per un'operante storia urbana di Venezia*; CANIGGIA, Gianfranco (1963) – *Lettura di una città: Como*; ROSSI, Aldo (1966) – *A arquitectura da cidade*.

533. Cf. UNESCO (1972) – *Convenção para a protecção do património mundial, cultural e natural*; UNESCO (1976) – *Recomendação sobre a salvaguarda dos conjuntos históricos e da sua função na vida contemporânea*. Sublinhe-se também o reconhecimento pela UNESCO dos núcleos históricos de Quito e Cracóvia como Património Mundial, logo em 1978 (primeiro ano do programa).

534. Lembre-se o Plano de Salvaguarda de Bolonha de 1969 e intervenções que se seguiram, ou, no nosso contexto, o trabalho desenvolvido pelo GTL do centro histórico de Guimarães, coordenado por Fernando Távora e Alexandra Gesta.

3. Para lá da cidade-objecto
[Olhares]

A promoção de novos imaginários colectivos associados às paisagens da ocupação difusa terá de começar pela criação e disseminação de novas narrativas sobre estes territórios capazes de revelar as suas lógicas e de lhe descobrir novos sentidos.

Mas isso implica começar por construir olhares que permitam superar a imagem da cidade-objecto que, como vimos, tem determinado as leituras dominantes dos fenómenos urbanos e influenciado a sua transformação e regulação, apesar de se mostrar desadequada face aos contextos da urbanização extensiva.

Nas páginas que se seguem persegue-se este objectivo. Para tal, apresentam-se dois olhares com base em duas metáforas – *cidade-hipertexto* e *cidade continuada* – que conformam duas hipóteses de concepção dos sistemas urbanos. Não se procuram aqui descrições precisas dos territórios, mas sim duas chaves de leituras que permitem identificar algumas das lógicas próprias de funcionamento e produção destes sistemas urbanos de grande escala. Pretende-se, por esta via, fornecer algumas ferramentas de leitura para uma abordagem a estes cenários que não tome por referência o modelo da cidade compacta e que consiga conceber a urbanização difusa como modelo de ocupação igualmente legítimo, com as suas próprias características e qualidades.

4. Cidade-hipertexto
[Olhar #1]

4.1. Do texto ao hipertexto

A noção de *hipertexto* tem-se destacado na procura por uma imagem capaz de descrever o território contemporâneo. Esta metáfora surge por contraposição à analogia entre espaço urbano e *texto* que, por várias décadas, dominou o discurso sobre a percepção do espaço urbano, forjado em tempos em que a semiótica se afirmava como disciplina fulcral no campo das ciências humanas.

Michel de Certeau surge como exemplo claro do uso desta analogia. Em *A invenção do quotidiano*[535], apresenta o espaço urbano como um *texto*: escrito pelos poderes políticos e económicos, e pelos seus técnicos (arquitectos, engenheiros, urbanistas, etc.); lido pelo *homem comum*[536], à medida que este percorre, a pé, as ruas da cidade. Certeau explora extensamente a metáfora, procurando entender o modo como os indivíduos percebem e experienciam este *texto*. Fala de uma *retórica do percorrer*, associa diferentes formas de percepção a diferentes figuras de estilo, encontra nas práticas quotidianas narrativas orais que reinterpretam os textos originais; e aprofunda os seus argumentos sustentando-os num alargado conjunto de conceitos associados à linguística: *linguagem*, *discurso*, *palavra*, *legenda*, *citação*, *narrativa*, *conto*, *boato*, *exegese*, *leitura*, *legibilidade*, *palimpsesto*. Sobretudo, discute os limites da liberdade interpretativa dos habitantes, face a um suposto significado literal dos

535. CERTEAU, Michel de (1980) – *The practice of everyday life*. Título orginal: *L'invention du quotidian 1: Arts de faire* (Paris: Union Générale d'Editions, 1980), traduzido para português como *A invenção do quotidiano 1: Artes de fazer* (Petropolis: Editora Vozes, 1994).

536. É ao *homem comum* que Certeau dedica esta sua obra. Cf. CERTEAU, Michel de (1980) – *The practice of everyday life*, p. v.

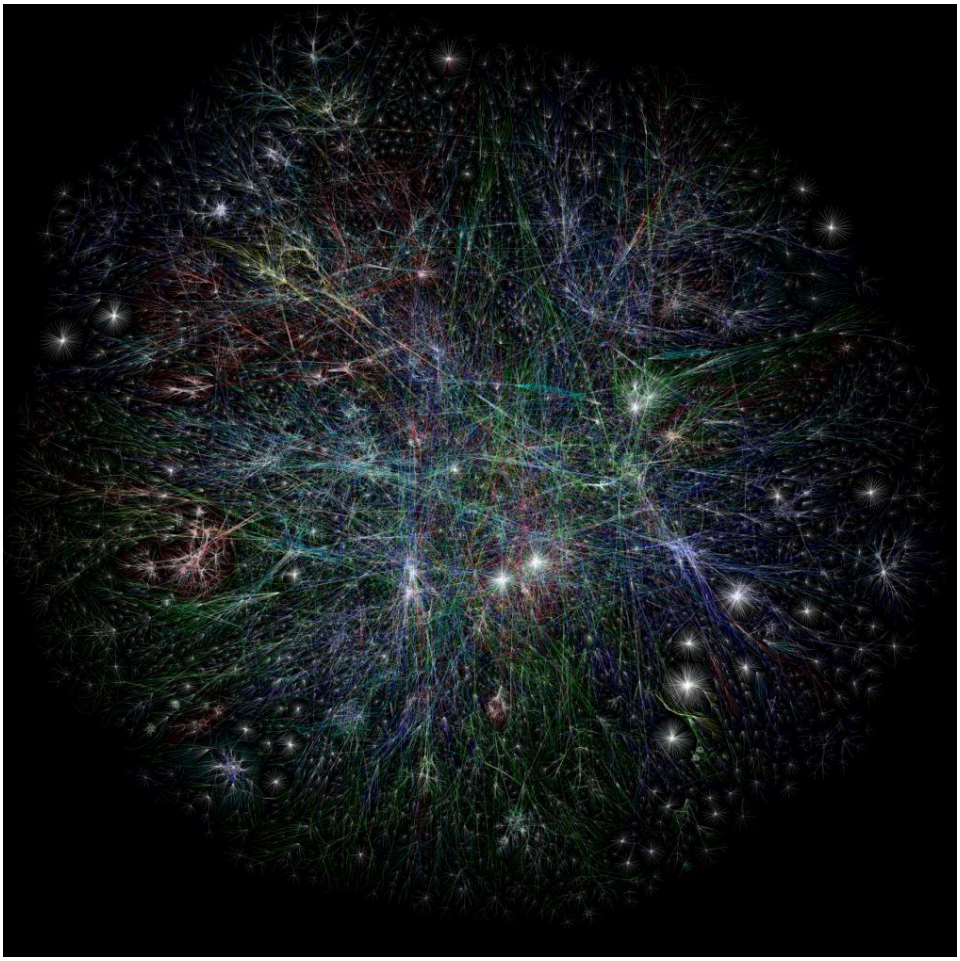


Fig. 97 – Mapa da internet
Mapa da internet em 2003. Fonte: *The Opte Project*
A internet é o mais evidente exemplo de estrutura hipertextual.

espaços: por um lado, procura perceber os mecanismos que os poderes instituídos usam para impor esse sentido literal, pelo próprio desenho dos espaços e por meio da acção de exegetas autorizados que dominam a esfera pública; por outro lado, procura reconhecer e evidenciar as tácticas que os residentes utilizam para fugir a essa tentativa de imposição de uma leitura única, propondo interpretações alternativas pelo modo como se apropriam dos seus espaços.

Esta metáfora mostrou-se fértil. No entanto, viria a revelar-se limitada face à rápida mutação das condições que determinam a experiência quotidiana do espaço urbano. Hoje, o *homem comum* de Certeau já não percorre as ruas da cidade a pé, nem faz depender as suas práticas quotidianas e relações sociais dos limites do seu bairro[537]. A imagem que guarda do espaço em que se move é mais fragmentada, feita de peças avulsas, e já não pode ser associada a um *texto* com princípio, meio e fim, que se lê de modo linear.

O *hipertexto* afasta-se da imagem do *texto* tradicional: é uma estrutura em rede, constituída por blocos de informação autónomos – lexias – e ligações entre esses blocos, formando uma rede de remissões sem princípio nem fim que se encontra em constante expansão e reconfiguração à medida que vão sendo adicionadas novas lexias, de diferentes autorias e proveniências[538]. Assim, o *hipertexto* surge como estrutura aberta, sem limites, centro ou forma, co-produzido e em constante transformação.

No entanto, a principal diferença radica no modo como é lido[539]. Ao contrário do *texto*, o *hipertexto* oferece uma leitura não-sequencial: a associação entre as diferentes lexias é criada individualmente por cada leitor, pelo modo como percorre a rede através das ligações que decide activar a cada momento, de acordo com as suas próprias intenções, a sua curiosidade, os seus impulsos[540]. Desta forma, o centro da produção do sentido desloca-

537. Ao contrário do que ficava patente no aprofundado estudo que Pierre Mayol desenvolveu sobre as práticas quotidianas dos habitantes do bairro Croix-Rousse em Lyon, publicado no segundo volume de *A invenção do quotidiano*, coordenado por Michel de Certeau. Cf. MAYOL, Pierre (1980) – "Living".

538. Para uma clarificação do conceito de *hipertexto*, cf., entre outros, VEGA RAMOS, María José (2003) – "Literatura hipertextual y teoría literaria".

539. Cf. SANTOS UNAMUNO, Enrique (2003) – "En torno a una posible tradición de escritura no sequencial", p. 81.

540. Raffaele Pinto sublinha esta crescente autonomia do leitor: "A revolução electrónica […] e a criação de uma Rede comunicativa global […] criaram as condições tecnológicas para que o indivíduo se relacione com a cultura conservada nos textos de forma radicalmente autónoma: desaparecido qualquer princípio de autoridade que imponha cânones predeterminados ou interpretações específicas, a livre navegação, como leitor e como escritor, pelo corpus indefinido do saber escrito (a Rede) faz com que o utilizador da Internet se relacione com este saber através de interrogações sucessivas que vão desenhando percursos fortemente aleatórios, cujo único princípio orientador parece ser o impulso aleatório da curiosidade e do desejo. A interacção cultural do indivíduo com a sociedade deixa, assim, de ser o produto previsível de condicionamentos

se, definitivamente, do autor para o leitor. Aliás, a própria divisão entre autores e leitores – central na imagem que Certeau apresenta da sociedade e do território – é aqui posta em causa, em especial com o advento da *Web 2.0*[541], marcada pela produção colaborativa e pelas redes sociais: um novo meio no qual os leitores surgem não só como produtores de conteúdos, mas também como aqueles que legitimam e conferem autoridade a cada uma das informações ou argumentos publicados[542].

4.2. Sistemas sociotécnicos e a emergência de novas estruturas territoriais

A imagem do *hipertexto* parece ser mais capaz de oferecer uma hipótese de interpretação da experiência urbana contemporânea[543]. Sobretudo, a passagem do *texto* para o *hipertexto* fornece uma boa chave de leitura para reconhecer e compreender as transformações a que assistimos nas últimas décadas, tanto na forma como o território é produzido, como nos modos como ele é percorrido, percebido e apropriado.

Estamos hoje muito longe de um mundo em que não só as pessoas, matérias-primas e produtos, mas também a informação (por via oral ou em papel) e a energia (em forma de madeira ou carvão) se deslocavam, na melhor das hipóteses, à velocidade do cavalo, com

externos a esta relação (económicos, religiosos, ideológicos, etc.), convertendo-se no efeito imprevisível desta mesma relação interactiva com a Rede […]" (PINTO, Raffaele (2002) - "Crítica literaria y construcción del sujeto. Dos modelos de autoanálisis: Sigmund Freud (Psicopatología de la vida cotidiana) e Italo Calvino (Seis propuestas para el próximo milenio)", p. 174).

541. O conceito de Web 2.0 é apresentado e descrito em 2007 por Tim O'Reilly em "What Is Web 2.0: Design Patterns and Business Models for the Next Generation of Software".

542. Massimo di Felice salienta que a qualidade dos conteúdos já não é determinada pela fiabilidade da fonte ou pela autoridade reconhecida a quem a produz, mas sim pelo número de leituras, ou *likes*. Citando Beltramini, explica: "O sucesso de um artigo é dado pelo número de *links* que produz, isto é, do número de *sites* que remetem para aquele artigo, e não da autoridade do nome do autor. O ponto parece bizarro, mas não é: confere autoridade a quem lê e não a quem escreve." (BELTRAMINI *apud* FELICE, Massimo di – *Paisagens pós-urbanas: O fim da experiência urbana e as formas comunicativas do habitar*, p. 181).

543. André Corboz terá sido o primeiro autor a mobilizar a noção de hipertexto para a interpretação dos sistemas urbanos contemporâneos, em 1994, num texto originalmente intitulado "Apprendre à décoder la nébuleuse urbaine". Aí, Corboz propõe pela primeira vez o termo *hipercidade* com as seguintes palavras: "Antes, utilizei o termo *cidade-território*, outros propuseram *urbanização extensiva*, ou *cidade difusa*. Serei bastante tentado pelo termo *hipercidade*, por analogia com 'hipertexto'. Um texto é um conjunto de parágrafos sucessivos impressos em papel, que habitualmente se lêem do princípio ao fim; um hipertexto é um conjunto de dados textuais organizados num suporte electrónico, que se podem ler de diversas formas. Um texto – isto é o mais importante – é uma estrutura linear, hierarquizada à partida, percebida pelos sentidos enquanto coisa (um artigo ou um livro seguram-se com as mãos); o hipertexto, ao contrário, não é perceptível em si mesmo pelos sentidos, não possui uma estrutura unívoca e imperativa, percorre-se quase *ad libitum*." (CORBOZ, André (1994) – "L'ipercittà", p. 235). A relevância da proposta do novo termo foi reconhecida de imediato, levando a que a tradução do artigo para italiano, publicada no mesmo ano de 1994 na revista *Urbanistica* nº 103, tivesse por título *L'ipercittà*. Desde aí, muitos outros autores têm feito uso desta associação.

altos custos e elevado grau de imprevisibilidade. Em menos de dois séculos, o surgimento e generalização de novos sistemas de comunicação transformaram radicalmente os modos de transporte, armazenamento e troca de pessoas, informações, bens e energia[544].

O território foi perdendo atrito à medida que se cobria de novas redes infra-estruturais, cada vez mais performativas. A sua ocupação tornou-se menos dependente da proximidade física e das (agora questionadas) vantagens competitivas da aglomeração, deixando emergir novas lógicas locativas que conduziram a urbanização em duas direcções aparentemente opostas[545]: por um lado, um contínuo aumento da dispersão resultante da crescente isotropia do território; por outro lado, o surgimento de novas polaridades (ou reforço das existentes) associadas aos nós de maior acessibilidade da rede, aos quais se anexam agora novos artefactos urbanos altamente especializados e alimentados por uma forte intensidade de fluxos dos quais dependem – centros comerciais, áreas industriais, plataformas logísticas, assim como os próprios centros históricos, agora reinventados e reconectados.

Vemos, deste modo, desenhar-se uma nova forma de urbanização, tantas vezes descrita como uma rede (ou conjunto de redes) que conecta diferentes peças concebidas, cada uma delas, de modo cada vez mais autónomo: porque assim ditam as tendências de mercado e a necessidade de controlo e eficácia, mas também porque o contexto em que procuram inserir-se não é a sua envolvente imediata, mas sim essa ampla rede em formação.

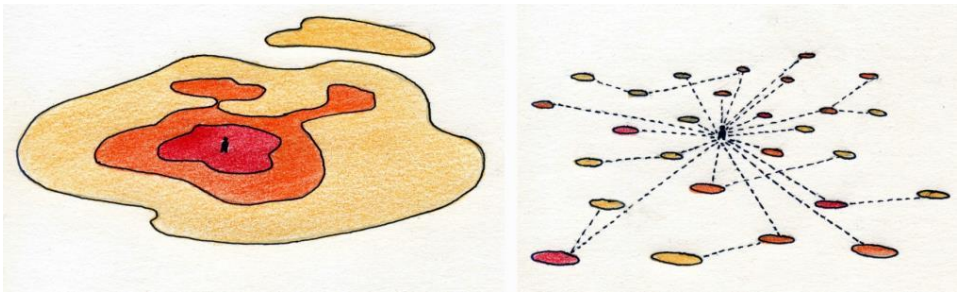
4.3. Novos modos de perceber o território

Os novos sistemas de comunicação surgem associados a importantes transformações nas formas de percorrer e perceber o espaço urbano que vão bem para além da experiência da velocidade e da alteração da relação entre lugares que, já há mais de um século, espantavam Marcel Proust[546]. Agora, as ligações querem-se o mais rápidas possível: já não se trata de

544. Ver *nota nº 62*, a propósito do *sistema PIBE*.

545. Cf. ASCHER, François (2007) – "Multimobility, Multispeed Cities: A challenge for architects, town planners, and politicians", p. 38-39.

546. Proust descreve, não só como a experiência da velocidade altera a sua percepção dos espaços, mas sobretudo o modo como a simples possibilidade, criada pelo automóvel, de ligar em poucos minutos pontos que, até aí, tinham por separados e completamente independentes, altera profundamente os mapas mentais e a percepção da paisagem. Citemos um excerto onde isto é claro: "Pensava ela [Albertine] que poderíamos parar na estrada aqui e além, mas julgava impossível começar por ir a Saint-Jean-de-la-Haise, isto é, noutra direcção, e fazer um passeio que parecia destinado a um dia diferente. Pelo contrário, ficou a saber pelo mecânico que não havia nada mais fácil que ir a Saint-Jean-de-la-Haise, onde se poria em vinte minutos, e que podíamos ficar por lá, se quiséssemos, várias horas, ou ir até muito mais longe, porque de Quetteholme à Raspelière não





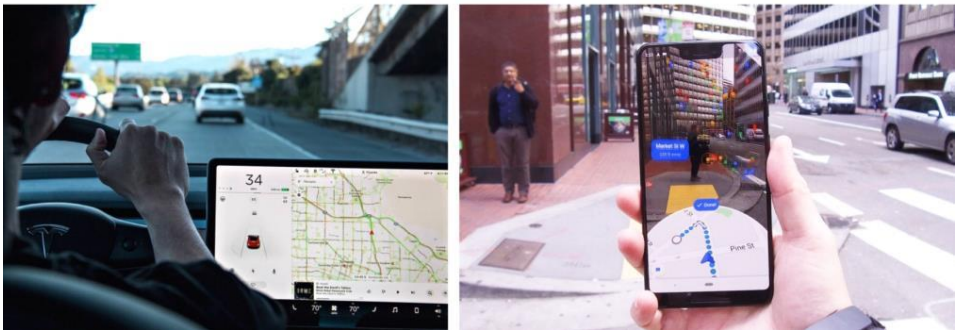


Fig. 98, 99 – Novos modos de percorrer e perceber o espaço urbano
Em cima: O urbano-texto e o urbano-hipertexto. Desenho do autor. A alteração nos modos de percorrer e aceder aos espaços altera a imagem mental que construímos dos espaços que habitamos. O território que se percorre a pé, entendido como uma sucessão de esferas contíguas de familiaridade que se formam a partir do lugar de residência, dá lugar ao território formado por locais autónomos entre si, aos quais o sujeito acede do modo mais célere e eficaz possível, em veículo motorizado ou de modo virtual.
Em baixo: As próteses tecnológicas, do GPS à realidade aumentada, que, cada vez mais, medeiam a nossa experiência do espaço.

percorrer o espaço, mas de o vencer. Conexões velozes, em múltiplos modos e suportes – comboio, automóvel, avião, assim como um simples clique no rato do computador ou um toque na superfície vítrea do *tablet*. Conexões momentâneas que não estabelecem uma relação permanente entre os diferentes destinos que ligam – sejam eles localizados no espaço físico, ou apenas no ciberespaço[547]. A entidade urbana deixa de poder ser entendida como uma unidade contínua com forma própria e limites reconhecíveis, e passa a ser vista como um sistema de relações entre elementos autónomos, ou até como uma colecção pessoal de fragmentos cuja única relação entre si é aquela que é criada por cada indivíduo, pelo modo como os agrupa e liga através das suas práticas quotidianas e do seu imaginário[548]. Robert Fishman fala de uma *cidade individual*, uma *cidade a la carte*[549].

A percepção do espaço é agora informada por novos *layers* de informação. Faz-se de flashes, do constante bombardear de mensagens, de imagens sem lugar[550]. E é cada vez

---

levaria mais de trinta e cinco minutos. Percebemos isto logo que o carro, ganhando velocidade, andou de um salto vinte passos de um excelente cavalo. As distâncias não passam de relações entre o espaço e o tempo, e com ela variam. Exprimimos a dificuldade que temos em ir a tal sítio num sistema de léguas, de quilómetros, que se torna falso logo que essa dificuldade diminui. Também a arte se modifica com isso, pois uma aldeia que parecia situar-se num mundo diferente de outra torna-se sua vizinha numa paisagem cujas dimensões mudaram. Seja como for, vir a saber que existe um universo em que dois e dois são cinco e em que a linha recta não é a distância mais curta entre dois pontos espantaria muito menos Albertine que ouvir o mecânico dizer-lhe que era fácil ir numa mesma tarde a Saint-Jean e à Raspelière. Douville e Quetteholme, Saint-Mars-le-Vieux e Saint-Mars-le-Vêtu, Gourville e Balbecvelha, Tourville e Féterne, prisioneiras até então hermeticamente fechadas na célula de dias tão distintos como dantes Méséglise e Guermantes, e nas quais os mesmos olhos não podiam poisar numa só tarde, agora libertadas pelo gigante das botas de sete léguas, vieram reunir em torno da hora da nossa merenda os respectivos campanários e torres, os seus velhos jardins que a mata a aproximar-se não tardava a descobrir." (PROUST, Marcel (1921/22) – *Em busca do tempo perdido IV: Sodoma e Gomorra*, p. 399-400).

547. Esta equivalência entre destinos físicos e virtuais torna-se ainda mais evidente pelo facto de muitas plataformas virtuais substituírem ou prolongarem serviços ou instituições que até há pouco tempo apenas eram associáveis a locais físicos, permitindo agora que muitas funções que obrigavam a uma deslocação física se possam fazer em ambiente virtual (aquisição de produtos, operações bancárias, serviços públicos, etc.). A experiência colectiva do confinamento provocado pela pandemia de COVID-19 alargou esta experiência a muito mais situações e a franjas mais alargadas da população.

548. Já em 1993, Bernardo Secchi ilustrava esta ideia de modo eloquente: "A cidade e o território tornaram-se imensas colecções de objectos paratacticamente justapostos e mudos. Aquilo que é similar não é próximo. Cada qual se move entre objectos e lugares segundo itinerários próprios, os quais o conduzem de pontos de origem específicos a destinos igualmente específicos e pessoais: aqui a minha casa, ali a minha escola, noutro local o meu posto de trabalho e, muito distante, o da minha mulher; o cinema, o campo de ténis ou o campo de bócio que frequento estão, cada um, em distintas partes da cidade, noutros municípios; no fim-de-semana cada um se dispersa por territórios ainda mais vastos […]. Esta rede de relações entre lugares é totalmente diferente para o meu vizinho, para o meu colega, mas também para o meu filho." (SECCHI, Bernardo (1993) – "Un'urbanistica di spazi aperti", p. 5-6).

549. Cf. FISHMAN, Robert (1990) – "America's new city: Megalopolis unbound", p. 38. Esta é uma imagem que se repete em múltiplos autores. Ver, por exemplo: SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*, p. 77; HAJER, Maarten; REIJNDORP, Arnold (2001) – *In search of new public domain*, p. 56.

550. Cf. SOLÀ-MORALES, Ignasi de (1995) – "Topografía de la arquitectura contemporánea", p. 22. Ver *nota nº 196*.

mais conformada por novas interfaces que medeiam a nossa experiência: percorremos o espaço urbano de *smartphone* em punho, *googlemaps* aberto, ligado a uma rede de satélites que orbitam a 20 200 km de distância para nos indicar o caminho, ao mesmo tempo que apresenta informações sobre cada restaurante ou estabelecimento comercial em frente do qual passamos, devidamente classificado e comentado por centenas de utilizadores que por ali passaram antes (é a *inteligência da multidão*). Trata-se de uma leitura compósita: multi-*layer*, multi-escalar, multiplataforma, marcada pela simultaneidade e sobreposição de informações e estímulos.

Não é possível entender todos estes dispositivos – da rede de auto-estradas ao telemóvel – como meras próteses; como se se tratasse de elementos independentes face à sociedade que os produz e que eles transformam, face à realidade cuja percepção é por eles mediada e condicionada. Massimo di Felice insiste que não é já possível estabelecer uma separação entre o sujeito e as interfaces por meio das quais ele se relaciona com o seu contexto; tal como não é possível conceber o território como algo externo em relação a este sujeito-interface: o território constrói-se na rede e pela rede enquanto conjunto de informações e percursos/relações/conexões entre essas múltiplas informações. O autor fala, então, de um *continuum incindível* no qual sujeito, informações, *media* e espaço físico se encontram imersos formando uma nova ideia de ecologia que, ao mesmo tempo, os constitui e os envolve[551].

Procurando descrever o modo como o sujeito contemporâneo percebe e se relaciona com o seu meio, Manuel Gausa opõe ao *observador* clássico e ao *espectador* (ou *flâneur*) moderno o *explorador* contemporâneo, para quem a representação da realidade e a produção de sentido se fazem a partir da sua acção individual, assente na exploração e selecção das múltiplas fontes de informação disponíveis, com vista a uma síntese final, necessariamente individual e instável[552]. Tal como aquele que navega no hipertexto cibernético, este *explorador* vê-se obrigado a decidir a cada momento, a escolher a forma como conecta as múltiplas peças urbanas de acordo com os seus objectivos, intenções e impulsos. O espaço urbano que ele habita não é um dado, nem é algo que lhe seja externo: é um produto da sua acção constante.

551. Cf. FELICE, Massimo di (2012) – *Paisagens pós-urbanas*, p. 20, 151-154.

552. Cf. GAUSA, Manuel (2010) – *Open*, p. 98-131.

4.4. Sociedade-hipertexto

Hoje, o indivíduo encontra-se no centro da experiência urbana. Nas palavras de Jean Rémy e Liliane Voyé, o indivíduo surge como *origem e fim do sentido*[553]; algo que já não decorre apenas dos novos modos de percorrer e perceber o território, mas também de profundas transformações nas próprias estruturas sociais, igualmente associáveis às novas redes de comunicação que estruturam o nosso quotidiano.

Ao analisarem o processo de urbanização – que entendem como *processo de integração da mobilidade na vida quotidiana*[554] – Rémy e Voyé descrevem duas transformações fundamentais. Em primeiro lugar, a valorização da mudança, do progresso, da inovação, da mobilidade e da relação com o exterior, por oposição à estabilidade e encerramento do grupo que caracterizavam as estruturas comunitárias pré-modernas. Em segundo lugar, a substituição do centro, que deixa de ser ocupado pelo grupo e passa a coincidir com o indivíduo, que actua em função do seu próprio projecto pessoal e rejeita tudo o que lhe parecer limitar a sua liberdade de escolha. Daí a negação clara de um modelo comunitário que determine à partida a sua posição no seio do grupo e o seu modo de vida, directamente controlado pelas relações de vizinhança, e que condene qualquer ambição de mobilidade social.

Afastamo-nos, assim, definitivamente das estruturas comunitárias: estruturas assentes no reconhecimento directo, e em laços fortes, densos e transversais às várias facetas da vida quotidiana[555]; estruturas que se constroem por oposição e afastamento em relação ao *outro*, que negam a diferença e procuram afastar qualquer ameaça de mudança; estruturas que se pensam como um todo unitário, e em que a alteração de um elemento (seja um membro do grupo, ou um espaço simbólico) põe em causa a sobrevivência do conjunto.

Em seu lugar, desenham-se novas estruturas sociais marcadas pela individuação, pela mobilidade, pela diferenciação e pela multi-pertença voluntária, suportadas por novos mecanismos de solidariedade, controlo, reconhecimento e reprodução social, que se foram

553. Cf. RÉMY, Jean; VOYÉ, Liliane (1992) – *A Cidade: Rumo a uma nova definição?*, p. 61, 98.

554. Cf. idem, *ibidem*, p. 15.

555. Como lembra François Ascher, "[…] nas cidades e burgos do século XIX, o vizinho era também, na maioria das vezes, um colega, um amigo, um parente, um co-paroquiano, um companheiro de luta." (ASCHER, François (2000) – *La société hypermoderne ou Ces événements nous dépassent, feignons d'en être les organisateurs*, p. 59).

Tabela 7. Três tipos de estrutura social segundo Ascher

	Comunidade	Sociedade	Sociedade-hipertexto
Ligações	pouco numerosas, curtas, não diversificadas, pouco mediatizadas, estáveis, fortes e multifuncionais	mais numerosas, de diferentes tipos, evolutivas, fortes, em vias de especialização	muito numerosas, muito variadas, mediatizadas e directas, frágeis, fortemente especializadas
Territórios	fechados, centrados e de escala local	entreabertos, de base nacional	abertos, múltiplos, em curso de globalização
Acções	institucionalizadas	semi-institucionalizadas	decididas
Estruturas sociais	alveolares	aureolares	reticulares
Tipo de solidariedade	mecânica	orgânica	comutativa
Regulações (dominantes)	costumes	Estado e legislação	sistemas subsidiários, contratos
Formas económicas	de dominante agrícola	industriais	cognitivas
Formas culturais	de dominante local	com fortes componentes socioprofissionais	hibridações e tipificações múltiplas
Tipo urbano dominante	cidade-mercado	estrutura urbana hierarquizada e cidade industrial	sistema metapolitano

Tabela 7 – Sociedade-hipertexto, comparada com outros tipos de estrutura social
Análise comparada de três tipos de estrutura social: comunidade, sociedade e sociedade-hipertexto, apresentada por François Ascher, como modo de evidenciar a distinção da sociedade-hipertexto face aos modos de organização social preexistentes e mais estabilizados. Fonte: ASCHER, François (2000) – *La société hypermoderne ou Ces événements nous dépassent feignons d'en être les organisateurs*, p.64.

tornando progressivamente mais abstractos e de maior escala[556]. Ao contrário do que se passava nas estruturas comunitárias, aqui cada indivíduo procura construir uma rede própria de relações múltiplas e especializadas, onde a possibilidade de controlo social se dilui, e cujos laços poderão ser quebrados sempre que seja útil ou necessário, sem que isso ponha em causa a sua posição ou ameace a estrutura social no seu conjunto. As ligações multiplicam-se, diversificam-se e individualizam-se, assumem uma nova natureza e novos suportes. Ao mesmo tempo, tornam-se mais *frágeis*: quebram-se mais facilmente, mas também se criam mais facilmente. Sem perder a sua resistência, o tecido social altera-se na sua textura: agora, faz-se de inúmeros fios muito finos e de diferentes naturezas. O que perde em rigidez ganha em subtileza e elasticidade, criando uma estrutura capaz de se adaptar, a cada momento, às necessidades do indivíduo[557].

Para François Ascher, estamos perante a emergência de uma *sociedade-hipertexto*[558]. É uma estrutura feita de indivíduos diferentes e autónomos, pertencentes, cada um deles, a diferentes grupos, correspondentes a diferentes campos sociais e identificados com diferentes funções ou facetas da vida quotidiana (trabalho, família, lazer, residência, ideologia, crença, …) e nos quais os indivíduos se comportam de acordo com códigos também eles distintos. Estes campos sociais aparecem cada vez mais dissociados entre si e cada vez mais independentes da área de residência, ou até do próprio espaço físico. A única ligação entre eles é aquela que o próprio indivíduo estabelece, pelo modo como salta repetidamente entre campos sociais, utilizando os múltiplos meios ao seu dispor, seja para se deslocar fisicamente, seja para estabelecer uma comunicação à distância[559]. O indivíduo assemelha-se, então, às palavras que num hipertexto pertencem, simultaneamente, a diferentes lexias – contribuindo, em cada uma, para a produção de diferentes significados

556. Como descrevem Jean Rémy e Liliane Voyé ou Michel Freitag, os mecanismos de solidariedade, controlo social, reconhecimento, e reprodução social assegurados pelas estruturas comunitárias foram sendo substituídos por outros sistemas, em particular pelas instituições públicas (legislação, segurança social, sistema de ensino e justiça, forças de segurança) e pelos meios de comunicação de massas que organizam a esfera pública. Cf. RÉMY, Jean; VOYÉ, Liliane (1992) – *A Cidade: Rumo a uma nova definição?*; FREITAG, Michel (1992) – *Arquitectura e Sociedade*.

557. Cf. ASCHER, François (2000) – *La société hypermoderne ou Ces événements nous dépassent feignons d'en être les organisateurs*, p. 57-67.

558. Ascher apresenta a ideia de *sociedade-hipertexto* em ASCHER, François (2000) – *La société hypermoderne ou Ces événements nous dépassent feignons d'en être les organisateurs*, p. 57-67. Descrição similar é também apresentada em: ASCHER, François (2001) – "Novos princípios do urbanismo", p. 43-49. As citações que se apresentam de seguida seguem a tradução publicada nesta última versão.

559. Tal como exemplifica Ascher, quando um empregado telefona para sua casa a partir do local de trabalho, ele salta de campo social: é como activar um *link* num hipertexto (ASCHER, François (2001) – "Novos princípios do urbanismo", p. 48).

de acordo com o modo como interage com as outras palavras, segundo diferentes *sintaxes*[560]. "São 'indivíduos-palavras' que constituem, eles próprios, as principais ligações entre estes 'textos-campos sociais'."[561]

Formam-se assim novas estruturas sociais em rede – sem forma, sem fronteiras, sem centro, sem escala. São sistemas abertos em constante reconfiguração, que só podem ser pensados a partir do olhar e da acção do indivíduo.

A *sociedade-hipertexto* – agora completamente instalada no nosso contexto – reformula os problemas de coesão social[562] e põe em causa os mecanismos de representação colectiva, assim como as próprias noções de pertença e identidade[563]. Estes desafios têm mobilizado um discurso de perda que propõe a procura por novas alternativas à organização social estabelecida, cujas consequências são ainda pouco claras. No entanto, uma coisa parece certa: apesar dos discursos, imagens e locais associados a tais tendências, elas não poderão corresponder a um regresso às estruturas comunitárias, porque o indivíduo contemporâneo não está já disposto a abdicar da mobilidade, autonomia e liberdade que conquistou.

4.5. Do lugar ao site

As novas dinâmicas de transformação de território e o surgimento de novos modos de percorrer e perceber o espaço urbano, associados à reconfiguração das estruturas sociais, obrigam a repensar a ideia de *lugar*.

---

560. O salto de campo social corresponde a um salto nos códigos que regem a interacção entre indivíduos: "Eles interagem num com os colegas segundo uma 'sintaxe' profissional, num outro com os seus pais segundo uma 'sintaxe' familiar, num terceiro com os parceiros segundo uma 'sintaxe' desportiva, etc." (ASCHER, François (2001) – "Novos princípios do urbanismo", p. 47). Neste movimento, os indivíduos fazem *code switching* para se moverem entre os diversos campos e se comportarem adequadamente em cada um deles (idem, *ibidem*, p. 48).

561. Idem, *ibidem*, p. 47-48.

562. Na *sociedade-hipertexto* contemporânea aqueles que se encontram desconectados do sistema não só ficam especialmente vulneráveis, como ficam pouco visíveis perante as instituições e a esfera pública. A *sociedade-hipertexto* exige novas competências aos indivíduos – capacidade de construir redes alargadas, mobilidade, *code switching*, etc., criando novos riscos de segregação. Cf. Idem, *ibidem*, p. 48.

563. François Ascher torna este ponto explícito: "A radicalização da modernidade e a emergência desta sociedade-hipertexto abrem evidentemente uma crise nas formas da instituição imaginária da sociedade, sem que possamos talvez falar, como Cornelius Castoriadis, de um 'colapso da autorepresentação da sociedade'. Isto porque a sociedade-hipertexto não é desprovida de processos de 'auto-instituição' […]" (ASCHER, François (2000) – *La société hypermoderne ou Ces événements nous dépassent feignons d'en être les organisateurs*, p. 66-67). Esta questão é explorada por múltiplos autores e será aprofundada mais à frente (cf. *8.1. Crise da Representação. Parte II*).

Já aqui ficou claro que o *sentido* de um *lugar* não poderá residir no espaço físico em si mesmo, descansando por baixo das pedras sob a protecção milenar de uma qualquer entidade mitológica[564]. O *lugar* não pode ser entendido como coisa autónoma, independente do sujeito que o percebe e actua sobre ele. Pelo contrário, é sempre uma construção inter-subjectiva, moldada pelas relações entre o espaço físico e o colectivo que o habita e produz.

Séculos de estruturas comunitárias, marcadas pela ausência de mobilidade e por uma quase total correspondência entre as fronteiras do grupo e as do espaço por ele habitado, fizeram com que os dois domínios tendessem a ser confundidos: o espaço parecia ser expressão directa do grupo e mecanismo de reprodução da sua ordem; um parecia significar o outro; os dois pareciam constituir uma unidade estável, lógica e facilmente compreensível.

Esta confusão é evidente em Marc Augé[565]. Apesar de deixar claro que *lugar* é um *facto social* – uma *invenção*, quer do colectivo que o habita, quer do investigador que o observa[566] –, o antropólogo francês entende o *lugar* como estrutura estável, centrada e claramente delimitada, assente na coincidência entre um espaço, um grupo e uma mundividência, fundamento de uma identidade construída por oposição ao *outro*, ao *exterior* (tanto físico como social). O *lugar antropológico* de Augé é uma totalidade, onde cada elemento (espaço ou indivíduo) tem o seu sítio próprio na relação com todos os outros e, por isso mesmo, é símbolo desse todo, não podendo ser deslocado ou transformado sob pena de perturbar a ordem instituída. Foi esta ideia de unidade que levou muitos autores – entre os quais o próprio Marc Augé[567] – a procurar o *sentido* do *lugar* no espaço físico em si mesmo, entendido como componente material – e, por isso, visível, facilmente apreensível – que expressa e representa esse todo.

No entanto, esta leitura deixa de ser viável a partir do momento em que as fronteiras, centros e hierarquias estáveis se dissolvem, por via da individuação, diferenciação e mobilidade que caracterizam os nossos dias. Torna-se por isso obrigatório encontrar uma outra noção de *lugar*, mais adequada aos modos de territorialidade contemporâneos. Isto, sob pena de ficarmos bloqueados num discurso de perda que se limita a catalogar os

564. Como decorreria da tão difundida interpretação da noção de *lugar* que Christian Norberg-Schulz apresenta em "The phenomenon of place" (NORBERG-SCHULZ, Christian (1976) – "The phenomenon of place").

565. Cf. AUGÉ, Marc (1992) – *Não-lugares*.

566. Cf. idem, *ibidem*, p. 40 e s.

567. Cf. idem, *ibidem*, p. 41, 46.

espaços da contemporaneidade como *não-lugares*. Um discurso construído pela negativa que pouco contribui para o entendimento dos espaços que hoje habitamos ou para o desenvolvimento de novas ferramentas destinadas à sua transformação. Um discurso que se limita a apontar como caminho único o retorno aos modelos passados; escolha que implicaria, obrigatoriamente, um retorno às lógicas comunitárias e consequente limitação da mobilidade e liberdade individuais. Caso contrário, a tentativa de recuperação da ideia tradicional de *lugar* resumir-se-ia a uma questão de imagem – um equívoco, dado que, como ficou já suficientemente claro, não é aí que reside o *sentido* do *lugar*[568].

Autores como Ignasi de Solà-Morales[569], David Kolb[570], Álvaro Domingues[571] ou François Ascher[572] têm procurado um entendimento alternativo de *lugar*, capaz de fornecer um ponto-de-vista operativo perante a experiência do território contemporâneo. O *lugar* deixa aqui de ser entendido como permanência fixa na superfície terrestre, uma área claramente delimitada que se desenvolve a partir de um centro em sucessivas auréolas concêntricas, para se tornar uma produção, um acontecimento cuja intensidade o destaca da indiferença que o envolve[573], um ponto de cruzamento de fluxos, um nó da rede, um *site*[574].

---

568. Este argumento é desenvolvido de modo mais aprofundado em TRAVASSO, Nuno – "Em busca do tempo perdido".

569. Partindo de uma resenha histórica do conceito de lugar, Ignasi de Solà-Morales defende que, hoje, o lugar já não pode ser entendido como uma permanência. Ele é um produto, um acontecimento pontual e efémero, resultado do cruzamento de fluxos cuja intensidade o destaca da envolvente. Cf. SOLÀ-MORALES, Ignasi de (1992) – "Lugar: permanencia o producción".

570. Contrariando Marc Augé, David Kolb defende que os novos espaços como aeroportos, parques temáticos, parques de estacionamento ou, de um modo geral, os espaços do *sprawl* suburbano dos EUA não podem ser simplesmente descartados como *não-lugares*. Procurando um dispositivo crítico e operativo de análise capaz de informar novas ferramentas de actuação, Kolb propõe a revisão do conceito de lugar, entendido como elemento de um complexo sistema territorial de carácter hipertextual, e avaliado segundo critérios de conectividade e complexidade. Cf. KOLB, David (2008) – *Sprawling places*.

571. Partindo do nó da Arrábida, em V.N. Gaia, como caso de estudo, Álvaro Domingues procura superar as ideias convencionais de *lugar* e de *não-lugar* que parecem bloquear o entendimento dos territórios contemporâneos e seus modos de produção. Dando continuidade a uma interpretação do território enquanto estrutura de carácter hipertextual, ensaia a utilização da metáfora de *site* como chave de leitura das novas fórmulas de aglomeração urbana, deduzindo daí novos critérios e grelhas de análise. Cf. DOMINGUES, Álvaro (2020) – "O site da Arrábida: Ensaio de análise hipertextual aplicado às neo-aglomerações urbanas".

572. Ascher propõe o conceito de *hiper-lugar*, entendido como um "espaço potencial com múltiplas dimensões físicas e sociais". Um espaço que permite aos indivíduos que assim o desejarem praticar múltiplas actividades de modo quase simultâneo em distintos campos sociais e em conjunto com diferentes pessoas à sua escolha, através de relações presenciais e/ou conexões virtuais. A esplanada de um café com uma boa rede *wi-fi* surge aqui como o exemplo de um *hiper-lugar*, ao contrário de um auditório onde o comportamento é, à partida, unívoco e predeterminado. Cf. ASCHER, François (2007) – "Multimobility, Multispeed Cities: A challenge for architects, town planners, and politicians", p. 39-40.

573. Cf. SOLÀ-MORALES, Ignasi de (1992) – "Lugar: permanencia o producción".

574. Cf. DOMINGUES, Álvaro (2020) – "O site da Arrábida: Ensaio de análise hipertextual aplicado às neo-aglomerações urbanas".

Nesta óptica, a *acessibilidade* e a *conectividade* surgem como características fundamentais do *lugar*: tal como em qualquer estrutura hipertextual, é a facilidade e rapidez de acesso, associadas à grande quantidade de *links* que aí conduzem, que asseguram o sucesso do *site*.

A *acessibilidade* e *conectividade* de um *lugar* são determinadas pela sua posição na rede e pelo fluxo que ele é capaz de absorver e gerir. Fala-se aqui, em primeira instância, na rede viária, estacionamento, serviço de transportes públicos, infra-estruturas de comunicação[575], disponibilidade de *wi-fi* gratuito, etc. Fala-se também de todas as outras ligações que relacionam esse *lugar* com outros pontos da rede, em ambos os sentidos: desde a sinalética e *outdoors* publicitários que ladeiam as vias de trânsito indicando o caminho para aquele *lugar*, à informação que, sobre ele, se multiplica nas mais díspares plataformas; desde a paragem de autocarro que aí se encontra e aponta os diferentes destinos à escolha, até ao pormenor arquitectónico exótico que cita paragens bem mais distantes. E fala-se, ainda, da necessidade de tornar claro que o bom funcionamento do *lugar* depende do bom funcionamento do conjunto das redes que o suportam: da rede eléctrica ao saneamento, da Internet à recolha do lixo[576].

Mas, insiste David Kolb, a rede de conexões a ter em conta é ainda mais extensa. Nós percebemos cada *lugar* por comparação e contraste com outras experiências e outros *lugares*, existentes ou imaginários. E essas referências participam também, na produção do *sentido* do *lugar*[577].

Contudo, não nos devemos deter aqui apenas nas ligações que conectam o lugar aos restantes pontos da rede. Um *lugar* caracteriza-se também pelas práticas a ele associadas. Neste ponto, David Kolb parece estar de acordo com grande parte dos autores que, com diferentes pontos-de-vista, se debruçaram sobre o tema[578]: um *lugar* é, antes de mais, *o lugar onde se faz algo*. É definido pela sua configuração física que permite ou fomenta

---

575. Contrariando a ideia de que as novas redes das tecnologias de informação e comunicação contribuem para um crescente isotropismo do território e indiferença locativa, Zaida Muxí sublinha que estas redes são mais um factor de diferenciação e segregação, dado que a sua cobertura é muito desigual e que os pontos de maior conectividade (os POP – *point of presence*) criam vantagens competitivas que levam a valorizar e discriminar positivamente as localizações que se encontram na sua proximidade. MUXÍ, Zaida (2004) – *La arquitectura de la ciudad global*, p. 169-170.

576. Cf. KOLB, David (2008) – *Sprawling places*, p. 181.

577. Nas palavras de Kolb: "[...] os lugares são complexos e interligados de outros modos para além das conexões sistémicas. O significado recusa-se a ficar confinado ao horizonte local, e tanto o significado como a função de muitos lugares dependem de relações normativas e referências cognitivas a outros lugares, por vezes longínquos." Idem, *ibidem*, pg. 93.

578. Lembre-se, entre outros, BOLLNOW, O. Friedrich (1963) – *Hombre y espacio*; CERTEAU, Michel de (1980) – *The practice of everyday life*, AUGÉ, Marc (1992) – *Não-lugares*.



Fig. 100 – Hipertexto
Cruzamento em Ribeirão, Famalicão. Fotografia de Álvaro Domingues.
Para David Kolb, a sinalética que, ao longo das vias, publicita e aponta o caminho para os mais diversos destinos (assim como o modo como os próprios estabelecimentos comerciais se dispõem e anunciam ao longo das vias que atravessamos) assemelha-se aos menus e *links* que encontramos constantemente ao navegar na Internet (cf. KOLB, David (2008) – *Sprawling places*, p.19-27).

determinadas acções, pelo conjunto de regras escritas ou implícitas que regem essas acções e pelas práticas propriamente ditas que aí se desenrolam – três factores interligados, mas cuja coerência ou compatibilidade variam de caso para caso. As práticas – quotidianas ou excepcionais – ordenam o espaço, estabelecem fronteiras e determinam o modo como o *lugar* é lido e interpretado.

Daqui não se pode concluir, porém, que cada espaço sirva uma única função predeterminada, que a sua fronteira seja estável, ou que todos os indivíduos o entendam da mesma forma. Um mesmo espaço alberga, ou pode albergar, múltiplas actividades que se sobrepõem ou entrecruzam no espaço e no tempo. E diferentes indivíduos interpretam o mesmo espaço de modo diverso, porque aí desenrolam práticas distintas, porque aí depositam memórias de diferentes acções passadas. São estas experiências e leituras múltiplas, mas também, em grande medida, colectivamente partilhadas, que vão conferindo riqueza e profundidade aos espaços, que vão modelando os *lugares*.

Ao contrário do que defende Augé, os *lugares* da contemporaneidade – mesmo os centros comerciais ou os aeroportos que o autor apresenta como exemplos mais evidentes de *não-lugares* – não se resumem ao cumprimento de funções únicas, não anulam identidades individuais ou o jogo social, não apagam o tempo. São, sim, referências relevantes da nossa vida colectiva, lugar de encontro, vivências e memórias múltiplas, depósito de significados e valores amplamente partilhados, que aí se vão sedimentando pelos modos como esses espaços vão sendo praticados, mediatizados e apropriados[579]. E este é um processo de produção de sentido que será tanto mais rico quanto mais o espaço for capaz de se abrir a práticas diferenciadas, permitindo apropriações que vão para além de uma mera função mecânica, conferindo uma certa complexidade e intensidade ao *lugar*[580].

Mas é, sobretudo, um processo que exige tempo. É preciso tempo para que um determinado *lugar*, ou determinada tipologia de espaço urbano, vá sendo preenchido de sentidos, vá integrando o imaginário colectivo – tal como foram necessários séculos para

579. Miguel Silva Graça desenvolve um estudo aprofundado sobre os centros comerciais do Noroeste nacional, encontrando aí uma nova urbanidade marcada por fenómenos de sociabilidade e de referenciação que estávamos habituados a encontrar apenas nos espaços públicos dos mais tradicionais núcleos urbanos (cf. GRAÇA, Miguel Silva (2011) – *Shopping (&) Center: Sobre o consumo, a cidade e os centros comerciais em Portugal e na Europa*). Sobre aeroportos, lembremos as observações atentas de Alain de Botton em Heathrow (BOTTON, Alain de (2009) – *Uma Semana no Aeroporto: Um Diário de Heathrow*), ou a visão que Steven Spielberg nos oferece do dia-a-dia do Aeroporto Internacional John F. Kennedy em *The Terminal* (2004), para concluir que um aeroporto não é um espaço tão isento de sociabilidades ou significados como Augé nos leva a crer.

580. Segue-se aqui David Kolb que insiste na complexidade como característica fundamental a fomentar na produção de lugares. Cf. KOLB, David (2008) – *Sprawling places*, p. 53-80, 162-189.

que a praça deixasse de ser um mero local de trocas às portas da cidade muralhada de modo a que não houvesse taxação dos produtos, para se tornar no centro de representação de um colectivo social e dos seus poderes, lugar de encontro e celebração por excelência.

Aliás, segundo Michiel Dehaene, e como veremos mais à frente, é exactamente aqui que se encontra o cerne do processo de urbanização: na apropriação colectiva e simbólica dos elementos urbanos inicialmente criados para responder a simples funções infra-estruturais; ou seja, na transformação daquilo que eram meras externalidades negativas do sistema produtivo e do processo de aglomeração em *lugares* de reunião e representação positivamente valorizados[581]. É este processo que importa fomentar.

4.6. Tópicos para a intervenção nos lugares

O entendimento de *lugar* que aqui se esboça abre caminho a novos modos de interpretar e intervir.

Como sublinha Álvaro Domingues[582], uma leitura focada na composição formal destes lugares será pouco operativa: a proximidade física não corresponde necessariamente à proximidade relacional, tal como a coerência formal não significa coerência funcional; há mundos sobrepostos sem contacto aparente, tal como há peças fisicamente contíguas que não estabelecem qualquer relação entre si. A análise terá sempre de partir da experiência do indivíduo, do modo como ele experimenta os lugares e os vai ligando entre si por via da sua acção diária.

A intervenção nos *lugares* terá de partir dessa leitura e terá de ter em especial atenção os dois factores antes enunciados:

O primeiro corresponde ao modo de inserção do *lugar* na(s) rede(s): a forma como ele se conecta com outros pontos e como se garante uma boa acessibilidade nas várias plataformas e meios à disposição – o que, idealmente, implicaria anular todo o tipo de barreiras (físicas, económicas, culturais, tecnológicas, ...) e contrariar qualquer possibilidade de segregação ou discriminação no acesso. E esta ligação à rede não deve esquecer a articulação de cada nova intervenção com os espaços físicos que lhe são

581. Cf. DEHAENE, Michiel (2013) – *Gardening in the Urban Field*; DEHAENE, Michiel (2018) – "Horizontal Metropolis: Issues and challenges of a new urban ecology statements".

582. Cf. DOMINGUES, Álvaro (2020) – "O site da Arrábida: Ensaio de análise hipertextual aplicado às neo-aglomerações urbanas".

contíguos. Algo que se prende com o desenho dos seus limites físicos e articulação funcional (já tratados na Parte I), mas também com factores como o fluxo de tráfego gerado, a alteração do valor fundiário, ou o eventual corte de ligações de escala local preexistentes. Também aqui o objectivo será, por princípio, evitar a criação de novos obstáculos, contrariando a produção de um território marcado pela segmentação entre, por um lado, núcleos altamente conectados e performativos e, por outro lado, áreas intersticiais desligadas das grandes redes estruturantes e cada vez mais esquecidas[583].

O segundo factor prende-se com o processo de sedimentação de valores colectivamente reconhecidos que, em primeira instância, decorre do modo como o *lugar* se abre à multiplicidade de práticas do colectivo que o habita e percorre, ainda que surja também associado a todas as narrativas e debates que o envolvam – como discutiremos mais adiante.

Mas sobretudo – salienta David Kolb, aproximando-se de modo evidente de Thomas Sieverts – o principal objectivo da intervenção será tornar os *lugares* inteligíveis: dar a perceber, a quem os percorre, a relação que os lugares estabelecem com as redes que os suportam; evidenciar a multiplicidade de práticas que aí se desenrolam, a complexidade de valores que aí residem e o modo como se articulam com os princípios que regem a organização social daqueles que todos os dias aí param, aí passam, aí se conectam. Dar a perceber, portanto, o sentido do *lugar*, entendido como parte de um sistema vasto e complexo que se vai desenhando pela nossa vida de todos os dias.

4.7. Um modo de olhar

Procurou-se aqui expor o modo como a emergência de um novo contexto sociotécnico surge associada a novas formas de perceber e produzir o território que habitamos. No entanto, isto é algo que deve ser entendido no quadro de uma mutação mais abrangente.

A propósito da generalização do uso do hipertexto, Vanderdorpe afirma que "[...] uma modificação nos modos de leitura provoca, necessariamente, uma modificação de

583. Bourdin analisa o modo como os novos ambientes especializados, programados, delimitados e fortemente conectados se inserem no território, criando entre si amplas áreas intersticiais em relação às quais se fecham, mas que transformam (de modo não planeado) pela sua implantação, pelas infra-estruturas que criam, pelos fluxos que geram (cf. BOURDIN, Alain (2005) – *La métropole des individus*, p. 214-224). O mesmo tema é analisado de modo mais detalhado em MANGIN, David (2004) – *La ville franchisée* e MUXÍ, Zaida (2004) – *La arquitectura de la ciudad global*.

imaginário [...]"[584] E, de facto, é de uma transformação dos imaginários que aqui se fala. Tal como a criação da imprensa surge associada à formação da esfera pública – como nos explicou Habermas[585] –, também a generalização do hipertexto se associa a uma nova forma de conceber o mundo.

Hoje, assistimos, um pouco por todo o lado, à dissolução das fronteiras, dos centros, das hierarquias e da divisão entre autores e leitores. Vemos repetidamente a multiplicação de organizações de carácter horizontal e comunidades intencionais efémeras, a exigência da abertura à participação de todos nos processos de co-produção do território e de deliberação política, a defesa da importância do processo em detrimento do produto, da transdisciplinaridade em detrimento da autonomia disciplinar. Das ciências políticas à física dos sistemas complexos, da filosofia ao estudo das alterações climáticas, das belas-artes à macro-economia, da academia às redes sociais: a imagem que vai sendo delineada pelos mais díspares discursos é a imagem de um mundo complexo, incerto, instável, feito de fluxos e conexões. Um mundo de redes.

E não é possível entender as transformações que se verificaram em cada um dos diferentes domínios científicos e em cada uma das diferentes esferas da nossa vida quotidiana de modo autónomo, tal como não é possível estabelecer nexos de causalidade entre essas várias mutações. Estamos, sim, perante a progressiva emergência de um novo modo de entender a realidade em que nos movemos. Um novo modo de olhar em formação na cultura ocidental pelo menos desde que Ted Nelson cunhou o conceito de *hipertexto* em 1963[586] – no mesmo ano em que, sem qualquer relação directa entre si, Melvin Weber descreveu a cidade como um sistema de comunicações[587] e em que Cortázar escreveu *Rayuela*, oferecendo ao leitor a liberdade de criar o seu próprio livro, pelo modo como escolhia a sequência dos capítulos[588]. Apenas três anos depois, Derrida desconstruía as

584. VANDENDORPE, Christian (1982) – *Du papyrus à l'hypertexte*, p. 231. Na mesma linha, Massimo Felice cita Abruzzes: "O significado das inovações tecnológicas vai bem além da qualidade dos materiais e dos dispositivos; o seu conteúdo 'real' corresponde, sobretudo, à transformação da sensibilidade, ou seja, aos modos de sentir e ver, de construir a realidade e de representar o mundo." (Abruzzese, *apud* FELICE, Massimo di (2012) – *Paisagens pós-urbanas*, p. 192).

585. Cf. HABERMAS, Jürgen (1962) – *The Structural Transformation of the Public Sphere.*

586. A data de 1963 é apresentada pelo próprio Ted Nelson no seu currículo vitae (cf. NELSON, Theodor H. (2011) - "Curriculum Vitae: Theodor Holm Nelson, PhD"), no entanto, o termo surge pela primeira vez numa publicação apenas em 1965 (cf. NELSON, Theodor H. (1965) – "A file structure for the complex, the changing and the indeterminate", p. 96).

587. Cf. WEBBER, Melvin (1963) – "Order in diversity: Community without propinquity", p. 81.

588. Cf. CORTÁZAR, Julio (1963) – *Rayuela: O jogo do mundo.*

estruturas de Lévi-Strauss, anulando qualquer possibilidade de um centro fixo e ordenador[589]. Desde aí[590], a ideia de rede foi ganhando protagonismo crescente nos diversos campos do conhecimento. Mas é com a disseminação do uso da Internet que a experiência de navegação em sistemas hipertextuais e a construção de uma imagem mental associada a essas estruturas se generaliza. A imagem do *hipertexto* passa a integrar um imaginário amplamente partilhado, tornando-a uma metáfora acessível capaz de oferecer uma hipótese de interpretação da experiência contemporânea. Metáfora que André Corboz aplicará pela primeira vez à leitura do território contemporâneo em 1994.[591]

Nos últimos anos, o uso extensivo desta metáfora tem sido capaz de identificar e caracterizar as rápidas mutações a que assistimos nas últimas décadas, e de tornar evidente a desadequação das imagens que, até recentemente, dominavam o discurso e guiavam a intervenção.

No entanto, parece faltar algo a esta imagem de um mundo feito de pontos e conexões. Falta-lhe espessura. Falta-lhe a materialidade, a ambiência, a atmosfera, a luz que – apesar de todas as transformações recentes nos modos de territorialidade – continuamos a encontrar nos espaços que habitamos.

É o próprio Bruno Latour – criador da Teoria do Actor-Rede e um dos mais destacados autores dedicados à conceptualização das estruturas em rede – que reconhece esta limitação, afirmando que as suas *redes* parecem *anémicas* e *anorécticas* quando comparadas com as *esferas* de Peter Sloterdijk. As duas imagens são opostas mas complementares: "enquanto as redes são boas para descrever conexões distantes e inesperadas que partem de um ponto local, as esferas são úteis na descrição de 'condições atmosféricas' locais, frágeis e complexas."[592]

Seria então possível conceber uma imagem que articulasse os dois conceitos? Latour encontra uma boa aproximação a tal imagem na instalação *Galaxies forming along filaments*

589. Cf. DERRIDA, Jacques (1966) – "Structure, Sign, and Play in the discourse of the human sciences".

590. Note-se que, tal como descreve Castells, será por esta época – entre meados de 1960 e inícios de 1970 – que se assiste a uma profunda transformação da sociedade ocidental – marcada pelo surgimento de um novo paradigma tecnológico, de uma nova forma de globalização e de novas culturas resultantes dos movimentos sociais que então se verificaram – que conduziu à emergência daquilo que o autor designou por *sociedade em rede*. Cf. CASTELLS, Manuel (1996) – *A Era da Informação: economia, sociedade e cultura*. Vol I: A *Sociedade em Rede*.

591. Cf. *nota nº 543*.

592. LATOUR, Bruno (2011) – "Some experiments in art and politics", p. 1.

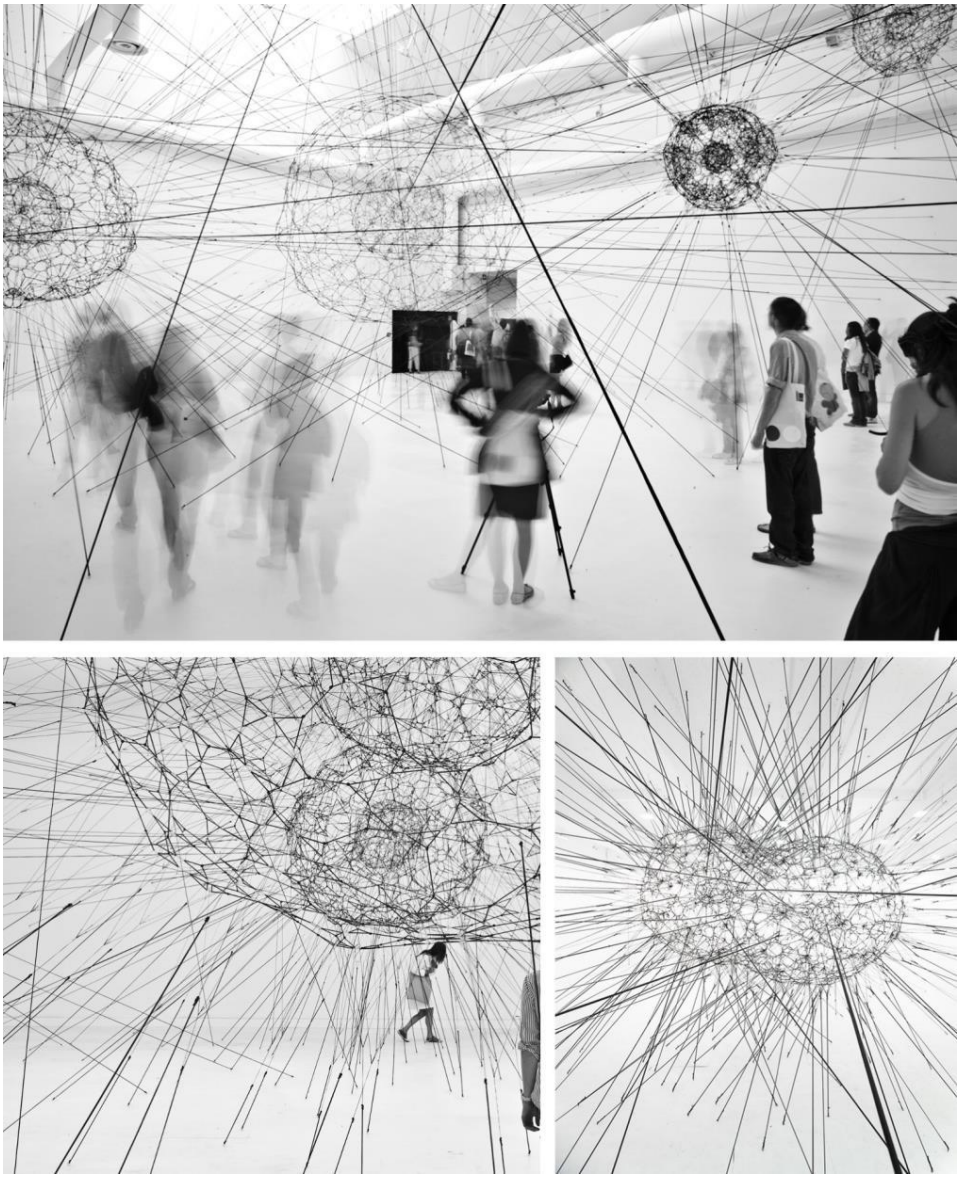


Fig. 101 – As redes e os lugares
Galaxies forming along filaments like doplets along the strands of a spider web. Instalação de Tomás Saraceno, apresentada na Bienal de Veneza de 2009. Fotografias de Kate Lacey. Fontes: *klatmagazine*; *archtalent*. Segundo Latour, a instalação de Saraceno oferece uma imagem capaz de articular duas leituras da realidade que normalmente são associadas a abordagens opostas mas que importa fazer coexistir para que se possa ter descrições pertinentes do mundo que habitamos: esferas e redes, ou seja, conexões e lugares.

like doplets along the strands of a spider web da autoria de Tomás Saraceno[593]. Trata-se de uma composição de conectores elásticos que ocupa toda a sala e desenha, ao mesmo tempo, a imagem de uma *rede* e um conjunto de *esferas* (e esferas dentro de esferas, e esferas coalescentes) que surgem em determinados pontos da estrutura. No entanto, não há aqui uma distinção determinante entre o que são *esferas* e o que é *rede* – ou, poderia dizer-se, entre o que são lugares e conexões, entre o que é local e global. Umas e outra são feitas da mesma matéria: as *esferas* são definidas pela densificação da *rede*. Os seus limites são porosos e a própria imagem de fronteira depende do ponto-de-vista – de perto dissolve-se numa malha de conexões. Os limites que as desenham são produto da multiplicação das ligações a pontos longínquos que se reúnem e entrelaçam numa mesma região, evidenciando que as esferas não subsistem autonomamente. Ao contrário, as noções de fronteira, interior e identidade constroem-se na sua densa relação com o exterior.

A instalação de Saraceno oferece-nos ainda uma composição que não tem limites (existem os limites da sala onde está instalada, mas é evidente que a composição poderia continuar indefinidamente), tal como não segue nenhuma ordem hierárquica de conjunto, sem que isso conduza a uma imagem caótica ou ininteligível. Nas palavras de Latour, "[...] essa é a beleza da obra de Saraceno: ela oferece um sentido de ordem, legibilidade, precisão, e uma construção de grande elegância, sem uma estrutura hierárquica."[594]

A imagem proposta por Saraceno – na interpretação que dela faz Latour – oferece, assim, uma metáfora promissora, que parece ter o potencial para se estabelecer como suporte de uma nova leitura da realidade e do desenvolvimento de novas formas de intervenção mais adequadas à complexidade dos territórios contemporâneos. Algo que, como afirma André Corboz, *é mais fácil de dizer do que de fazer*[595].

---

593. Instalação de Tomás Saraceno apresentada na Bienal de Veneza de 2009.

594. LATOUR, Bruno (2011) – "Some experiments in art and politics".

595. Citando de modo mais extenso este excerto em que Corboz sublinha a necessidade imposta pela *hipercidade* de uma alteração nas formas de leitura e intervenção: "será necessário aprender a pensar em termos de redes, e não apenas em termos de superfícies, algo que é – concedo de bom grado – mais fácil de dizer do que de fazer, nomeadamente porque as redes não aboliram as superfícies" (CORBOZ, André (2000) – "La Suisse comme hyperville", p. 126).

5. Cidade continuada
[Olhar #2]

"[...] sendo tão pequena esta Região, é sumamente fértil; e a benignidade dos seus ares, a afluência dos seus rios, as abundâncias, e delícias dos seus campos comprovam a fama do seu admirável tempero; donde se animou a dizer Manoel de Faria, que se no mundo houve Campos Elísios, existiram nesta Província./ [...] São seus habitantes de fecundíssima propagação e larga vida; e até nos tempos que a natureza constitui estéreis, são aqui fecundas as mulheres [...]. Basta dizer, que da gente inumerável, que não pode sustentar este País, se tem povoado o mundo, e com especialidade o Brasil, e as Minas, e que é mais a gente, que a terra, onde não há parte alguma, em que se não ouça tanger algum sino, e cantar um galo. Parece toda a Província uma Cidade continuada."[596]

Assim descrevia João Bautista de Castro a província do Minho em 1762, oferecendo-nos a expressão *cidade continuada* que aqui se elege como descritora do território do Noroeste nacional[597].

Cidade continuada soma-se a uma longa lista de termos que se vêm multiplicando no esforço de nomear e interpretar a urbanização extensiva que, em diferentes contextos, se estende por vastos territórios questionando os modelos urbanos clássicos: *rurbanização*[598], *banlieue*

596. CASTRO, João Bautista de (1762) – *Mappa de Portugal Antigo e Moderno*, p. 46, 48.

597. É Álvaro Domingues quem primeiro propõe a expressão *cidade continuada* como descritora deste território. Cf. DOMINGUES, Álvaro (2011) – *Vida no Campo*, p. 40.

598. Cf. BAUER, Gérard ; ROUX, Jean-Michel (1976) – *La rurbanisation ou la ville éparpillée*.

radieuse[599], *cidade difusa*[600], *Zwischenstadt*[601], *metrópole horizontal*[602], etc., sendo que cada designação espelha um ponto de vista distinto sobre a realidade que descreve.

A expressão *cidade continuada* fornece uma imagem sugestiva, visual, que anula, desde logo, a dicotomia urbano/rural, centro/periferia, ao mesmo tempo que se afasta de uma descrição estritamente morfológica – podendo integrar padrões difusos, dispersos, concentrados. Mas o seu interesse operativo advém sobretudo de outros dois significados que a expressão carrega consigo. O primeiro prende-se com a sua antiguidade que insere esta forma de povoamento numa genealogia de tempo longo, afastando-a de um discurso que a vê como resultado da explosão imobiliária das últimas décadas do século XX (e a todas as críticas relacionadas com tal processo), e legitimando-a como modelo de ocupação próprio daquele território. O segundo significado decorre do uso do termo *cidade* que, não sendo caso único, é raramente mobilizado para a designação destes territórios, a não ser quando acompanhado de um adjectivo que a distinga da *outra* cidade, a *original*. O termo *cidade* obriga a pensar este território em âmbitos que estão para lá da mera ocupação física ou do seu sistema funcional, alargando a toda a área urbanizada factores simbólicos, políticos e identitários normalmente reservados aos centros tradicionais – tanto na sua análise como na definição de projectos de futuro.

Os pontos que se seguem exploraram estas duas ideias, ao mesmo tempo que procuram uma genealogia destes territórios, percorrendo as histórias que explicam a sua evolução e aqueles que são, ainda hoje, os seus principais elementos e características.

5.1. Um modelo de ocupação ancestral

A *cidade continuada* não é produto de um processo recente de expansão urbana ou da subversão de um qualquer equilíbrio que a precedesse. É um modelo de ocupação próprio deste território, cujas origens se perdem nos séculos, ainda que alvo de profundas transformações ao longo do tempo.

---

599. Cf. SMETS, Marcel (1986) – "La Belgique ou la banlieue radieuse".

600. Cf. INDOVINA, Francesco (1990) – "La ciudad difusa".

601. Cf. SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*.

602. Termo cunhado por Bernardo Secchi e Paola Viganò em 2010 no âmbito da sua proposta para *Bruxelas 2040*, enquadrado no desenvolvimento do Plano Regional para o Desenvolvimento Sustentável de Bruxelas (cf. SECCHI, Bernardo; VIGANÒ, Paola (2012) – "La métropole horizontale").

A descrição de João Bautista de Castro segue de muito perto o relato que Mestre António havia feito da mesma região em 1512[603]. Terá sido esse texto a estabelecer o imaginário do Entre-Douro-e-Minho depois sucessivamente repetido ao longo de séculos[604]: um lugar de suma fertilidade, mercê da temperatura amena, dos bons ares e da muita e boa água, que permitem que aí tudo cresça e se multiplique em fartura, garantindo sustento e longa vida à sua larguíssima população; uma região onde tudo sobra, excepto a terra, que é pouca para a tanta gente que a povoa, cobrindo-a toda de modo disseminado.

Ficamos, assim, seguros de que um modelo de ocupação extensiva e difusa caracteriza este território pelo menos desde o início do século XVI: desta terra, dizia Mestre António ser "[…] tão povoada que em poucas partes dela se pode dar um brado que se não ouça em povoado […]"[605]; e, poucos anos mais tarde, Álvaro Vaz explicava a D. João III que não se encontrava aí "[…] nenhum lugar nem aldeia junta, somente por casais e quintas apartados uns dos outros vivem os moradores nas freguesias […]".[606]

Quanto às origens desta forma de povoamento, há poucas certezas. Alberto Sampaio[607] pensa encontrá-las no período de romanização do Entre-Douro-e-Minho, tempo em que o povoamento se alarga para lá dos castros – já de si numerosos e amplamente difundidos pela região[608] – passando a ocupar toda a área fértil dos vales. Ter-se-á então assistido a uma gradual, mas profunda, reorganização do território, marcada pela generalização de novas práticas de cultivo e, sobretudo, pela introdução do regime de propriedade

603. MESTRE ANTÓNIO (1512) – "Tratado sobre a Provimcia d'Antre Douro e Minho e suas avondonças copilado por Mestre Antonyo Fisyquo e Colorgião, morador na Villa de Guimaraens e natural da mesma".

604. Cf. DURÃES, Margarida (1994) – "O Minho, no pensamento geo-histórico do Portugal moderno e contemporâneo".

605. MESTRE ANTONIO (1512) – "Tratado sobre a Provimcia d'Antre Douro e Minho e suas avondonças copilado por Mestre Antonyo Fisyquo e Colorgião, morador na Villa de Guimaraens e natural da mesma", p. 33.

606. VAZ, Alvaro (1532) – "Lyvro do numero que por mandado del Rey noso Senhor se fez das çidades e vylas e logares dAmtre Doyro e Mynho e moradores delas e termos e asy com que partem, por carta del Rey nosso Senhor", p. 271. O fragmento transcrito integra a apresentação do termo de Guimarães no Numeramento de 1527-1532, mandado fazer por D. João III, sendo que a mesma ideia se vai repetindo em diferentes pontos do texto, referentes a distintas áreas da região, ainda que de modo menos enfático.

607. Cf. SAMPAIO, Alberto (1892-98) – "As Vilas do Norte de Portugal".

608. Para uma descrição e cartografia dos principais núcleos de ocupação pré-romana do território do Vale do Ave, cf. DINIS, António Pereira (1993) – *Ordenamento do território do Baixo Ave no I milénio a.C.*; FERREIRA, Pedro Ricardo Gonçalves (2016) – *Os caminhos da estrutura do território do Baixo Ave*, p. 41-51.

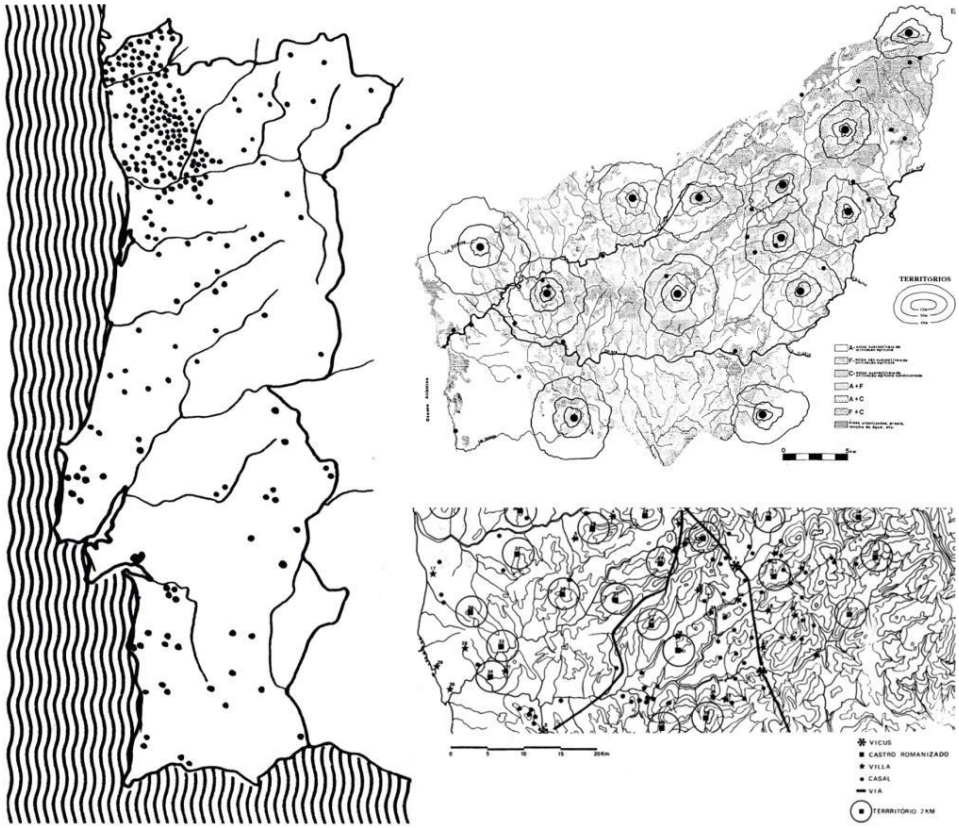


Fig. 102 – Difuso enquanto modelo de ocupação ancestral
À esquerda: Posições castrejas pré-históricas, segundo Amorim Girão. Fonte: SNA (1961) – *Arquitectura Popular em Portugal*, vol. 1, p. 8. À direita, em cima: povoados fortificados e seus territórios teóricos no Médio Ave no período pré-romano (séculos II a.C. - I d.C.). Fonte: DINIS, António Pereira (1993) – *Ordenamento do território do Baixo Ave no I milénio a.C.*, Estampa LXI. À direita, em baixo: povoamento romano no Médio Ave. Fonte: MARTINS, Manuela; LEMOS, Francisco Sande; PÉREZ LOSADA, Fermín (2003) – "O povoamento romano no território dos galaicos bracarenses" p. 276.
As imagens evidenciam a forte difusão da ocupação no Noroeste no país desde o período pré-romano.

privada[609], decorrente dos códigos administrativos e fiscais romanos, mas operada, em grande parte, pelas elites indígenas[610].

As *villae* ter-se-ão estabelecido como peça fundamental de uma nova ordem territorial, de carácter eminentemente agrário, que então emergia. Para Alberto Sampaio, o modo de povoamento e divisão administrativa medievais – em grande medida os mesmos que chegaram ao seu tempo – seriam consequência directa da divisão da propriedade estabelecida pelas *villae* romanas e, sobretudo, pelo modo como estas se subdividiam em unidades de menor dimensão de forma a garantir a boa gestão das terras e uma exploração agrícola de carácter intensivo, eficiente e rentável, ao mesmo tempo que serviam os diferentes níveis da hierarquia social que, por essa altura, se ia formando[611]. E se a linearidade da leitura de Alberto Sampaio é hoje questionada[612], parecem restar poucas dúvidas quanto à intensidade e difusão da ocupação romana que por aqui se verificou, da qual terá resultado uma estrutura complexa, em que aos castros existentes (parte dos quais se mantém ocupada por longo tempo) e aos novos núcleos urbanos se soma grande profusão de *vicus* e *villae*, com seus casais, quintas, vilares e respectivas glebas[613] de

609. Cf. SAMPAIO, Alberto (1892-98) – "As Vilas do Norte de Portugal", p. 12, 29-36. Jorge Pinho nota ainda que todas as *villae* identificadas pelos trabalhos de arqueologia se localizam a uma distância superior a 30 minutos relativamente ao seu local central de referência, nomeadamente a castros que se mantêm ocupados, como é o caso do castro de Alvarelhos; o que leva a crer que, em torno desses núcleos, se manteria uma área de exploração agrícola de proximidade, possivelmente em regime comunitário. Cf. PINHO, Jorge (2011) – "O povoamento rural romano na vertente fluvial do Rio Ave, Noroeste de Portugal: Dinâmicas de estabelecimento sob o ponto de vista geo-espacial", p. 249.

610. Parece ser amplamente aceite que o reordenamento do território terá sido sobretudo implementado pelos indígenas. A este respeito, Manuela Martins nota que o facto das *villae* do Noroeste serem de estrutura simples e construção modesta ficará a dever-se não só à sua escala reduzida, mas sobretudo aos seus proprietários serem, na maior parte dos casos, de ascendência indígena (cf. MARTINS, Manuela (1992) – "As Vilas do Norte de Portugal de Alberto Sampaio: Importância da obra no estudo do povoamento antigo", p. 401).

611. Alberto Sampaio detalha o modo como a subdivisão das *villae* corresponde a diferentes regimes de propriedade e de exploração das terras, assim como a diferentes formas de relação com os *domini* (cf. SAMPAIO, Alberto (1892-98) – "As Vilas do Norte de Portugal", p. 97-106).

612. Manuela Martins evidencia que, à luz do que a arqueologia revelou nas últimas décadas, a leitura de Alberto Sampaio terá de ser entendida como demasiado simplista e linear: nem a estrutura do povoamento romano era tão simples como ele apresenta, nem a transição das *villae* romanas para a divisão paroquial medieval pode ser entendida de modo tão directo e contínuo. No entanto, sublinha a autora, os dados que hoje temos não permitem invalidar aquilo que são os traços gerais da tese de Sampaio. Pelo contrário, as mais recentes descobertas arqueológicas parecem corroborar a intensa e disseminada ocupação agrária adivinhada pelo historiador vimaranense. Cf. MARTINS, Manuela (1992) – "As Vilas do Norte de Portugal de Alberto Sampaio: Importância da obra no estudo do povoamento antigo".

613. Para uma descrição sumária da estrutura de ocupação romana do território do Noroeste peninsular, cf. MARTINS, Manuela; LEMOS, Francisco Sande; PÉREZ LOSADA, Fermín (2003) – "O povoamento romano no território dos galaicos bracarenses" e, para o território do Baixo Ave, cf. FERREIRA, Pedro Ricardo Gonçalves (2016) – *Os caminhos da estrutura do território do Baixo Ave*, p. 41-51. Para uma cartografia da ocupação romana do Vale do Ave, cf. PINHO, Jorge (2011) – "O povoamento rural romano na vertente fluvial do Rio Ave, Noroeste de Portugal: Dinâmicas de estabelecimento sob o ponto de vista geo-espacial", p. 250. De referir também a "Carta corográfica e itinerária da Hispânia ocidental durante o período imperial romano" em desenvolvimento por Luís Fraga da Silva (SILVA, Luís Fraga da (2017) – "Hispania pars



Fig. 103 – O milho
A rega do milho, década de 1950/1960. Fotografia de Artur Pastor. Fonte: *Arquivo Municipal de Lisboa*

diferentes naturezas e funções no sistema produtivo[614], todos ligados entre si por uma densa rede de caminhos e estradas testemunhada pelo elevado número de marcos miliários aí encontrados[615]. Uma forma de povoamento disseminado que cobre todo aquele território, que é resultado de um modo de cultivo e uma forma de organização social específicos, e que parece caracterizar o Vale do Ave desde esses tempos longínquos.

5.2. Da revolução do milho à paisagem da vaca

5.2.1. A revolução do milho

Uma segunda transformação nas práticas de produção agrícola marca indelevelmente a paisagem do Entre-Douro-e-Minho: a chegada do milho grosso, vindo do Novo Mundo no século XVI. Um novo cereal que "permitia a uma família subsistir, pelo esforço de todos, nuns palmos de terra à roda de um poço."[616] Orlando Ribeiro chamou-lhe *revolução do milho*[617].

"O milho é o único cereal regado e sachado e nisto consiste a sua originalidade."[618] É também uma cultura de Verão de grande produtividade e ciclo gestativo curto que permite a alternância com as culturas de Inverno e de Primavera. Neste território, para além do bom clima e da existência de gado graúdo que garantia força de trabalho e estrume, os terrenos húmidos dos fundos dos vales destinados a prados e linhares, onde a rega estava há muito generalizada, ofereciam as condições ideais para a introdução do novo cereal,

---

occidentalis"), na qual se torna evidente a intensidade da ocupação do Noroeste nacional durante este período, fortemente marcado pela persistência do povoamento pré-romano.

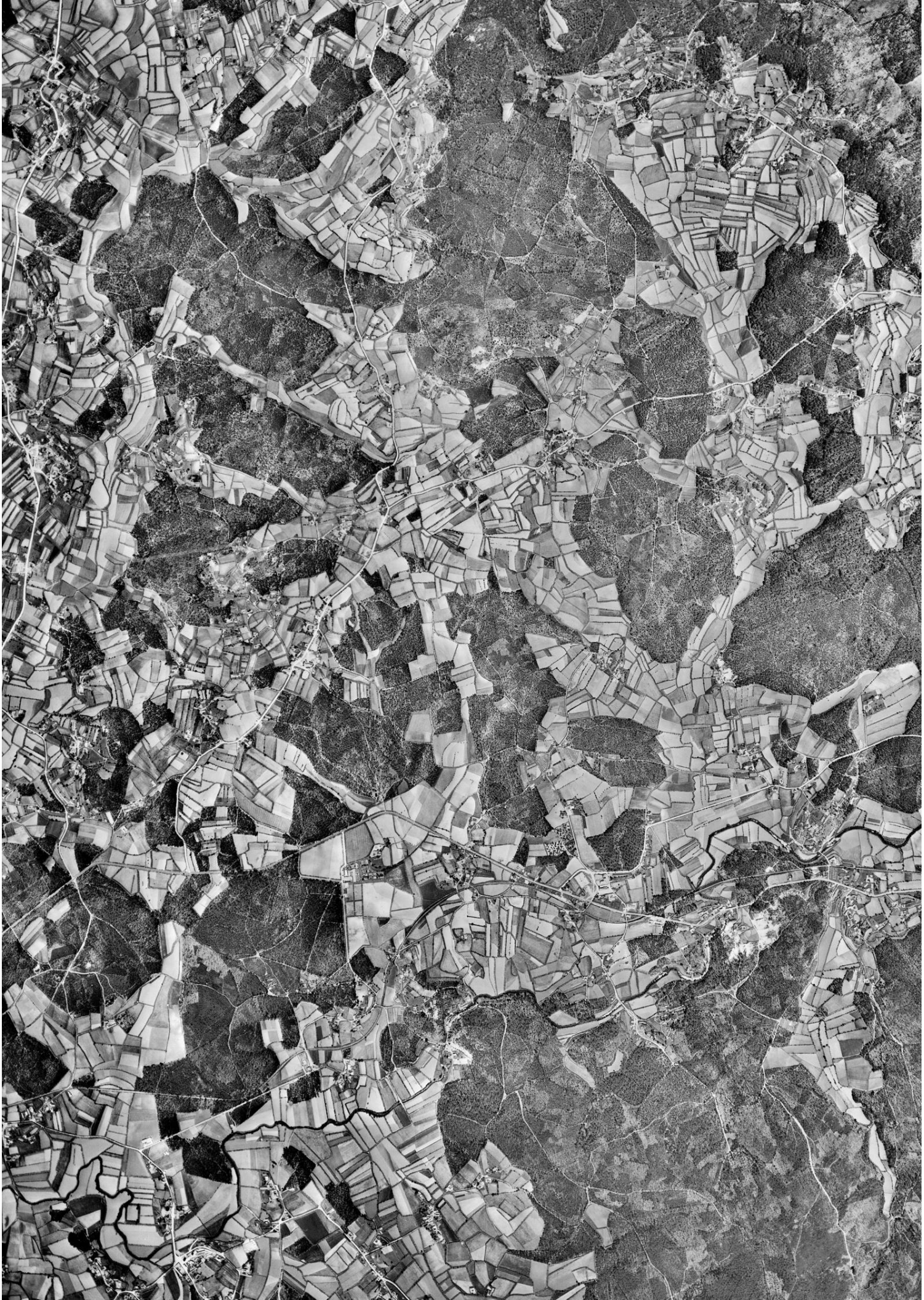
614. Como sublinha Alberto Sampaio, cada subunidade de cultivo seria sempre composta por diversas parcelas, separadas entre si, destinadas a diferentes funções – campos de cultivo, pastos, matos – de modo a assegurar a viabilidade da exploração agrícola. Um sistema produtivo do qual fariam muitas vezes parte terrenos comunitários – os baldios – normalmente destinados a matos ou pastos.

615. Cf. MARTINS, Manuela; LEMOS, Francisco Sande; PÉREZ LOSADA, Fermín (2003) – "O povoamento romano no território dos galaicos bracarenses", p. 270-271.

616. RIBEIRO, Orlando (1945/86) – *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico*, p. 122.

617. "Revolução do milho, pode dizer-se com propriedade. Depois da conquista romana, nenhuma alteração mais profunda se introduziu na monótona vida dos nossos campos: nem os árabes, com plantas novas e cultura de regadio, fizeram nada de comparável. Grandes arroteias, supressão dos pousios; aumento da área regada; agricultura intensiva, variada, minuciosa; declínio do pastoreio, por falta de espaços abertos à deambulação dos rebanhos; separação definitiva do campo e do bosque; maior iniciativa no trabalho familiar, decadência irremissível do espírito de comunidade, individualismo que se traduz no parcelamento da terra, na multiplicação das sebes, muros e divisórias, e na disseminação das habitações, tudo o milho favoreceu, permitiu ou provocou." (Idem, *ibidem*, p. 122).

618. Idem, *ibidem*, p. 116.



que passou a alternar com as culturas que aí se praticavam. A população numerosa assegurava a mão-de-obra e estimulava a produção, pela necessidade de alimentação.

A elevada produtividade do novo cereal levou a que o seu cultivo se estendesse também aos terrenos de meia encosta, até aí reservados às culturas de sequeiro, levando consigo o regadio que passa a estender-se praticamente a toda a área cultivada por meio de uma complexa e filigranar rede de açudes, poços, tanques, levadas e aquedutos que levam a água a todas as parcelas[619]. O milho estabelece-se, então, como fulcro de um sistema de policultura intensiva, em que o cereal convive com a abóbora e o feijão que sobe pelo seu caule, para depois alternar com as culturas de Verão e Primavera em campos bordejados por árvores de fruto e vinha de arredor em ramada ou enforcado. Ao lado, a horta, situada junto à casa daqueles que trabalham os campos, com as suas arrecadações, eira, sequeiro, cortes de gado, capoeira e porco. Era uma agricultura promíscua e altamente produtiva, que se estendeu a todo o terreno disponível, rompendo maninhos[620] e multiplicando até ao quase impossível os socalcos que redesenharam, a traço fino de granito e latada, as retalhadas encostas do Vale do Ave. À cota alta, nos terrenos mais pedregosos e declivosos, cresciam os matos que serviam de cama ao gado que era estabulado para a produção do estrume, suporte essencial deste sistema agrícola tão exigente em fertilizante, onde desapareceram os pousios e os pastos foram reduzidos ao mínimo.

Era uma produção permanente e minuciosa que exigia muita mão-de-obra, num trabalho difícil, constante, próximo; mas que ao mesmo tempo permitia que uma pequena leira assegurasse a sobrevivência de toda a família que a trabalhava. Aliás, como lembra Orlando Ribeiro, a policultura intensiva e regada seria inviável em parcelas de grande dimensão dado o trabalho constante e esforço de manutenção de solos e infra-estruturas que exigiam[621]. E se no Entre-Douro-e-Minho não faltavam jornaleiros, o certo é que

619. Segundo Orlando Ribeiro, "[n]o Minho […] toda a superfície arável é, praticamente, regada, salvo num ou noutro lugar mais escasso de água. Aqui se encontram as percentagens mais elevadas de área irrigada na superfície total na Península […]" (RIBEIRO, Orlando (1945/86) – *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico*, p. 117).

620. Como lembra Orlando Ribeiro, esta é a terra "[…] onde, no século XVI, é preciso proibir que se rompessem mais maninhos, tal a escassez de mato para estrumes […]" (idem, *ibidem*, p. 79).

621. "A policultura regada, que tem como paradigma a horta, traz inevitavelmente consigo os germes do parcelamento. As necessidades de mão-de-obra, o custo da manutenção das instalações de regadio, o elevado rendimento por unidade de superfície, a limitação inevitável da extensão que se pode regar, fazem sempre da horta uma propriedade pequena, que raramente alcança dois hectares." (Idem, *ibidem*, p. 81).

Fig. 104 (página anterior) – O minifúndio
Fotografia aérea da zona poente do município de Famalicão, 1958. Fonte: Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão. A imagem evidencia o minifúndio que retalha as manchas agricultadas e que ainda hoje estrutura a paisagem do Ave.





Fig. 105, 106 – O milho e o minifúndio
Em cima: plantação de milho híbrido para forragem em Rebordões, Santo Tirso. Fotografia do autor.
Em baixo: o minifúndio minhoto, dominado pela produção forrageira. Fotografia de Filipe Jorge.

estávamos aqui muito longe do regime de trabalho sazonal das grandes propriedades cerealíferas do sul do país que promoveram a concentração do povoado. Ao contrário, o sistema de produção agrícola do Noroeste fomentou a sucessiva subdivisão dos terrenos e uma exploração de base familiar, acompanhada pelo polvilhar das casas que se localizaram junto dos campos.

Ressalve-se, no entanto, que esta divisão da terra não correspondia necessariamente a uma divisão da propriedade. Os camponeses proprietários estavam em minoria, sendo as parcelas cedidas à exploração segundo diferentes regimes[622], o que levava à multiplicação de feitores, foreiros e caseiros. Porém, apesar da propriedade se manter concentrada nas mãos de poucos – em particular até à extinção dos morgadios, em 1863 –, Orlando Ribeiro encontra neste modelo uma forma de transferir, na prática, a terra de proprietários absentistas para as mãos de quem a trabalha, fórmula que não só garantia o cultivo das terras, como também abria a possibilidade de uma certa mobilidade social àqueles que se mostravam mais capazes na exploração das propriedades. Formava-se assim, no contexto de uma estrutura social imobilista, uma estratificação mais fluida – um pouco mais justa – que se opunha aos "perigosos contrastes nas classes rurais, ainda separadas, no Alentejo, em *ricos* e *pobres*, ou seja, *lavradores* e *ganhões*."[623]

5.2.2. A afirmação da fileira leiteira

A partir de meados do século XX, assiste-se a um novo momento de transformação, fomentado pela necessidade de transferência de uma lógica de subsistência para uma agricultura de mercado e de carácter empresarial, na qual os modos de produção tradicionais – assentes na parcela mínima, nos pequenos produtores sem capacidade de investimento, na policultura e na mão-de-obra intensiva – tinham dificuldade em competir. Iniciava-se um período de crise na actividade agrícola minhota, em muito agravada pela escassez de mão-de-obra que agora se afastava da agricultura, encontrando melhores

622. Sobre os diferentes regimes de transmissão de propriedade e concessão de exploração, cf. SILVA, Rosa Fernanda Moreira da (1983) – "Contraste e mutações na paisagem agraria das planícies e colinas minhotas", p. 15 e ss. A autora sublinha que a manutenção do regime de propriedade vinculada até 1863, para além de socialmente injusta, foi "extremamente negativo para a economia portuguesa" (p. 15).

623. RIBEIRO, Orlando (1945/86) – *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico*, p. 81. Refira-se que este excerto, retirado de uma frase de defesa explícita da reforma agrária, não surge nas edições anteriores a 1974, sendo acrescentado apenas a partir da quarta edição de 1986, que se apresenta como edição revista e ampliada.

O que faz uma vaca europeia de 650 kg estabulada no Vale do Ave?

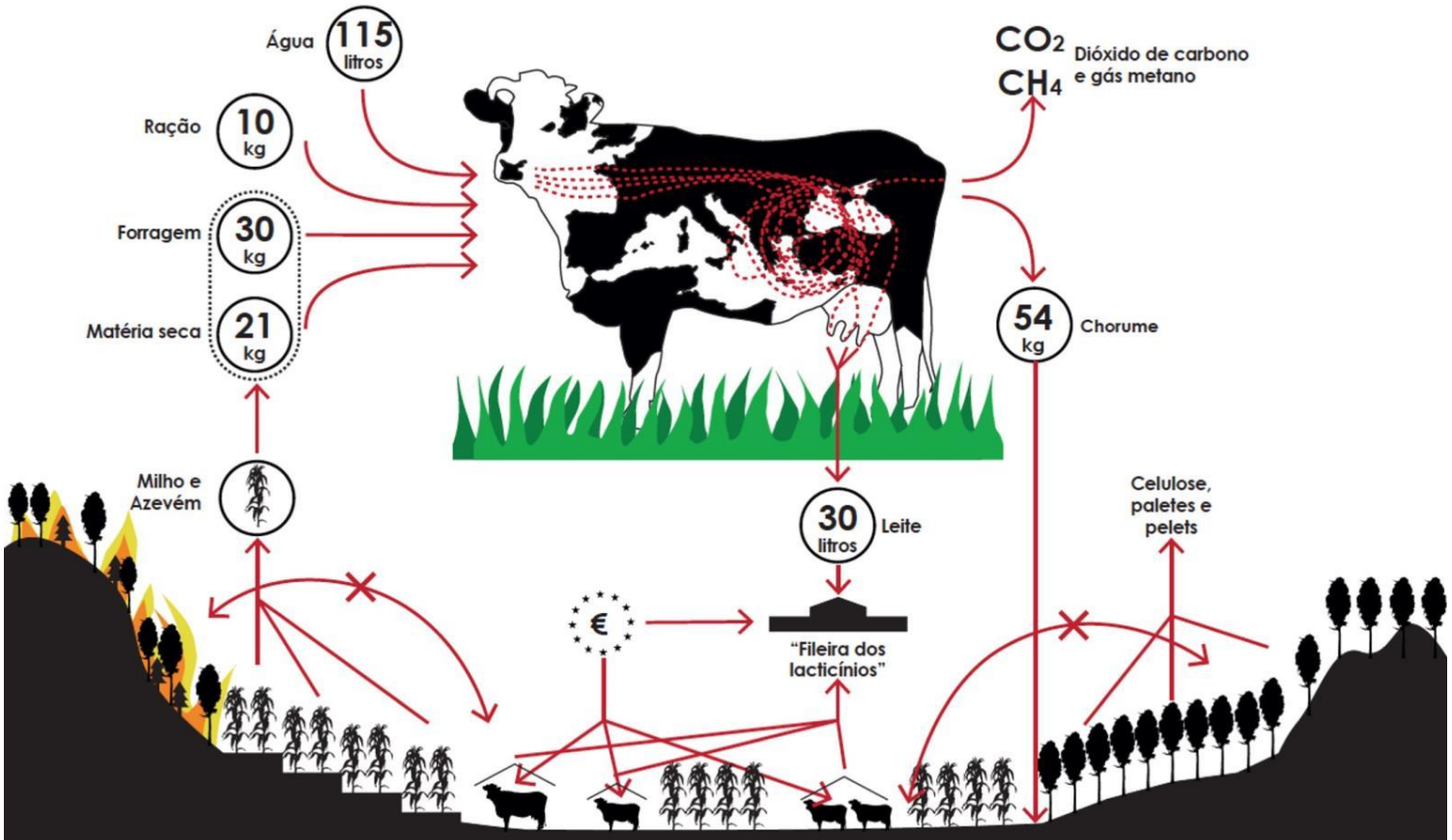


Fig. 107 – A paisagem da vaca
Diagrama que sintetiza o sistema de produção da fileira leiteira e sua relação com a ocupação das áreas agrícolas e florestais. Concebido por Ivo Poças Martins. Fonte: DOMINGUES, Álvaro; MARTINS, Ivo Poças (2015) – "A paisagem da vaca", p.135.

salários no sector industrial em desenvolvimento, ou na emigração para uma Europa em franco crescimento[624].

Será a fileira do leite a estabelecer-se como motor da mutação que se impunha. Em particular desde 1938 que o governo procurava fomentar e regular a produção e distribuição do leite, tentando superar os problemas de higiene e saúde alimentar existentes, assim como aumentar o consumo que se encontrava em taxas preocupantemente baixas. Mas é apenas em 1953, com a concentração de toda a recolha e distribuição em pontos de recolha geridos pelas cooperativas agrícolas e, sobretudo, em 1965, com o início de um programa de financiamento aos produtores, que o sector leiteiro se afirma no território. Na década seguinte, a implantação do sector consolida-se com a criação do programa do *leite escolar* e a generalização do UHT; consolidação que se reforçaria mais tarde, já em ambiente democrático e após a integração na Comunidade Económica Europeia, com o financiamento e o sistema de quotas da Política Agrícola Comum[625]. Tratou-se de uma mudança profunda nas práticas agrícolas que mobilizou novo redesenho da paisagem do Vale do Ave. Álvaro Domingues chamou-lhe *a paisagem da vaca*[626].

Nos campos, o milho mantém-se a cultura dominante[627]. Mas agora já não se destina ao consumo humano: é o milho híbrido, fornecido pelas grandes multinacionais como a Pioneer ou a Monsanto, destinado à ensilagem para alimentação do gado bovino produtor de leite. Dada a crescente especialização e mecanização das práticas de cultivo, este milho já não se mistura com outras culturas. Está só, e alterna com o azevém, ambos para

624. Rosa Fernanda Moreira da Silva usa um caso particular para ilustrar o modo como a alteração de contexto torna inviável a continuidade das práticas agrícolas tradicionais, apontando a súbita subida dos salários resultante da escassez da mão-de-obra como um dos factores mais relevantes. No exemplo que apresenta, um jornaleiro a seco que em 1911 era pago apenas com produtos agrícolas, em 1959 aufere já um pagamento de 5$00 ao dia. Esse valor sobe rapidamente: em 1964 é de 45$00, em 1969 atinge já os 100$00. Cf. SILVA, Rosa Fernanda Moreira da (1983) – "Contraste e mutações na paisagem agraria das planícies e colinas minhotas", p. 101.

625. Para uma história do desenvolvimento do sector leiteiro em Portugal, cf. ALVES, Jorge Fernandes (2016) – "A fileira do leite em perspectiva histórica".

626. Cf. DOMINGUES, Álvaro; MARTINS, Ivo Poças (2015) – "A paisagem da vaca". Refira-se que todo este capítulo é, em grande medida, devedor desse texto e da investigação que lhe subjaz e que integrou o projecto *Território: Casa Comum*.

627. De acordo com os dados mais recentes disponibilizados pelo INE (superfície das culturas temporárias e permanentes por localização geográfica, 2009), de um total de 21 442 ha de área cultivada no Médio Ave, 15 076 ha (70% do total) destinam-se a culturas forrageiras e 2936 ha (14%) a cereais para grão. A cultura que se segue é a vinha, com apenas 2155 ha (10%). Mais nenhuma apresenta números relevantes (seguir-se-iam as hortícolas com escassos 395 ha). O caso particular de Famalicão segue a tendência geral: de um total de 8637 ha de área cultivada, 6896 ha (80%) destinam-se a cultura forrageira, 782 ha (9%) a cereal para grão e 696 ha (8%) a vinha.

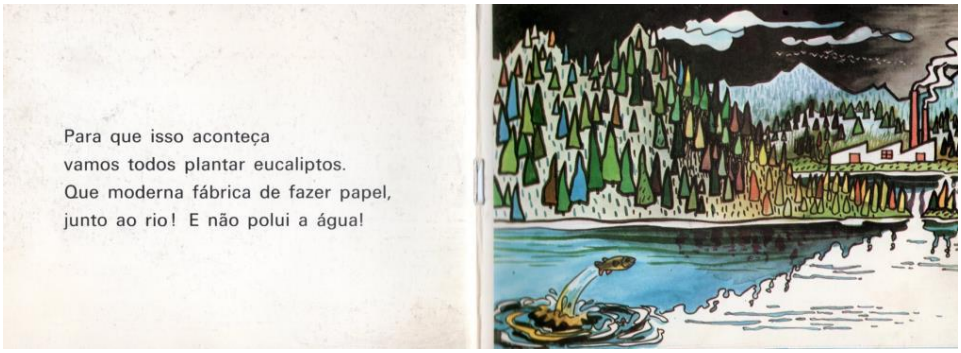
produção forrageira. O linho desaparecera há muito com o crescimento da têxtil algodoeira a partir de meados do século XIX. A vinha de bordadura vai desaparecendo, deixando memórias de esteios ao alto e latadas nuas. Agora, também a vinha se planta em regime intensivo, ocupando toda a parcela em bardos contínuos e paralelos, tornando-se a segunda cultura mais presente na paisagem, ainda que com áreas muito inferiores às ocupadas pelo milho. A estes, somam-se a cultura intensiva de hortícolas e os ensaios de produção de frutos vermelhos, ambos em estufas que pontuam a paisagem. Do passado, restam as hortas no logradouro das casas que se multiplicam ao longo do entramado dos caminhos, à medida que a pressão urbanística aumenta e o valor do solo agrícola diminui.

O gado de trabalho foi substituído por vacas turinas, trazidas da Holanda ou do Reino Unido, e estabuladas em regime intensivo para produção de leite, em instalações com elevada incorporação tecnológica regidas por apertada regulamentação sanitária, onde já não encontram lugar os matos para as camas de gado. Nos campos, o tradicional estrume é substituído por fertilizantes sintéticos complementados com chorume. O corte dos matos deixa, assim, de fazer parte do sistema agrícola. Nos cabeços, as matas e bouças são substituídas, primeiro pelo pinheiro bravo e mais tarde pelo eucalipto num alargado processo de florestação fortemente incentivado pelo governo.

5.2.3. A ecologia do incêndio

Havia já muito tempo que a guerra contra os baldios, matos e incultos tinha sido decretada pelos poderes públicos, que neles viam a depauperização dos solos – com correspondentes perda de valor e riscos de erosão e enxurradas – e, sobretudo, a imagem do desperdício e de uma agricultura pobre e arcaizante que era necessário modernizar, de modo a aumentar o seu rendimento e libertar mão-de-obra para a indústria. A florestação de todas essas áreas seria meio de forçar a transformação pretendida: anulava uma das peças fundamentais do sistema de cultivo tradicional, ao mesmo tempo que impulsionava o uso de adubos químicos, recuperava a qualidade dos solos e rentabilizava os terrenos com a produção de madeira. Com esta acção apoiava-se também dois dos sectores-base nos quais assentava o esforço de industrialização lançado pelo governo no pós-guerra: adubos e pasta de papel[628].

628. Como explica Ferreira Dias, a proposta de *reorganização industrial* por si desenvolvida enquanto Subsecretário de Estado do Comércio e Indústria – concretizada na Lei nº 2005 de 14 de Março de 1945 – assenta na selecção de três sectores basilares que deveriam ser incentivados e nos quais o Estado deveria ter intervenção directa: Metalurgia (produção de elementos simples de ferro e cobre), adubos e celulose (papel e pasta de papel). Dos primeiros estudos fazia também parte o álcool carburante (como substituição dos



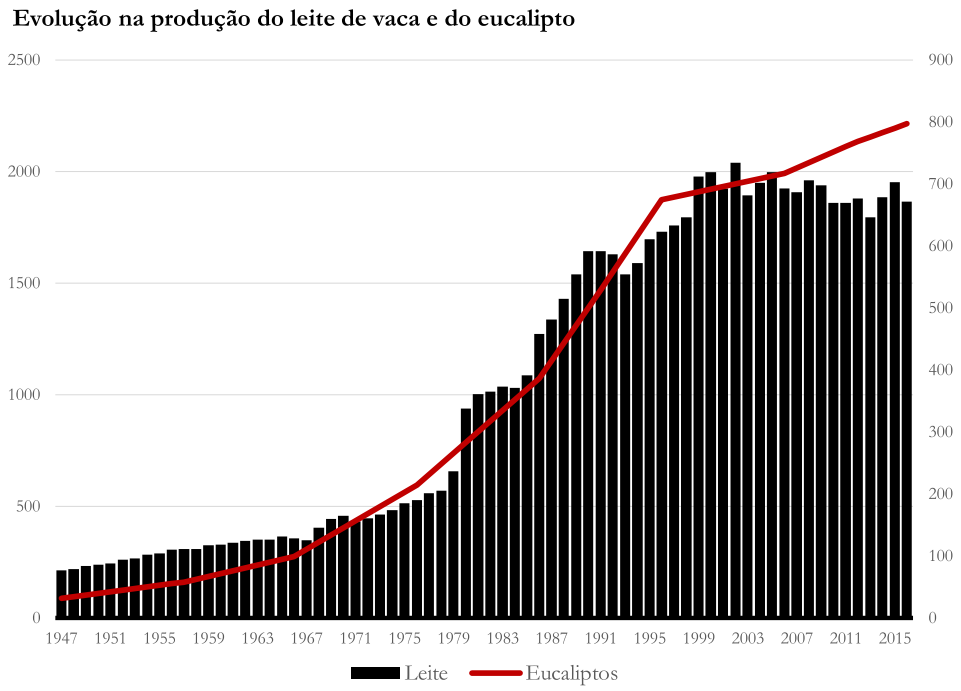


Fig. 108, 109 – A expansão do eucalipto
Em cima: Páginas de livro infantil destinado ao ensino pré-escolar e básico, promovendo a plantação de eucaliptos, década de 1970 (?). Fonte: *Do eucalipto ao papel*. Porto: Edições Portugal Pequenino, s.d.
Em baixo: Evolução da produção de leite de vaca (milhares de litros) e da área de eucalipto (milhares de hectares) em Portugal. Fontes: INE, PEFC e ALVES, António Monteiro; PEREIRA, João Santos; SILVA, João M. Neves (1990) – "A introdução e a expansão do eucalipto em Portugal", p.20

A batalha contra os baldios foi lenta, cheia de avanços e recuos, movendo-se num debate entre os partidários da sua florestação e aqueles que defendiam a ampliação da área agrícola[629], e encontrando forte contestação entre as populações rurais que aí tinham uma importante fonte de riqueza e energia[630]. A Lei do Povoamento Florestal de 1938[631] surge como um marco de referência neste processo ao decretar a florestação dos baldios e a sua incorporação no domínio público. E se os seus efeitos práticos foram aqui relativamente limitados[632], eles serão ampliados a partir de 1954 – precisamente um ano após a entrada em laboração da Companhia Portuguesa de Celuloses[633] –, momento em que a acção pública de florestação é reforçada e alargada aos terrenos privados; um reforço que viria a repetir-se em 1963, agora com maior incentivo à iniciativa privada e com financiamento do reformulado Fundo de Fomento Florestal[634].

---

combustíveis petrolíferos) que terá sido abandonado na redacção do relatório que acompanhava a proposta de lei de fomento e reorganização industrial (cf. DIAS JR., José N. Ferreira (1945) – "Linha de rumo: Notas de economia portuguesa", p. 163-172). Na verdade, a definição das indústrias-base só viria a ser oficialmente regulamentada por resolução do Conselho de Ministros de 24 de Abril de 1947.

629. Para um resumo deste processo cf. DEVY-VARETA, Nicole (1993) – *A floresta no espaço e no tempo em Portugal: A arborização da Serra da Cabreira (1919-1975)*, p. 133-186.

630. Sofia Teives e Diego Bussola (2005) explicam que a florestação de matos e incultos (tanto baldios como terrenos particulares), e a criação de uma nova fileira industrial que encontra na nova floresta fonte de matéria-prima, vêm atribuir à madeira (e a esses terrenos) um valor que não lhe era reconhecido até esse momento. O livre acesso à lenha passa então a estar vedado às populações que tinham aí a sua principal fonte de energia. Segundo os autores, terá sido este processo – associado à forte emigração do início da segunda metade do século XX que trazia novos hábitos e maiores recursos financeiros – a fomentar o uso do gás assim como a electrificação dos territórios que se estendiam para lá dos principais centros urbanos. Cf. TEIVES, Sofia; BUSSOLA, Diego (2005) – "O consumo doméstico de energia", p. 132-134.

631. Lei nº 1971 de 15 de Junho de 1938.

632. O plano de povoamento florestal de 1938 programava a inclusão dos baldios a Norte do Tejo no regime florestal e a sua plantação, tendo esta sido concretizada em cerca de dois terços do previsto (cf. DEVY-VARETA, Nicole (1993) – *A floresta no espaço e no tempo em Portugal: A arborização da Serra da Cabreira (1919-1975)*, p. 182), o que teve um impacto relevante no território. No entanto, o plano visava apenas os baldios de grande dimensão, com áreas superiores a 500 ha, algo que no Vale do Ave era praticamente inexistente dada a sua estrutura fundiária, como pode verificar-se pela identificação de todos os baldios submetidos ao regime florestal apresentada em DEVY-VARETA, Nicole (1993) – *A floresta no espaço e no tempo em Portugal: A arborização da Serra da Cabreira (1919-1975)*, p. 175-180.

633. "Quem souber que há em Portugal perto de três milhões de hectares de floresta, dos quais 40% são de pinhal, e verificar a importação que se faz de papéis e pasta de papel achará um desequilíbrio difícil de explicar. Isto me levou no encalço da indústria da celulose; e do desfiar persistente desta meada nasceram uma sociedade e uma licença." – assim resume Ferreira Dias as intenções que o levaram a fomentar a criação da Companhia Portuguesa de Celuloses em 1942 (DIAS JR., José N. Ferreira (1945) – "Linha de rumo: Notas de economia portuguesa", p. 196). No entanto, mesmo com a entrada do Estado como accionista em 1945, na sequência da Lei da Reorganização Industrial, a empresa não conseguia atrair o capital necessário à criação da indústria ambicionada. Será só a partir de 1949, com o financiamento resultante do Plano Marshall, que o projecto se concretiza, entrando em laboração em 1953. Cf. ALVES, Jorge Fernandes (2000) – "A estruturação de um sector industrial: a pasta de papel".

634. O Decreto-Lei nº 45443 de 16 de Dezembro de 1963 promulga o planeamento dos trabalhos de arborização com fins produtivos dos terrenos cuja capacidade de uso seja predominantemente florestal. Tal como pode ler-se no preâmbulo, com o objectivo de servir o sector da celulose responsável por parte importante das exportações nacionais, o diploma visa fomentar um "surto de arborização nos terrenos

Esta era a resposta do governo ao rápido crescimento do sector da pasta de papel em Portugal. Em 1957 a Companhia Portuguesa de Celuloses havia iniciado a produção de pasta branqueada de eucalipto ao sulfato – uma total inovação no mercado europeu cuja alta qualidade e baixo preço levou a um assinalável aumento das exportações, tendência seguida por outras empresas nacionais do sector. A escassez de eucalipto face ao súbito aumento da procura levou o governo a promover a florestação e controlar o mercado da madeira, chegando mesmo a fixar o seu preço, ao mesmo tempo que garantia aos produtores a aquisição de todo o eucalipto produzido no país[635]. Este contexto levou ao rápido alastramento do eucalipto por todos os terrenos disponíveis que agora se tornavam rentáveis[636]. Para muitos, concretizavam-se assim os objectivos perseguidos ao longo de muitas décadas. Como afirmava Ernesto Goes, logo em 1962, "é com satisfação que se verifica a transformação de charnecas maninhas que até há poucos anos eram regiões abandonadas, sem qualquer interesse, em valiosas manchas de eucaliptal. É de salientar a valiosa obra que se está realizando […] transformando terras pobres, sem qualquer valor, num verdadeiro manancial de riqueza."[637]

Apesar do entusiasmo de Ernesto Goes, o certo é que esta produção de eucalipto não é actividade de grande retribuição, em particular nas últimas décadas em que o preço tem vindo a ser cada vez mais pressionado devido ao surgimento de formas de cultivo de maior rendimento e à concorrência externa (tanto de eucalipto como de pasta de papel). Se nos terrenos de xisto, mais moles e planos, a produção é ainda viável pela sua mecanização, nos cabeços graníticos que dividem os muitos vales do Noroeste, marcados por grande

---

particulares compatível com as exigências de um programa de florestação que abarca uma área da ordem dos 2 000 000 ha." Ao contrário do que era previsto nos anteriores diplomas, a florestação que agora se pretende promover não fica dependente da acção ou plano público. Para além de dar novo fôlego à intervenção estatal, procura-se sobretudo fomentar a iniciativa privada que será financiada pelo Fundo de Fomento Florestal. Este fundo, criado em 1945 apenas para disponibilizar sementes e árvores de viveiro (cf. Decreto-Lei nº 34394 de 27 de Janeiro de 1945), é agora amplamente reformulado, constituindo-se como instrumento financeiro de amplos poderes.

635. De acordo com valores apresentados por Amélia Branco (cf. BRANCO, Amélia (2010) – *O impacto das florestas no crescimento económico moderno durante o Estado Novo (1930-1974)*, p. 405), entre os anos 1963 e 1969, o preço do m^3 de eucalipto terá passado de 120$00 para 225$00 (a preços de 1963). Visando defender a indústria deste súbito crescimento, é criada, em 1969, a MADEIPER, um consórcio de indústrias que se estabelece como intermediário único responsável por toda a transacção de material lenhoso e que determina o preço das matérias-primas. A MADEIPER assume junto do governo o compromisso de adquirir todo o eucalipto produzido no país nos anos que se seguiram à sua criação e será liquidada apenas em 1975. Cf. ALVES, Jorge Fernandes (2000) – "A estruturação de um sector industrial: a pasta de papel", p. 172.

636. Amélia Branco explicita a relação entre o desenvolvimento do sector da pasta de papel em Portugal e as políticas públicas de florestação desenvolvidas durante o mesmo período. Cf. BRANCO, Amélia (2010) – "Was the portuguese forest policy a contribution towards economic modernization? The case of the paper pulp industry during the Estado Novo (1930-1974)".

637. GOES, Ernesto (1962) – *Os Eucaliptos em Portugal. Volume II: Ecologia, Cultura e Produções*, p. 13.



Fig. 110, 111 – Os eucaliptos e os incêndios
Eucaliptos e posto de vigia no Alto das Eiras (em cima), e mancha de eucaliptal após incêndio (em baixo), Famalicão. Fotografias do autor.

declive e onde se multiplicam os afloramentos rochosos, a produtividade é baixa e o acesso difícil. Aí, o rendimento que pode retirar-se da produção dificilmente paga a devida manutenção e limpeza dos terrenos, muito menos os custos da necessária replantação periódica. Algo que, em parte, justifica os incêndios recorrentes.

A paisagem do Ave cristaliza numa única imagem todas estas mutações, todas as diferentes formas de trabalhar e dividir a terra e os contextos e dinâmicas que as motivaram. Agora, é provável que assistamos a um novo momento de transformação: o fim do regime comunitário das quotas leiteiras tem levado a uma acelerada queda do preço do leite pressionando os produtores a alterar os seus modos de produção ou a mudar de sector; ao mesmo tempo, os dramáticos incêndios de 2017 vieram reacender o debate sobre a necessidade de reordenamento florestal e a crítica à predominância do eucalipto. Parece por isso esboçar-se um contexto que levará a uma nova alteração das práticas de cultivo, e que poderá conduzir, uma vez mais, ao redesenho desta paisagem.

5.3. Industrialização sem fracturas

A industrialização do Vale do Ave surge como um terceiro processo de transformação que participa de modo determinante na definição do modelo territorial desta *cidade continuada*. Tratou-se de uma *industrialização sem fracturas*, que não provocou rupturas face às estruturas sociais e produtivas precedentes, nem face às lógicas de ocupação aí existentes. Não se assistiu à substituição das áreas agrícolas por novos núcleos industriais intensamente construídos, nem a movimentos migratórios massivos com o respectivo abandono dos campos e o deslaçar de redes sociais e raízes culturais, nem mesmo à formação de uma classe proletária propriamente dita[638]. Ao contrário, a indústria dispersou-se e misturou-se desde o início, dando continuidade às características próprias deste território, capitalizando-as e intensificando-as.

A expressão *industrialização sem fracturas* é proposta por Giorgio Fuà e Carlo Zacchia[639] na leitura que fazem do sistema produtivo e do território do NEC italiano – um contexto, como já tivemos oportunidade de referir, em muitos aspectos similar ao Vale do Ave, e

638. Cf. INGERSON, Alice (1981) – "Classes e consciência de classe em Vila Nova de Famalicão".
639. FUÀ, Giorgio; ZACCHIA, Carlo (coord.) (1983) – *Industrializzazione senza fratture*.

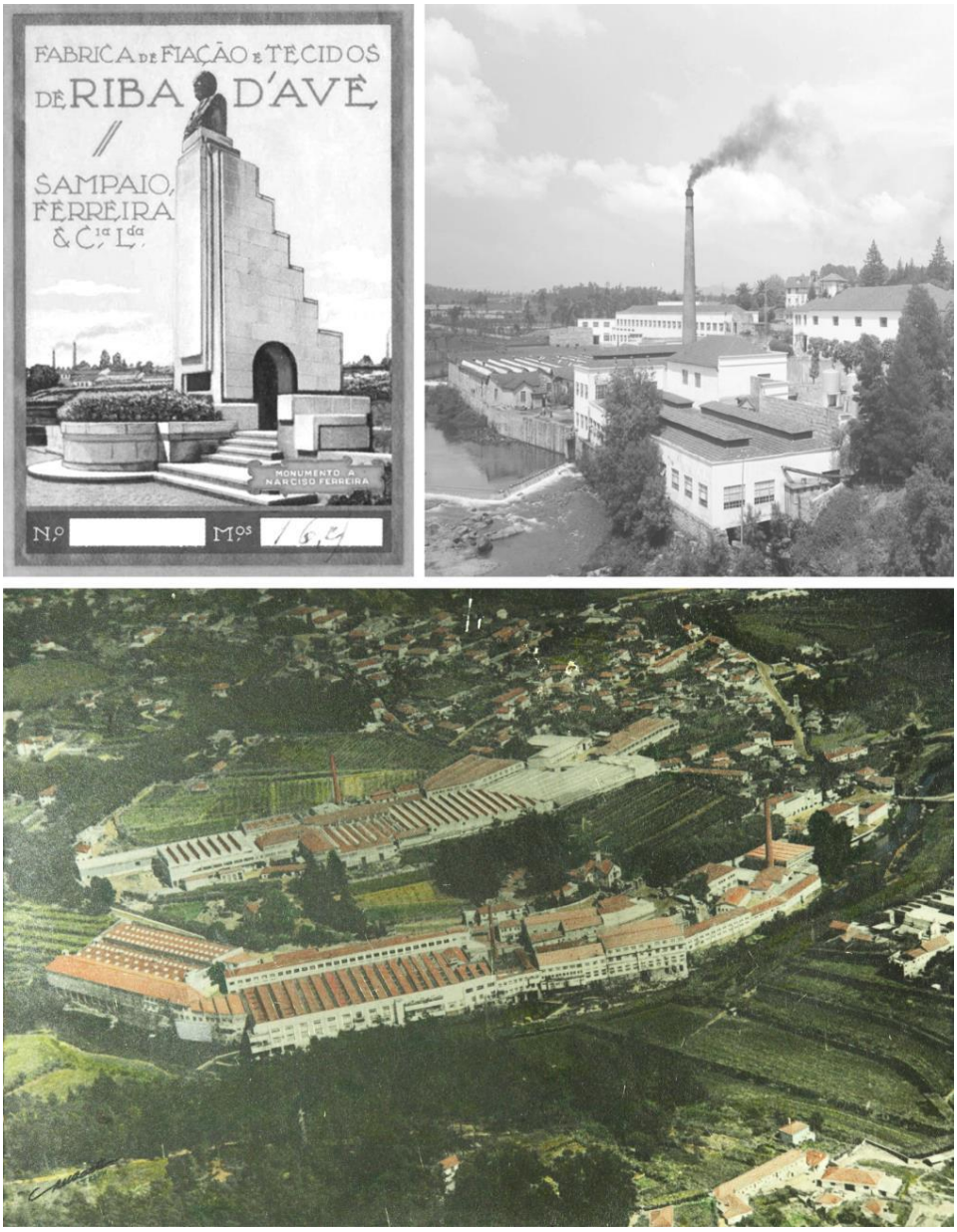


Fig. 112 – Fábrica Sampaio Ferreira
A fábrica Sampaio Ferreira faz parte da história da primeira industrialização do Ave. Tem origem numa pequena oficina montada por Narciso Ferreira junto ao Ave em 1890, que, poucas décadas mais tarde, em meados do século XX, surgia como centro do maior grupo empresarial do sector têxtil nacional, empregando mais de 12 000 trabalhadores. Quando Narciso Ferreira montou a primeira oficina, Riba d'Ave contava apenas com 126 fogos e pouco mais de 500 habitantes. Serão as fábricas, enquanto grandes empregadores, a dinamizar a ocupação destes territórios.

berço do milagre económico da *Terceira Itália*[640]. Para os autores, a força deste território decorria exactamente de uma industrialização que não se baseou na ruptura e na importação de modelos alheios, mas sim num processo de continuidade e valorização das estruturas e recursos endógenos. Por isso, Fuà e Zacchia não vêem a *industrialização sem fracturas* apenas como síntese da história da formação daquele sistema produtivo e modo de ocupação do território. É, também, proposta para o futuro desenvolvimento de um modelo económico que se queira robusto e resiliente. É, portanto, ao mesmo tempo, análise e projecto.

5.3.1. A formação de um sector industrial

Também no Vale do Ave a industrialização assentou nas lógicas, estruturas e recursos aí existentes. O cultivo, fiação e tecelagem caseira do linho eram práticas ancestrais fortemente enraizadas, multiplicando milhares de teares pelas casas que se espalhavam pelo território[641]. E esta tradição viria a ser suporte de um processo de industrialização que se inicia em meados do século XIX[642] e que resulta, em grande medida, de um movimento de deslocalização da indústria têxtil até aí centrada no Porto.

O sector têxtil, que elegia por essa altura o algodão como matéria-prima predilecta, vai instalar-se no Ave em busca de condições mais favoráveis que lhe permitam reduzir significativamente os custos de produção[643]: terrenos a baixo custo, energia da água dos

---

640. Recupere-se a referência antes feita à noção de *Terceira Itália*, em *5.1.2. O Difuso*, e em particular na *nota nº 112*.

641. Esta imagem é, desde cedo, repetida por diversos autores: "É preciso percorrer todo o concelho, é preciso atravessar os vales e subir pelas vertentes das montanhas, para ver que é rara a cabana em que se não ouve o som seco e alternado do tear […]" (artigo de Avelino da Silva Guimarães, publicado no Jornal do Comércio de Lisboa a propósito da Exposição Industrial de Guimarães de 1884 e transcrito no catálogo da exposição: SAMPAIO, Alberto; MEIRA, Joaquim José de (1884) – *Relatório da Exposição Industrial de Guimarães em 1884*, p. 238). "Ali tudo é industrial, de carácter genérico, próprio da região. Esta tendência que se nota em toda ela é uma tendência velha, histórica; e o crescimento da produção depende de novas fábricas duma laboração metódica, do emprego de mecanismos modernos e, sobretudo, do aumento da população./ Parecerá absurda e irrisória esta última parte, mas não é […] se se souber que a melhor prenda do enxoval da noiva é um tear, em muitos casos obrigatória; se se perceber em todas as casinhas, mesmo no alcantilado da serra, o som denunciador do vai-vem da lançadeira, não haverá dúvida em a admitir e principalmente quando souber que nas duas faixas que orlam aquela estrada há perto de 6000 teares." (artigo do *Luctador* de 20 de Fevereiro de 1901 a propósito da área em torno da estrada que liga V.N. Famalicão a Guimarães (actual N206), citado em ALVES, Jorge Fernandes (2005) – "A indústria em Vila Nova de Famalicão", p. 460).

642. A Fábrica de Fiação do Rio Vizela foi a primeira grande unidade fabril a instalar-se no Vale do Ave. A data da sua fundação, em 1845, surge assim como marco simbólico do início do processo de industrialização da região.

643. Em 1909, a Associação dos Operários Tecelões Mecânicos do Porto estimava que, no Vale do Ave, o custo de produção dos diferentes tipos de tecido reduzia-se a menos de metade dos valores médios da produção portuense (cf. ALVES, Jorge Fernandes (2002) – "A Indústria Têxtil do Vale do Ave", p. 380).

rios e, sobretudo, mão-de-obra barata[644] e não organizada em movimentos proletários, cuja utilização era facilitada pela crescente mecanização da produção que permitia o recurso a mão-de-obra menos especializada. Este movimento de deslocalização é viabilizado pelo esforço de infra-estruturação do país, em grande parte impulsionado por Fontes Pereira de Melo, e que se estendeu por toda a segunda metade do século, aproximando o Vale do Ave da cidade do Porto e do porto de Leixões.

A industrialização deste território iniciou-se a passo lento, ao ritmo a que avançavam as obras das estradas e do caminho-de-ferro. Mas no final do século, a bacia do Ave surgia já como grande pólo de concentração da indústria algodoeira nacional[645]; e em meados do século seguinte detinha mais de metade de toda a capacidade de produção têxtil instalada no país[646].

Desde o início deste processo de industrialização que a produção transbordava das principais unidades fabris para os muitos teares caseiros difundidos pelo território. As empresas procuravam, assim, diminuir os custos de produção, limitar as suas responsabilidades sociais para com os funcionários e reduzir as suas estruturas fixas ao estritamente necessário, como modo de melhor resistir às constantes oscilações do mercado. Ainda que com grandes variações, este princípio da subcontratação foi-se mantendo ao longo das décadas[647]. Uma parte significativa da produção é dada a fazer a uma polvilhada produção domiciliária de carácter informal, paga à peça, e que, numa primeira fase, aproveitou os meios de fabrico oficinal já existentes. Ou então, é dada a fazer a outras empresas cuja multiplicação é, desse modo, incentivada. Vai-se, assim, adensando uma rede produtiva de carácter sectorial composta por múltiplos agentes, de diferentes naturezas e dimensões, que se tem mostrado capaz de assegurar a resiliência do sistema.

---

644. Por volta de 1890, em V.N. Famalicão, a jorna do tecelão oscilava entre os $120 e os $140 réis, enquanto no Porto esse valor variava entre os $200 e os $300 réis (cf. ALVES, Jorge Fernandes (2005) – "A indústria em Vila Nova de Famalicão", p. 452).

645. De facto, o Inquérito Industrial de 1890 demonstra já a forte implantação do sector têxtil no Vale do Ave (cf. ALVES, Jorge Fernandes (2002) – "A Indústria Têxtil do Vale do Ave", p. 376-377). Mas será na última década do século que o processo de industrialização da região conhece uma nova dinâmica. O Ultimato Inglês (1890) e a crise económica de 1891-1892 conduzem a uma alteração da política económica nacional. Passa-se a apostar no proteccionismo e na criação de um mercado colonial como forma de dinamizar a produção nacional, trazendo novo fôlego ao processo de industrialização do Ave (cf. cf. ALVES, Jorge Fernandes (2005) – "A indústria em Vila Nova de Famalicão", p. 455).

646. Dados de 1944; cf. ALVES, Jorge Fernandes (2002) – "A Indústria Têxtil do Vale do Ave", p. 383.

647. DOMINGUES, Álvaro; MARQUES, Teresa Sá (1987) – "Produção industrial, reprodução social e território: Materiais para uma tentativa de abordagem do Médio Ave."

5.3.2. Fábrica-casa-campo: o triângulo da produção e da paisagem

O já referido baixo custo salarial fica a dever-se, em grande medida, à manutenção da actividade agrícola por parte dos operários fabris, que era até há pouco tempo a regra[648] (e que, em certa medida, perdura até hoje). A actividade agrícola a tempo parcial e sem necessidade de assalariados possibilitada pelo minifúndio, destinada ao autoconsumo ou à venda em pequenas redes de proximidade, vem complementar o salário auferido na fábrica ou o rendimento resultante do trabalho domiciliário.

A pluriactividade surge, assim, desde o início, como elemento central do sistema produtivo do Médio Ave. Por um lado, é a existência do rendimento adicional da fábrica que permite a manutenção do cultivo do minifúndio em regime familiar, mesmo num momento em que tal prática pareceria economicamente inviável. Por outro lado, é a pequena produção agrícola que possibilita os baixos salários de que esta indústria depende. A continuidade da ligação à terra terá ainda sido responsável pela manutenção de fortes traços de cultura camponesa que se sobrepõem e convivem com o surgimento do novo operariado – algo muitas vezes apontado como causa da ausência de conflito social ou de luta organizada pela defesa dos direitos laborais que aqui se verifica[649].

Tal como sublinha Madalena Allegro de Magalhães[650], esta relação de complementaridade é indissociável da resiliência que tanto a actividade agrícola como a produção industrial aqui demonstraram ao longo de várias décadas. É também indissociável do modo como esta paisagem se foi desenhando.

As fábricas foram-se espalhando pelo território. Primeiro, procurando os cursos de água ou a proximidade da linha férrea. Depois – com o alargamento da rede eléctrica[651], a generalização do transporte rodoviário e a contentorização do transporte de mercadorias

---

648. Cf. MAGALHÃES, Maria Madalena Allegro de (1984) – *A pluriactividade no Vale do Ave*.

649. Cf. INGERSON, Alice (1981) – "Classes e consciência de classe em Vila Nova de Famalicão"; PEREIRA, Virgílio Borges (2002) – "Espaço, ruralidade e industrialização no vale do Ave. Notas para uma definição sintética das respectivas propriedades sociais".

650. Cf. MAGALHÃES, Maria Madalena Allegro de (1984) – *A pluriactividade no Vale do Ave*.

651. Serão as próprias empresas a promover a criação da rede eléctrica na região. Primeiro, através da criação de pequenas centrais de produção que alimentam a fábrica a que pertencem, sendo pioneira a Empresa Têxtil Eléctrica fundada por Narciso Ferreira em 1905, cuja produção era alimentada por duas mini-hídricas próprias. Mais tarde, criando centrais de maior potência que não alimentam apenas as fábricas, mas também a rede que serve as áreas urbanas locais, de modo a rentabilizar a produção. Caso paradigmático é a CHENOP (Companhia Hidroeléctrica do Norte de Portugal), também criada pelo grupo empresarial fundado por Narciso Ferreira e alimentada pelas centrais hidroléctricas de Varosa e do Ermal e que viria a servir todo o Noroeste do país.

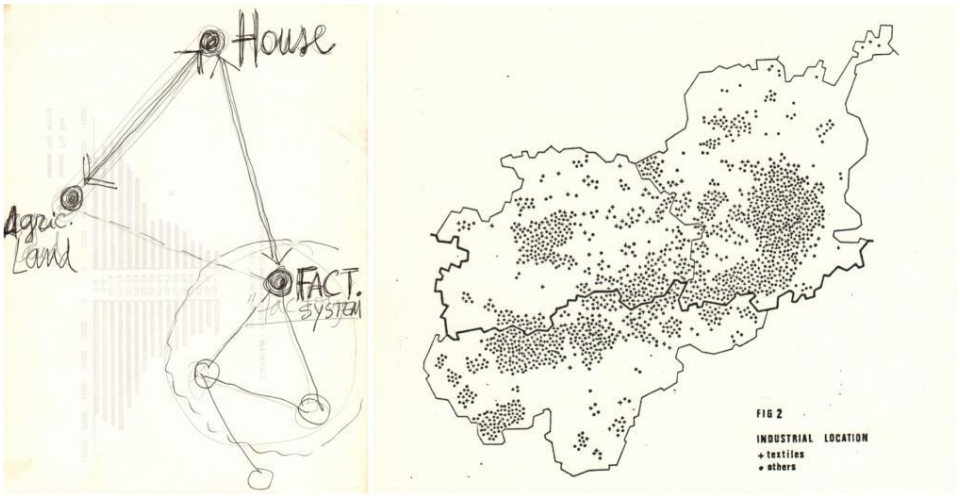




Fig. 113, 114 – O triângulo da pluriactividade
Em cima, desenhos de análise do território do Médio Ave, elaborados por Manuel Fernandes de Sá, e apresentados em comunicações de carácter científico em 1984: o triângulo da pluriactividade – campo-casa-fábrica; localização das unidades industriais (têxteis e outras) no Médio Ave (Famalicão, Guimarães, Trofa, Santo Tirso). Fonte: arquivo MDT-CEAU-FAUP. Em baixo, a coexistência de usos em Lousado: fábrica, campo, horta, casa. Fotografia de Álvaro Domingues.

– surgindo onde quer que houvesse terreno disponível e acesso fácil. Até que os PDM viessem delimitar as áreas industriais, fábricas grandes e pequenas, garagens e anexos transformados em pequenos espaços de produção industrial (que, tantas vezes, viriam a crescer até se tornarem novas unidades fabris de grande dimensão) foram surgindo por entre o casario e as parcelas agrícolas. A indústria criou novos empregos e atraiu moradores que se foram localizando nas imediações do seu posto de trabalho, sem que a sua habitação pesasse no orçamento dos empregadores[652]; tal como as deslocações, em geral de curta distância[653]. Os terrenos agrícolas foram sendo parcelados para oferecer habitação a quem a procurava – sempre que possível, uma habitação unifamiliar com terreno, ainda que mínimo, que possibilitasse a plantação de uma pequena horta.

Fábricas, casas com quintal, e campos entrelaçam-se, convivem próximos uns dos outros, num padrão difuso que é, ao mesmo tempo, o resultado e a condição que torna possível o triângulo da pluriactividade que viabiliza o sistema produtivo do Vale do Ave. Assim se forma um modelo territorial que é causa e consequência de um modo de produção.

5.3.3. Os desafios da abertura dos mercados

As últimas décadas trouxeram profundas mudanças aos modos como a indústria participa na produção do território de que faz parte. A rápida evolução dos sistemas sociotécnicos, que suportam as relações de produção, transporte e troca de pessoas, informações, produtos e energia[654], veio relativizar a importância da distância física e das lógicas de proximidade, e inserir este tecido produtivo numa rede de escala global.

Na verdade, desde o seu início que a indústria do Vale do Ave funciona integrada em sistemas de âmbito internacional – lembremo-nos que, em particular durante as suas primeiras décadas, o sector algodoeiro era dependente de matéria-prima estrangeira; tal como foi de origem estrangeira parte do capital, da tecnologia e do conhecimento técnico que esteve na origem de muitas das primeiras grandes unidades fabris. Mas é só a partir da

---

652. Ainda que se encontrem aqui alguns exemplos de habitação operária e de equipamentos públicos promovidos pelos empregadores – sendo provavelmente a acção de Narciso Ferreira e, em particular, do seu filho Raúl Ferreira o exemplo de maior destaque –, o certo é que tais iniciativas são a excepção.

653. As deslocações faziam-se a pé ou de bicicleta, mais tarde de motociclo. A generalização do automóvel é recente e vem possibilitar maiores distâncias, oferecendo aos residentes maior capacidade de acesso e escolha de emprego. No entanto, o aumento ao aumento das distâncias corresponde também o aumento dos custos com a mobilidade.

654. Ver *nota nº 62*, a propósito do *sistema PIBE*.









Fig. 115, 116 (páginas anteriores) – A presença da indústria na paisagem do Ave
Têxtil Vizela – Teviz (actual Polopique), Moreira de Cónegos, e TMG, Famalicão. Fotografias de Filipe Jorge. As fábricas integram-se na paisagem por entre os campos, as casas, e o entramado da rede viária.

Fig. 117, 118 (nesta página) – Gigantes adormecidos
Em cima: Fábrica do Rio Vizela. Fotografia de Filipe Jorge. Em baixo: Fábrica Sampaio Ferreira. Fotografia de Álvaro Domingues. Estas foram duas das primeiras grandes fábricas do sector têxtil do Vale do Ave (fundadas em 1845 e 1896) que não resistiram à crise do sector, tendo encerrado portas em 2004 e 2005, respectivamente, e tornando-se duas das muitas ruínas industriais à espera de nova utilização. A primeira foi agora parcialmente reabilitada para a instalação de uma nova unidade têxtil. Para a Fábrica Sampaio Ferreira perspectiva-se a instalação do Museu da Indústria Têxtil da Bacia do Ave.

década de 1960, com a entrada de Portugal na EFTA[655] e a gradual abertura do país aos mercados internacionais, que o sector têxtil do Vale do Ave se internacionaliza de forma mais evidente, mostrando-se competitivo dado o preço da mão-de-obra e o acesso ao algodão das colónias[656].

O processo de internacionalização foi progressivamente aprofundado. Primeiro com a adesão de Portugal à CEE (1986) e a entrada do mercado comunitário, cujo impacto foi mitigado pelos programas de apoio formulados a partir da OID, já aqui referida[657]. Mais tarde, com o desmantelamento do Acordo Multifibras (1995-2005). Cada fase trouxe novas dificuldades e desafios. Parte do sector soube adaptar-se e reinventar-se, tirando partido da flexibilidade e resiliência do sistema produtivo em que está inserido. Esta adaptação implicou uma assinalável redução de postos de trabalho[658], mas permitiu que o Médio Ave surja, ainda hoje, como um dos mais relevantes *clusters* têxteis a nível europeu. Porém, houve uma parte que não resistiu às alterações das condições de mercado. Em particular as grandes empresas da primeira geração, cuja falência arrastou consigo uma porção importante da rede que delas dependia, instalando uma pesada dinâmica de perda socioeconómica numa franja do território de dimensão apreciável, mais directamente ligada ao rio Ave, junto do qual essas primeiras fábricas se haviam instalado[659].

655. A EFTA (European Free Trade Association) foi criada em 1960 contando com Portugal entre os seus fundadores.

656. A partir de 1932, o governo inicia uma política de promoção de plantação de algodão em Angola e, sobretudo, em Moçambique, assente num regime de preços e quantidades regulados para abastecer a indústria da Metrópole. Só a partir de 1942 é que a quantidade de produção (e a variação dos preços do algodão estrangeiro devido à guerra) permite que os preços do algodão ultramarino tornem a produção nacional competitiva; algo que melhora, a partir de 1955, com uma certa liberalização da relação entre as indústrias metropolitanas e os produtores coloniais, que acabou por beneficiar ambos. Cf. ALVES, Jorge Fernandes (2005) – "A indústria em Vila Nova de Famalicão", p. 467.

657. Cf. *5.1.3 O Médio Ave. Ponto-de-vista*, e em particular a *nota nº 124*.

658. Em duas décadas, entre 1995 e 2015, o têxtil e vestuário perdeu mais de 130 000 trabalhadores a nível nacional, correspondendo a cerca de 50% do total de postos de trabalho do sector (cf. ATP (2017) – "A Indústria Têxtil e Vestuário Portuguesa: Declínio, Recuperação e os 'Drives' da Mudança").

659. A título de exemplo, a Fábrica de Fiação e Tecidos do Rio Vizela criada em 1845 encerrou em 2001, a Fábrica Sampaio Ferreira criada em 1896 encerrou em 2005, a Fábrica de Tecidos de Santo Tirso criada em 1896 encerrou em 1990, a Fábrica Oliveira Ferreira criada em 1909 encerrou em 2008. E como estas muitas outras grandes e pequenas empresas da área que haviam empregado largos milhares de trabalhadores. Esta zona do Ave chegou, assim, a 2011 com taxas de desemprego a rondar os 20%, significativamente mais elevadas do que a média nacional (Censos 2011).

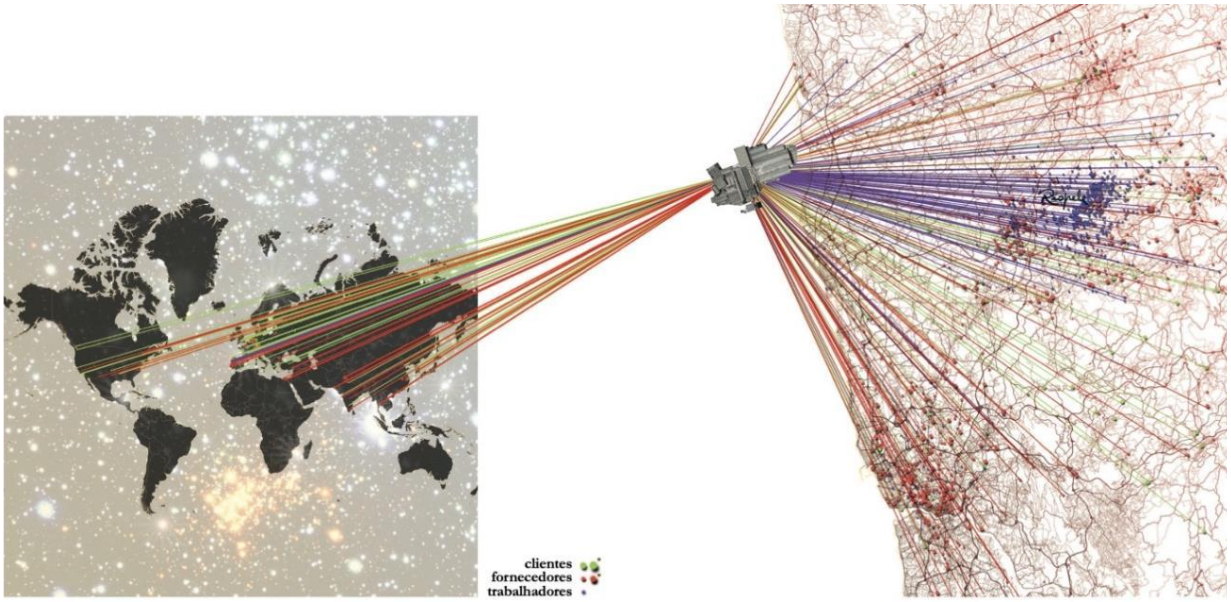


Fig. 119, 120 – O território da Riopele
O diagrama acima representa o sistema de ligações em que assenta o funcionamento quotidiano da Riopele. Estão aqui representados os locais de residência de todos os seus funcionários, assim como a localização dos principais clientes e fornecedores (os 20% mais relevantes, que correspondem a 80% do volume de negócio). Fonte: DOMINGUES, Álvaro; SCREPANTI, Daniel (2015) – "A fábrica da paisagem", p.114-115.
Percebe-se que a Riopele, tal como tantas outras unidades industriais do Ave, tanto tem uma forte implantação local e regional – com a maior parte dos seus trabalhadores a residir na proximidade e com grande parte dos seus fornecedores e clientes localizados na região – como estende a sua actividade diária a uma rede de escala global. Um território multi-escalar.
Em baixo, a Riopele, junto à Estrada Nacional 206. Fotografia do autor.



5.3.4. A multi-escalaridade do sistema

O processo de internacionalização apontado torna-se mais claro quando olhamos para uma destas empresas.

Se tomarmos a Riopele como exemplo[660], percebemos que esta empresa (como tantas outras) estende a sua rede de clientes e fornecedores da Califórnia ao Japão, num processo em que praticamente toda a produção se destina à exportação. E, no entanto, não é possível vê-la como peça descolada do espaço físico, como se se conectasse a todos os outros pontos da sua rede apenas por fluxos imateriais. São 140 000 m² de área coberta, na sua maior parte localizados no mesmo sítio onde a empresa começou, em 1927, com dois teares movidos pela energia garantida pela adaptação de um velho moinho do afluente do Ave de nome Rio Pele. Grande parte dos seus clientes e fornecedores continuam a localizar-se no Vale do Ave ou na Área Metropolitana do Porto, demonstrando a persistência das lógicas do distrito industrial. E se o automóvel veio permitir que os seus trabalhadores se estendam de Ponte da Barca a V.N. de Gaia, de Vila do Conde a Vila Pouca de Aguiar, o certo é que a grande maioria reside nas imediações da fábrica e por aí traçará os seus percursos diários, mais ou menos alargados consoante os hábitos e necessidades de cada um. Aos fluxos diários dos mais de 1100 funcionários, que mantêm a fábrica em laboração contínua, será ainda necessário somar os muitos camiões TIR que continuamente atravessam a rede viária da região fazendo chegar à fábrica toneladas de algodão e fibras sintéticas, corantes e outros produtos químicos vindos de todo o mundo, e para todo o mundo levando os 20 km de tecido que aí se produzem a cada dia que passa.

Percebe-se assim que o território em que uma empresa como a Riopele se move é de carácter multi-escalar, desafiando o modo como, ao longo de séculos, se entendeu a relação de uma unidade produtiva com o espaço onde se localizava, e trazendo consigo novos potenciais e dinâmicas, mas também novos problemas e novas formas de os equacionar.

Mas a Riopele é apenas uma empresa. Para que pudéssemos formar uma imagem da complexidade da teia de relações que atravessa e conecta este território – das pessoas e mercadorias que constantemente cruzam a sua frágil rede viária, dos incessantes

660. A Riopele é uma das maiores empresas do sector têxtil-vestuário de V.N. Famalicão. A leitura que aqui se apresenta decorre de um estudo desenvolvido no âmbito do projecto *Território: Casa Comum*, tendo por base a análise de dados fornecidos pela empresa. Para além do estudo da história da empresa, foram analisados e cartografados dados referentes a todos os funcionários da empresa e aos 20% maiores fornecedores e clientes da empresa, que correspondem a 80% do volume de negócios. Cf. DOMINGUES, Álvaro; SCREPANTI, Daniel (2015) – "A fábrica da paisagem".


meo

movimentos de informações e capitais que as infra-estruturas de telecomunicação permitem – seria necessário começar por multiplicar a rede desenhada pela Riopele pelas mais de 1500 empresas dos diferentes sectores da indústria transformadora existentes só em V.N. Famalicão, as quais, associadas a milhares de outras empresas de serviços e logística, criam um sistema produtivo que faz deste município o terceiro mais exportador do país[661].

5.4. Crescimento por colonização

As oportunidades de emprego criadas pelas fábricas que se multiplicavam – e pelos serviços que com elas foram surgindo – permitiram fixar e atrair população. Esta dinâmica somou-se ao progressivo incremento das condições de vida e rendimento, e à contínua redução do tamanho dos agregados domésticos, fomentando uma acelerada expansão urbana que se alargou a toda a região, como já tivemos oportunidade de notar na Parte I deste trabalho[662].

As casas foram-se multiplicando ao longo da densa malha de caminhos desenhada pelo parcelário miúdo que a actividade agrícola havia retalhado. Onde houvesse um caminho e um poço, podia haver uma casa. E aqui havia caminhos e poços em todo o lado.

5.4.1. A revolução da casa própria

Esta dinâmica de crescimento, já patente desde a década de 1930[663], tornou-se particularmente intensa ao longo do último quartel do século XX. Uma intensidade à qual não terá sido alheia a política pública de incentivo à aquisição de casa própria em vigor durante esse período.

A democracia nacional forja-se tendo por cenário a profunda crise económica internacional que se seguiu ao choque petrolífero de 1973 e que veio pôr em causa o

661. Vila Nova de Famalicão é o terceiro concelho mais exportador do país, só antecedido por Lisboa e Palmela, tendo contribuído em 2019 com 2030 M€ em exportações (Dados INE referentes às exportações de bens por localização geográfica). Sobre a dinâmica económica do Médio Ave, ver também a *nota nº 82*.

662. Cf. *5.1. Da falta de instrumentos, Parte I*.

663. Vejam-se os gráficos referentes à evolução demográfica, Fig. 59, 63.

Fig. 121 (página anterior) – A difusão das casas
Vista sobre o Vale do Pele, Famalicão, com casa em primeiro plano. Fotografia do autor.

aparente consenso que se vivia nas principais economias da Europa Ocidental, em torno do modelo de Estado Social de inspiração keynesiana[664]. A reacção à crise viria a ser guiada por uma linha conservadora e liberal que prometia a construção de uma nova classe média acessível a todos por via do esforço individual. Defendia-se a iniciativa privada e a liberalização do sistema económico e financeiro; promovia-se a competição, a meritocracia e a mobilidade social do indivíduo[665]; apostava-se na difusão da propriedade e do capital pelos particulares – *casas, acções e poupanças*[666]. Margaret Thatcher chamou-lhe *capitalismo popular*.

É neste quadro ideológico que deve entender-se a política nacional a que Nuno Serra chamou *revolução da casa própria*[667] e que, se numa primeira fase pós-25 de Abril pode ser lida como resposta directa aos direitos e anseios da população relativos ao acesso à habitação, terá sobretudo de ser entendida como parte de uma abrangente reestruturação política e económica, na qual os sectores da construção e da banca assumiram o papel central.

5.4.2. A opção da casa própria

O 25 de Abril de 1974 trouxe um profundo corte com a ideologia do Estado Novo e a vontade de um poder público mais intervencionista. No entanto, tal como sublinha Cristina Cavaco, "as mudanças introduzidas nas políticas públicas e na atitude do Estado

664. Vernon Bogdanor nota como, face à crise instalada, o modelo económico que assegurara o crescimento económico das décadas anteriores passa a ser reinterpretado como uma falácia no discurso público. No Reino Unido, esse discurso crítico em relação ao modelo de desenvolvimento do pós-guerra era patente, não só no seio do Partido Conservador, mas também, em certa medida, dentro do próprio Partido Trabalhista. A este propósito, Bogdanor cita um discurso de 1976 do trabalhista James Callaghan, à data primeiro-ministro do Reino Unido: "Estávamos habituados a pensar que conseguiríamos sair da recessão atirando dinheiro para cima dos problemas, e que conseguiríamos aumentar o emprego cortando impostos e aumentando a despesa pública. Digo-vos, com toda a franqueza, que essa opinião já não existe, e que, tendo existido, só funcionou em certas ocasiões depois da Grande Guerra, por via da injecção de uma maior dose de inflação na economia, seguida por um maior desemprego como passo seguinte. Maior inflação seguida de maior desemprego, essa é a história dos últimos vinte anos." (cf. BOGDANOR, Vernon (2012) – "Britain in the 20th century: Thatcherism, 1979-1990").

665. A este propósito, Margaret Thatcher era particularmente clara. Cf., por exemplo, THATCHER, Margaret (1975) – "My Kind of Tory Party".

666. Quando questionada sobre o que significa Thatcherismo, Margaret Thatcher responde, dizendo que significa boa gestão das contas públicas, contensão da despesa e incentivos à actividade económica. E de seguida acrescenta: "Significa ainda uma outra coisa. Significa uma cada vez mais ampla difusão da propriedade, de casas, de acções, de poupanças." (THATCHER, Margaret (1987) – Entrevista dirigida por Sir Robin Day)

667. Cf. SERRA, Nuno (2011) – "Revolução da casa própria: a centralidade da habitação na economia do endividamento". O termo toma por base o facto de, em 1970, o regime de ocupação em casa própria corresponder apenas a cerca de 48% do parque habitacional, sendo que, em 2001, este número ascendia a 76%.

face ao território e à problemática da habitação não foram tão radicais quanto a ruptura inicial fazia anunciar."[668] O governo de Marcello Caetano já identificava a escassez de habitação acessível e a especulação fundiária como principais problemas a abordar pelas políticas de ordenamento do território, apontando um forte reforço da intervenção estatal como caminho para responder à situação com que se deparava[669]. No entanto, como aponta Fonseca Ferreira, entre o conflito ultramarino e "o 'peso' social da propriedade fundiária e a natureza especulativa do novo capital financeiro-imobiliário" não houve tempo, ou capacidade da administração, para que esta reforma legislativa produzisse efeitos práticos antes de 1974[670].

Quando o país entra na democracia, a escassez de casas era evidente e o problema da habitação surgia como uma das principais bandeiras da contestação nas ruas. O novo regime trouxe, num primeiro momento, uma visão fortemente intervencionista e voluntarista na senda do direito à habitação. Aumentou-se significativamente a promoção de habitação pública[671], criou-se o SAAL[672], promoveram-se as cooperativas de habitação e os Contratos de Desenvolvimento para Habitação[673]. Procurou-se também proteger os inquilinos da acelerada subida das rendas que se antecipava, impondo o arrendamento dos

668. CAVACO, Cristina (2009) – *Formas de Habitat Suburbano: Tipologias e Modelos Residenciais na Área Metropolitana de Lisboa*, p. 284. Esta ideia é, aliás, corroborada pelo próprio Nuno Portas, Secretário de Estado da Habitação e do Urbanismo dos três primeiros governos provisórios (de 16 de Maio de 1974 a 26 de Março de 1975), que, logo em 1975, afirma "que a legislação sobre solos, de que já dispomos, permitia amplamente activar uma política urbana progressista e que as dificuldades legais com que a administração municipal se estava a debater se encontravam muito mais na necessidade de quadros técnicos progressistas capazes de a aplicar e de meios de financiamento." (PORTAS, Nuno (1975) – "O que pode ser uma política realista do solo urbano?" p. 420-421).

669. Fonseca Ferreira nota, a este propósito, a criação do Fundo Fomento Habitação em 1969 (Decreto-Lei nº 49033) e a Lei de Solos de 1970 (Decreto-Lei nº 576/70), nomeadamente o regime de expropriação sistemática aí preconizado. A preocupação com a escassez de habitação acessível e com a especulação fundiária que dificultava a contenção das rendas fica clara pela leitura dos preâmbulos de ambos os diplomas legais. Cf. FERREIRA, António Fonseca (2013) – "As décadas de setenta e oitenta na habitação em Portugal: do Fundo de Fomento da Habitação ao Instituto Nacional de Habitação".

670. Cf. idem, *ibidem*.

671. Segundo Fonseca Ferreira, a acção do Fundo Fomento Habitação passou de 1104 fogos (iniciados) em 1974 para 8936 em 1975 e 14 795 em 1976. A partir de 1977 o número vai-se reduzindo, tendo em conta a alteração de políticas públicas que aqui se descreverá. Cf. idem, *ibidem*.

672. O Serviço de Apoio Ambulatório Local foi um programa criado por Nuno Portas em 1974 (Despacho Ministerial de 31 de Julho de 1974) que visou assegurar apoio financeiro e técnico às populações mal alojadas e auto-organizadas, de modo a que estas promovessem soluções de habitação adequada. Apesar da sua curta duração (o programa terminou por meio de Despacho Ministerial de 27 de Outubro de 1976) afirmou-se como referência internacional no domínio das políticas de habitação, em particular pelo envolvimento das populações que fomentava.

673. Para uma análise alargada das políticas de habitação em Portugal, cf. ANTUNES, Gonçalo (2018) – *Políticas de Habitação: 200 anos*.



Fig. 122 – A luta pelo direito à habitação
Manifestação, Porto, 1975. Fotografia de Alexandre Alves Costa. Fonte: *Centro de documentação 25 de Abril*.

fogos devolutos e alargando a todo o país o congelamento das rendas até aí vigente em Lisboa e no Porto[674].

Ainda assim, foi logo nesse momento que ficou apontada a opção pela casa própria e as bases para o programa de apoio que se seguiria, como se percebe pela posição assumida em 1975 por Nuno Portas, Secretário de Estado da Habitação e do Urbanismo dos três primeiros governos provisórios. Contra o rentismo e a exploração de inquilinos por senhorios, defendia-se a aposta na habitação própria, que se desejava acessível a uma mais ampla camada da população. O congelamento das rendas tornava o arrendamento um investimento inviável, pelo que a promoção imobiliária privada deveria ser agora dirigida para a produção de habitação nova destinava à venda a preços acessíveis[675], ficando assim também assegurada a sustentabilidade e o emprego no sector da construção[676].

No dizer de Nuno Portas, este seria um modelo *aceitável* tendo em conta que a recente nacionalização da banca[677] conferia à administração pública o controlo do crédito e, por essa via, o controlo do preço final das habitações disponíveis para venda, controlando assim toda a fileira do sector e travando qualquer tendência especulativa[678]. Portas sublinhava, por isso, que o sistema de crédito a implementar se deveria "limitar às

674. Depois das medidas provisórias determinadas pelo Decreto-Lei nº 217/74 de 27 de Maio fixarem por 30 dias as rendas nos valores praticados a 24 de Abril (artigo 9º), o Decreto-Lei nº 445/74 de 12 de Setembro veio alargar a todo o país a suspensão das avaliações fiscais para actualização das rendas (artigo 1º) que se encontrava já em vigor para os concelhos de Lisboa e Porto desde a publicação da Lei nº 2030 de 22 de Junho de 1948. No mesmo sentido, o novo diploma suspende o direito de demolição (artigo 2º) e impõe o arrendamento de fogos devolutos (artigo 5º).

675. Aprofundava-se, assim, um percurso de aposta na propriedade privada das habitações – por oposição à promoção dos prédios de rendimento enquanto modelo único nos principais centros urbanos – que se traçava já desde 1955, com a criação do regime da propriedade horizontal, estabelecida pelo Decreto-Lei nº 40333, cujo objectivo visava dar resposta ao anseio das classes médias em aceder a habitação própria, como fica expresso no preâmbulo do diploma legal.

676. Cf. PORTAS, Nuno (1975) – "O que pode ser uma política realista do solo urbano?", p. 422.

677. A nacionalização de todas as instituições de crédito bancário, com a excepção dos bancos estrangeiros a operar em Portugal, das caixas económicas e das caixas de crédito agrícola mútuo, foi decretada a 14 de Março de 1975 (Decreto-Lei nº 132-A/75), sendo que os bancos emissores – Banco de Angola, Banco Nacional Ultramarino e Banco de Portugal – haviam já sido nacionalizados a 13 Setembro de 1974 (Decreto-Lei nº 450/74, Decreto-Lei nº 451/74, Decreto-Lei nº 452/74, respectivamente).

678. Nuno Portas coloca a questão nos seguintes termos: "o problema futuro da tendência especulativa perde actualmente parte da sua acuidade, uma vez que o mercado (especulativo) do solo urbanizável tem vindo progressivamente a 'morrer', na medida em que, nas transacções, os valores dos terrenos no mercado são determinados pelo valor potencial de venda do que se possa construir sobre eles. Ora, neste momento, a parte mais significativa da produção imobiliária depende, directa ou indirectamente, do Estado (através do crédito do seu sistema bancário), o que confere prioridade ao entendimento entre a nova banca e os municípios como instrumento privilegiado para controlar o imobiliário." (PORTAS, Nuno (1975) – "O que pode ser uma política realista do solo urbano?", p. 421).

categorias de custo mais acessíveis"[679] e que esta forma de financiamento tão requerida pelos promotores não poderia "voltar a valorizar o factor terreno nem constituir um subsídio àquelas classes – embora disfarçado."[680] O Estado passava desta forma a controlar a totalidade da promoção imobiliária, fosse directamente – através do crescente investimento em habitação destinado às camadas mais carenciadas –, fosse indirectamente – através de uma política de crédito que pressionava os proprietários e promotores em favor dos adquirentes.

5.4.3. Em defesa do sector da construção

Na sequência da reorientação política resultante do 25 de Novembro de 1975, é criado o Ministério da Habitação Urbanismo e Construção que se justificava, essencialmente, com a necessidade de reanimar e reestruturar o sector da construção civil; necessidade esta apresentada como meio de relançar a economia em tempo de crise, tendo em consideração a importante incorporação de produção nacional que caracterizava o sector, assim como a elevada percentagem dos postos de trabalho dele dependentes. Tratava-se ainda de uma cedência à forte pressão que os empresários da construção civil exerciam sobre o governo, vindo estes a ocupar os principais lugares no interior do novo ministério[681]. O incremento da aquisição de habitação aparecia, desde logo, como instrumento de eleição para a execução de tal estratégia[682].

Catorze dias após a criação do novo ministério, lançava-se então um programa de crédito bancário destinado à aquisição de habitação própria com condições especialmente favoráveis: prazos alargados e juros baixos, variáveis em função dos rendimentos dos requerentes[683]. Os juros mais reduzidos correspondiam a um financiamento público suportado directamente pelo Orçamento de Estado.

---

679. PORTAS, Nuno (1975) – "O que pode ser uma política realista do solo urbano?", p. 422.

680. Idem, *ibidem*, p. 422.

681. Cf. FERREIRA, António Fonseca (2013) – "As décadas de setenta e oitenta na habitação em Portugal: do Fundo de Fomento da Habitação ao Instituto Nacional de Habitação".

682. As intenções que presidiram à criação do novo ministério – centradas na reanimação, reestruturação e incentivo ao sector da construção, separação entre iniciativa privada e pública, e apoio à produção de habitação como meio de suporte ao sector – ficam explícitas no preâmbulo ao diploma legal que cria o Ministério da Habitação Urbanismo e Construção (cf. Decreto-Lei nº 117-E/76).

683. O regime de crédito à habitação é criado por Resolução do Conselho de Ministros de 24 de Fevereiro de 1976.

Este sistema de crédito bonificado tratava-se de um programa destinado a famílias solventes capazes de garantir o pagamento das prestações. Sublinhava-se, porém, que tal política não representava o abandono dos mais carenciados, devendo ser posteriormente criados mecanismos adicionais de subsídio aos agregados com menos posses[684]; mecanismos estes que nunca chegaram a ser apresentados. Ao invés, as revisões que se seguiram destinaram-se a tornar o programa mais abrangente e atractivo, aumentando o valor máximo das habitações que poderiam ser alvo do novo sistema de crédito[685]; opção esta que contrariava o espírito das propostas de Nuno Portas que, como vimos, entendia a política de crédito como instrumento de controlo dos preços das habitações.

5.4.4. A paisagem da finança

Em 1978, o país encontrava-se mergulhado numa grave crise económica e financeira, consequência da guerra colonial, da turbulência da mudança de regime e da crise internacional[686]. Em Maio do mesmo ano, o FMI chegava a Portugal para um primeiro programa de assistência, voltando depois, para nova intervenção, entre Outubro de 1983 e Fevereiro de 1985. O acordo impunha restrições ao regime de crédito bonificado cuja aplicação se tornou mais contida[687]. No entanto, os anos de ajuda externa teriam consequências mais amplas no que toca ao incentivo à promoção imobiliária.

---

684. A intenção é expressa no ponto 3 da Resolução do Conselho de Ministros: "Deve salientar-se que os princípios agora fixados são aplicáveis ainda às famílias de menores recursos, mas estas beneficiarão de expressivos subsídios, quer a fundo perdido, quer através da atribuição de bonificações bem superiores às consagradas no presente esquema, asseguradas através da execução de programas especiais, […]" (Resolução do Conselho de Ministros de 24 de Fevereiro de 1976).

685. Cf. Decreto-Lei nº 515/77. Note-se, contudo, que a revisão do sistema de crédito bonificado que se seguiu demonstra a preocupação com o facto do regime não ter, até esse momento, conseguido "resolver satisfatoriamente as dificuldades das famílias de mais baixos recursos, as quais, por efeito de uma inflação particularmente acentuada nos custos da habitação e da subida das taxas de juro, têm de sujeitar-se a um esforço financeiro praticamente incomportável [...]" (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 435/80). Esta revisão procurou, de facto, facilitar o acesso ao crédito. Mas isso não correspondeu tanto a uma resposta às franjas mais carenciadas, mas sobretudo a tentar compensar os efeitos da elevada taxa de inflação a que se assistia, mantendo-se o programa dirigido às classes médias.

686. Para um sumário dos principais factores que conduziram à crise económica, ver, por exemplo, NUNES, Ana Bela (2010) – *The International Monetary Fund's stand-by arrangements with Portugal: An ex-ante application of the Washington Consensus?*

687. Isto fica patente no preâmbulo do Decreto-Lei nº 459/83, de 30 de Dezembro, que revê o regime de crédito e que se justifica com a necessidade de "contenção do ritmo de crescimento dos volumes de crédito e de bonificação e impondo limitações aos meios a disponibilizar", o que obrigaria à "maximização dos recursos existentes".

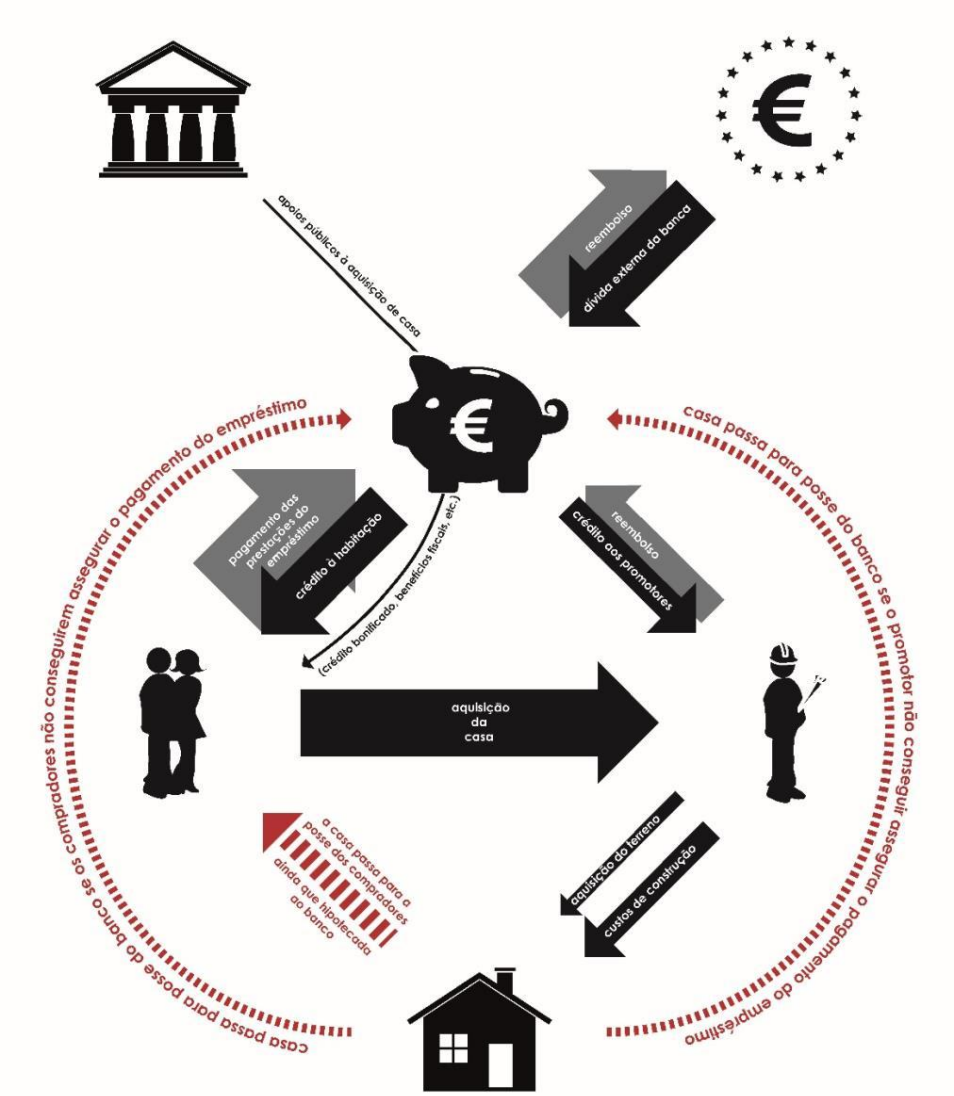


Fig. 123 – O motor da urbanização
O diagrama procura representar o sistema de movimento de capitais associado à promoção imobiliária que suporta a expansão urbana. A espessura das setas corresponde ao valor total aproximado transferido nos diferentes movimentos, calculado para o ano de 2004. Dados: INE. Pordata, SERRA, Nuno (2002) – *Estado, território e estratégias de habitação* (anos 1990-1999); CET/ISCTE et al. (s.d) – "Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008/2013: Documento Políticas de Habitação"; GUERRA, Isabel (2011) – "As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos"; FEPICOP (2010) "Relatório FEPICOP da construção: 2009/2010".

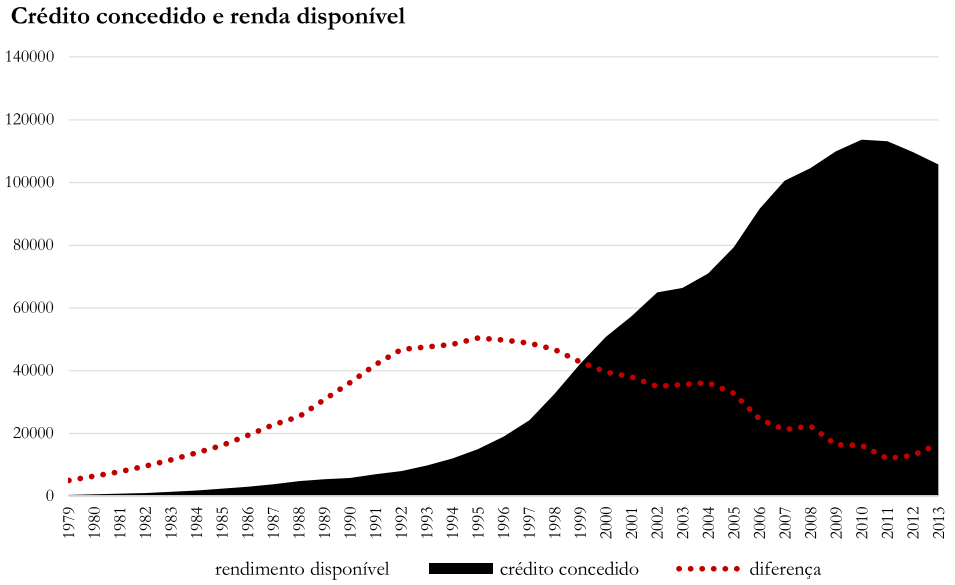
O FMI começava então a aplicar os princípios da agenda neoliberal que viriam mais tarde a ser identificados como Consenso de Washington[688]. Adicionalmente, as reformas estruturais a que o país se via agora obrigado tinham objectivos mais abrangentes e visavam sobretudo guiar Portugal no seu processo de adesão à CEE, iniciado em 1977; processo este que impunha a profunda redefinição do modelo económico e financeiro, no sentido da unificação com o sistema comunitário. Esta aproximação obrigava à reprivatização e reestruturação do sector bancário, tendo em conta a sua importância para o apoio à economia nacional no processo de adesão ao mercado único e, mais tarde, na gestão da entrada na moeda única europeia. Com a abertura da banca à iniciativa privada, em 1984, iniciava-se um processo gradual de reformulação e liberalização do sistema bancário, que se estenderia por mais de uma década.

É este cenário que permite perceber o forte incentivo à compra de habitação que se seguiu. Em 1986, findo o programa de apoio externo e assinada a adesão à CEE, o regime de crédito bonificado era claramente reforçado: as taxas de juro foram reduzidas, o financiamento público aumentado e o programa alargado ao apoio à aquisição de habitação para residência secundária ou para arrendamento, assim como para aquisição de terrenos destinados à construção[689]. Ao mesmo tempo, o regime era associado a um novo sistema de contas poupança-habitação[690] que oferecia elevadas taxas de juro e um amplo conjunto de isenções e benefícios fiscais. Em 1989, o sistema seria fortalecido com novos benefícios fiscais e com a segurança de que todos os detentores de contas teriam acesso a crédito

688. O termo *Consenso de Washington* foi cunhado pelo economista John Williamson em 1989 para designar o conjunto de reformas estruturais que foram a base dos vários programas de apoio externo a um conjunto de países da América Latina a braços com graves crises económicas na década de 1980. Estas políticas correspondiam a um consenso entre as visões para a economia das grandes instituições financeiras sedeadas em Washington, nomeadamente, FMI, Banco Mundial e Reserva Federal dos EUA. Tal consenso sintetizava-se em dez princípios basilares de actuação: disciplina fiscal; redução e redireccionamento da despesa pública contrariando uma política de subsídios; reforma tributária; liberalização das taxas de juro; política cambial competitiva; liberalização do mercado; abertura ao investimento estrangeiro directo; privatização da banca e das empresas públicas; desregulação da economia; garantia dos direitos de propriedade. O termo *Consenso de Washington* viria a ser rapidamente generalizado como designação da linha de política económica neoliberal que então se difundia. Tal como Ana Bela Nunes demonstra, os programas de ajuda externa aplicados em Portugal de 1978 e de 1983-1985, surgem como uma aplicação destes mesmos princípios, ainda numa fase inicial da sua definição (cf. NUNES, Ana Bela (2010) – *The International Monetary Fund's stand-by arrangements with Portugal: An ex-ante application of the Washington Consensus?*).

689. Até à publicação do Decreto-Lei nº 328-B/86 o regime de crédito à habitação era exclusivamente dirigido à aquisição de residência principal.

690. Sistema instituído pelo Decreto-Lei nº 35/86. Seguindo o mesmo princípio do regime de crédito, o saldo das novas contas poupança-habitação poderia ser mobilizado para aquisição de habitação própria permanente, de habitação própria secundária, ou de prédio ou fracção destinada a arrendamento, assim como para a realização de obras de construção, recuperação, beneficiação ou ampliação de prédios ou fracções de prédio de habitação. (cf. número 1 do artigo 5º do diploma legal).



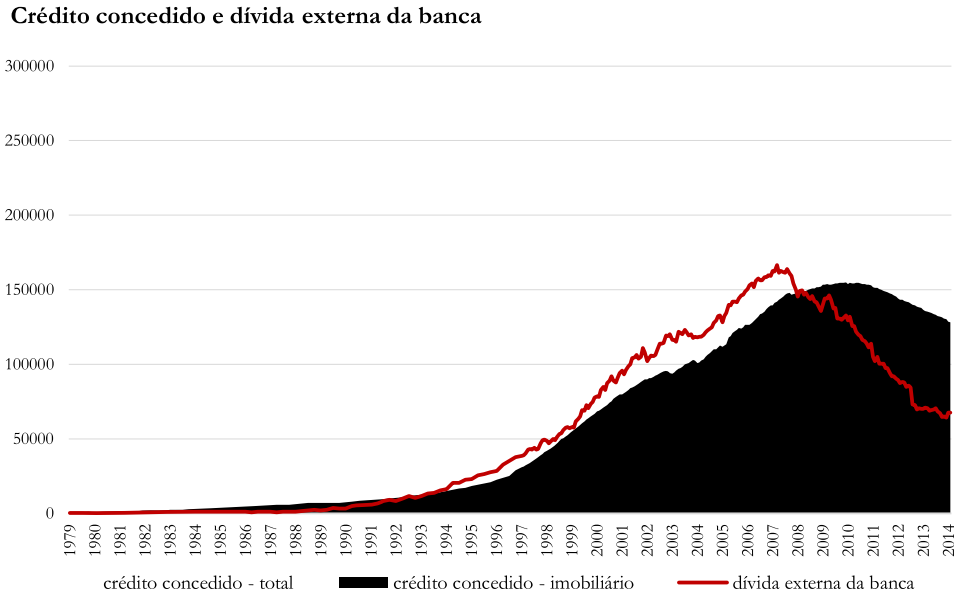


Fig. 124, 125 – O crédito ao imobiliário
Em cima: Evolução do rendimento disponível das famílias e do crédito hipotecário concedido, entre 1979 e 2013, em milhões de euros. Dados: Banco de Portugal. Em baixo: crédito concedido ao sector privado (empresas e famílias) total e associado ao sector imobiliário, e dívida da banca nacional a entidades externas, entre 1979 e 2013, em milhões de euros. Dados: Banco de Portugal.
Os gráficos mostram o rápido crescimento do volume de crédito entre meados da década de 1990 e a crise económica iniciada em 2008, estando a maior parte do volume de crédito concedido associado ao sector imobiliário, financiando tanto promotores como compradores. Percebe-se igualmente que este aumento do crédito acaba por consumir o acréscimo do rendimento disponível das famílias a que se assistiu, tal como veio contribuir para um forte aumento da dívida externa da banca - irónico, pensando que isto foi em parte resultado de uma política pública criada para limitar a dependência económica do país face ao exterior.

habitação, sob garantia do Fundo de Estabilidade Financeira da Segurança Social. Criou-se mesmo um programa de prémios, directamente financiados pelo Orçamento de Estado, que duplicava o montante depositado em determinado número de contas sorteadas mensalmente.

Estávamos já muito longe das premissas iniciais, tal como sintetizadas por Nuno Portas em 1975, e tornava-se evidente que estes programas não eram agora guiados por uma política de habitação. Os objectivos que as justificavam estavam expressos nos diplomas legais que se sucediam, onde se aludia sobretudo à "necessidade de preservação dos equilíbrios macroeconómicos."[691] Para além da continuação do apoio ao sector da construção como meio de criação de emprego e dinamização da economia, pretendia-se também "fomentar a poupança das famílias, de forma a que o aumento possível dos salários reais não se converta, por inteiro, em excessos de consumo, reflectindo-se assim negativamente ao nível do défice externo."[692] Ou seja, no quadro da integração europeia, marcado pelo expectável aumento do nível de vida, mas também pela abertura ao mercado externo, era necessário que o esperado aumento do rendimento disponível das famílias não se materializasse num súbito aumento das importações. Daí a necessidade de encontrar mecanismos que permitissem reter em solo nacional parte substancial desse acréscimo de rendimento. A promoção da poupança e a drenagem dos recursos existentes para o sector da construção – visto como sector pouco aberto à concorrência externa – surgiam como fórmula simples e eficaz.

A fórmula era também largamente benéfica para a banca, que concedia os créditos (tanto a compradores como a construtores) e se capitalizava com o aumento da poupança. Condições essenciais num momento em que se exigia um sistema bancário robusto, capaz de suportar a liberalização do sector, a abertura à concorrência externa, o cumprimento das normas internacionais e a adesão à moeda única. Desenhava-se, assim, aquilo que viria a ser o fulcro do modelo de desenvolvimento económico do país, assente no imobiliário e na banca.

O resultado desta política de apoio à aquisição de casa própria foi a explosão do crédito – a construtores e compradores – que alimentou aquele que foi o período de mais acelerada

691. Preâmbulo Decreto-Lei nº 382/89, que revê o regime de contas poupança-habitação.

692. Preâmbulo Decreto-Lei nº 35/86, que cria o regime de contas poupança-habitação.

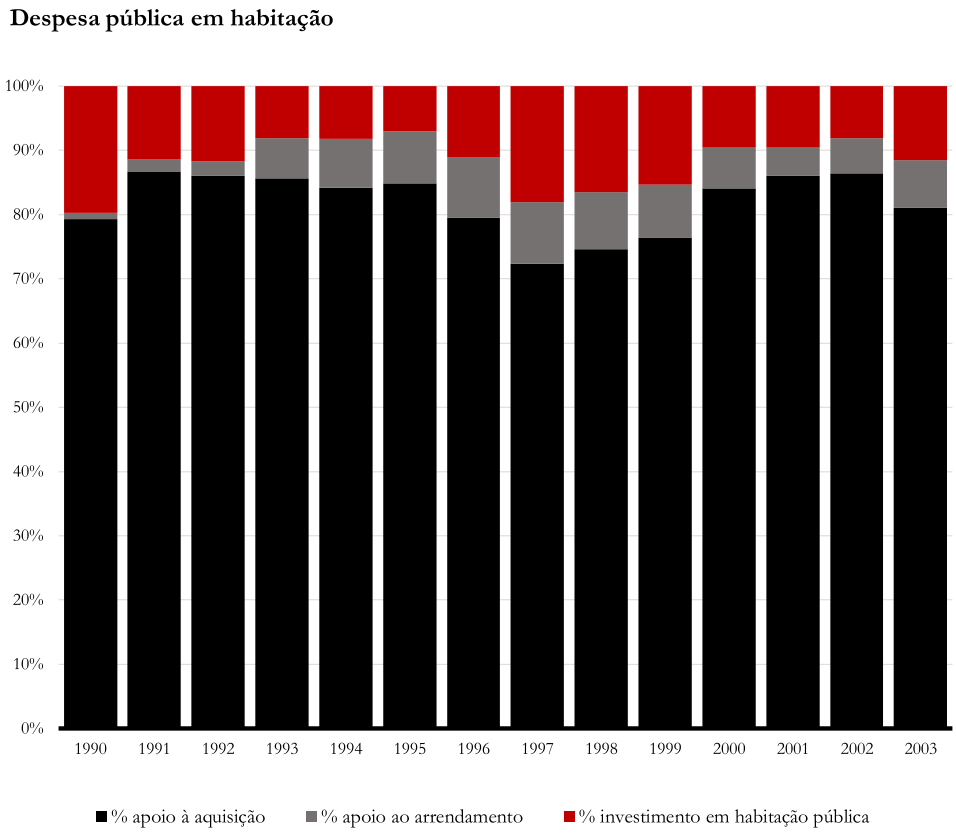


Fig. 126 – Políticas públicas de habitação
Distribuição da despesa pública em habitação pelos diferentes tipos de programas, entre 1990 e 2003. Dados: SERRA, Nuno (2002) – *Estado, território e estratégias de habitação*; CET/ISCTE et al. (s.d) – "Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008/2013: Documento Políticas de Habitação"; GUERRA, Isabel (2011) – "As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos". Não foram encontrados dados para 2000 e 2001 que, por isso, não são apresentados no gráfico. Aqui torna-se evidente que a grande maioria do investimento público em habitação destinou-se a alimentar o mercado privado, sendo residual a percentagem que se dirigiu para a criação de habitação pública. Importa ainda sublinhar que este gráfico integra o período em que decorreu o PER (Programa Especial de Realojamento), o maior programa nacional de produção de habitação pública, iniciado em 1993.

expansão urbana que o país viveu. No Ave, ao longo dos caminhos entrelaçados, as casas multiplicavam-se rapidamente.

Este período de acelerado crescimento estendeu-se até 2002, ano em que os apoios começaram a ser sequencialmente cancelados[693], e em que a produção de habitação inicia uma queda continuada [694]. Mas é também a partir de 2002 que se criam novos mecanismos financeiros, cada vez mais sofisticados e abstractos, como os fundos de investimento imobiliário e a titularização dos créditos, que permitiram que os preços da habitação, o número de vendas e os montantes de crédito mostrassem uma resistência assinalável[695]. A habitação tornava-se, cada vez mais, mero produto financeiro.

Resume-se, assim, a parte mais significativa das políticas públicas de habitação do último quartel do século XX. Uma política essencialmente assente no suporte financeiro à urbanização de iniciativa privada dirigida às classes médias, que consumiu cerca de 80% da despesa pública destinada à habitação, deixando muito pouco para promoção de habitação pública ou outros mecanismos dirigidos às populações com menores rendimentos e sem capacidade de aceder a crédito bancário[696]. Decididamente, muito longe das premissas iniciais postuladas no pós-25 de Abril. Na verdade, como vimos, a partir de certo momento, esta acção pública não foi formulada primariamente como uma política de habitação, mas sim como uma política macro-económica – na senda dos princípios do capitalismo popular de inspiração neoliberal – que teve um papel

693. A progressiva redução do sistema de apoio inicia-se alguns anos antes. A revisão do regime de crédito de 1998 (Decreto-Lei nº 349/98) deixava já claro o objectivo de contenção de despesa pública neste domínio, que se justificava em grande medida pela acentuada redução das taxas de juro, resultado do processo de adesão de Portugal à moeda única, e que faziam com que o programa de apoio perdesse pertinência. No ano seguinte, numa nova revisão do regime, defende-se, pela primeira vez, a necessidade de "contribuir para a redução do endividamento excessivo das famílias" (Preâmbulo do Decreto-Lei nº 137-B/99). Em 2000 há novos cortes no programa de crédito (Decreto-Lei nº 320/2000) e um ano depois dá-se a revisão do regime das contas poupança-habitação, com a diminuição dos incentivos fiscais e o fim dos prémios (Decreto-Lei nº 27/2001). Depois de se prever nos Orçamentos de Estado de 2002 e 2003 o cancelamento das despesas referentes à contratação de novas operações de crédito à habitação bonificado (artigo 5.º da Lei nº 16-A/2002; artigo 7.º da Lei nº 32-B/2002) o programa seria finalmente revogado a 9 de Dezembro de 2003 (Decreto-Lei nº 305/2003), seguindo-se-lhe o fim definitivo dos incentivos fiscais às contas poupança-habitação, no Orçamento de Estado de 2005 (número 4 do artigo 39º da Lei nº 55-B/2004).

694. Cf. gráficos relativos à evolução do número de fogos licenciados, Fig. 198, 199.

695. Cf. SANTOS, Ana Cordeiro; TELES, Nuno; SERRA, Nuno (2014) – "Finança e habitação em Portugal".

696. De acordo com os dados apresentados pelo IHRU, entre 1987 e 2011, 73,3% da despesa do Estado em habitação foi dirigida para o financiamento do sistema de crédito bonificado e 8,4% para os incentivos ao arrendamento, nomeadamente arrendamento jovem. Somadas, estas duas linhas de intervenção dirigidas a alimentar o mercado privado destinado às classes médias correspondem a 81,7% (cf. IHRU (2015) – *25 anos de esforço do Orçamento de Estado com a habitação*, p. 4). Note-se que estes dados não incluem os valores dos incentivos às contas poupança-habitação e que foi durante este período que não só se assistiu a uma redução das políticas de incentivo à aquisição de casa própria, mas também ao maior programa nacional de promoção de habitação pública, o PER (Programa Especial de Realojamento). Ver também o gráfico da Fig. 126.

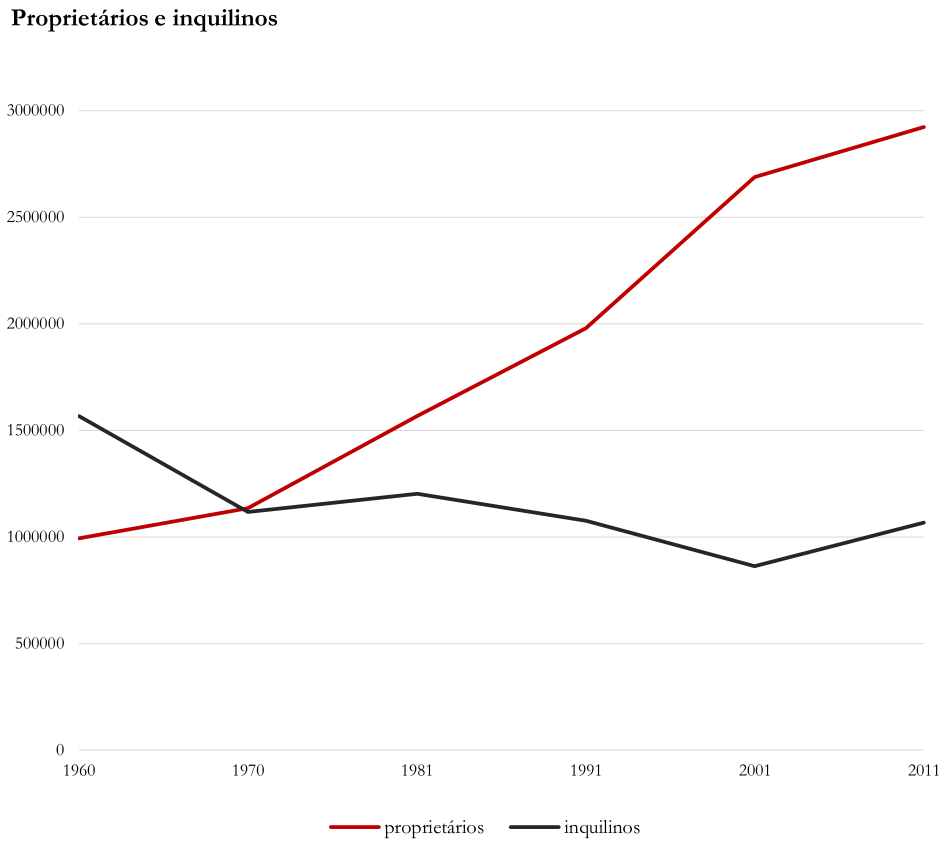


Fig. 127 – A revolução da casa própria
Evolução do número de alojamentos de acordo com o regime de propriedade: ocupantes proprietários e ocupantes inquilinos, entre 1960 e 2011, segundo Censos. Dados: INE. O gráfico mostra bem o resultado da opção pela casa própria. Se em 1960 os proprietários eram significativamente menos do que os inquilinos, em 2001 a percentagem de proprietários ascendia já a 75% do total.

determinante na definição do modelo de desenvolvimento económico português, em grande parte assente no imobiliário e na banca, deixando poucos recursos para os sectores dos bens transaccionáveis.

5.4.5. Infra-estruturação comunitária

A dinâmica de crescimento descrita foi ainda suportada e fomentada por aquele que foi o maior esforço de infra-estruturação a que o país assistiu.

Com a adesão à Comunidade Europeia em 1986, Portugal passa a ter acesso aos fundos comunitários que visavam desenvolver, reestruturar e aumentar a competitividade dos territórios nacionais, e que se tornaram a base e o motor das políticas públicas de investimento[697].

Grande parte deste investimento foi dirigido para a criação de infra-estruturas de suporte e organização dos sistemas urbanos[698] – infra-estruturas básicas, mobilidade e equipamentos de utilização colectiva – procurando colmatar as profundas carências de um país que passara ao lado do acelerado processo de urbanização que as principais economias europeias haviam atravessado ao longo da segunda metade do século XX[699]. Assim, em particular no período entre 1989 e 2006 – período correspondente aos três Quadros Comunitários de Apoio, e que se sobrepõe ao já tratado período de forte incentivo à habitação própria – o território nacional cobriu-se, finalmente, de auto-estradas e variantes; redes de saneamento, abastecimento de água e telecomunicações, infantários, escolas, faculdades, centros de saúde, hospitais, serviços de apoio social, complexos desportivos, teatros, museus e centros culturais – uma vez mais, o claro apoio ao sector da construção. Foi uma transformação súbita, nem sempre devidamente ponderada[700], e essencialmente

---

697. De acordo com os dados apresentados por Augusto Mateus, entre 1989 e 2013, o valor dos fundos comunitários destinados a Portugal superou os 96 000 M€ (a preços constantes de 2011), o que, considerando a contrapartida nacional, ascende a um total de 178 000 M€ de investimento, valor este superior ao PIB nacional. Cf. MATEUS, Augusto (coord.) (2013) – *25 Anos de Portugal Europeu: A economia, a sociedade e os fundos estruturais*, p. 476.

698. Cf. idem, *ibidem*, p. 483-514.

699. Álvaro Domingues sintetiza a questão de modo claro: "Após a adesão de Portugal à União Europeia, e sobretudo durante a década de 90, o país conheceu um surto de infra-estruturação que outros países tinham conhecido no período de reconstrução do pós-guerra", investimento este que "veio bruscamente colmatar longas ausências e atrasos de um país subinfra-estruturado, atávico e falho de poder local democraticamente eleito [...]" (DOMINGUES, Álvaro (2006) – "Contexto social e política urbana", p. 26-27).

700. Nas palavras de Álvaro Domingues, "[a] abundânica de financiamento da UE facilitou muitas decisões e objectivos menos ponderados" (idem, *ibidem*, p. 27). Como nota o autor, as falhas que marcaram a execução dos fundos ficaram, em parte, a dever-se à ausência de estruturas administrativas locais suficientemente robustas e capazes para gerir os fundos, o que acabou por conduzir não só a dificuldades na gestão, mas





Fig. 128, 129 – A infra-estruturação do território
Em cima: Ponte ferroviária, pedonalização da antiga ponte e rede de saneamento em Caniços, Famalicão. Fotografia de Álvaro Domingues.
Em baixo: auto-estrada A7 em Fradelos, Famalicão. Fotografia do autor.

guiada por decisões centralizadas e sectoriais, tantas vezes pouco articuladas com as opções e territórios locais, e às quais os primeiros PDM, então em desenvolvimento, se tiveram de adaptar[701].

No Ave, foi durante este período – e em grande medida sob os desígnios traçados pela OID e pelo Plano Estratégico do Sistema Urbano do Vale do Ave[702] – que se pavimentou e infra-estruturou a densa rede de caminhos que desenha esta paisagem. Procurou-se, por esta via, assegurar às casas que se espraiavam por tal rede um mínimo de condições de acessibilidade e salubridade (saneamento e abastecimento de água). Foi também neste período que se traçaram as vias arteriais (VIM, A3 e A7) que procuraram conectar esta área, e em particular o seu tecido produtivo, aos principais centros urbanos e interpostos logísticos.

Estas acções não se limitaram a garantir melhores condições de acessibilidade e salubridade às habitações já existentes. Elas também incentivaram e legitimaram[703] a construção de nova habitação num território agora valorizado e devidamente dotado de redes infra-estruturais que fazia sentido rentabilizar, assim como de equipamentos de educação, saúde, desporto, cultura e apoio social, agora mais próximos ou facilmente acessíveis. Quando os primeiros PDM cobriram a totalidade desta área, era já evidente a impossibilidade de delimitar núcleos urbanos face a um qualquer exterior.

5.4.6. Intensificação do padrão difuso

Percebem-se, assim, melhor os processos que animaram o súbito crescimento urbano a que se assistiu e que levou a que, em Famalicão por exemplo, o número de fogos tenha quase triplicado em apenas quatro décadas[704]. Uma vez mais, a paisagem do Vale do Ave

também a uma decisão centralizada e sectorial pouco adequada às reais necessidades e condições dos territórios.

701. Cf. DOMINGUES, Álvaro (2006) – "Contexto social e política urbana".

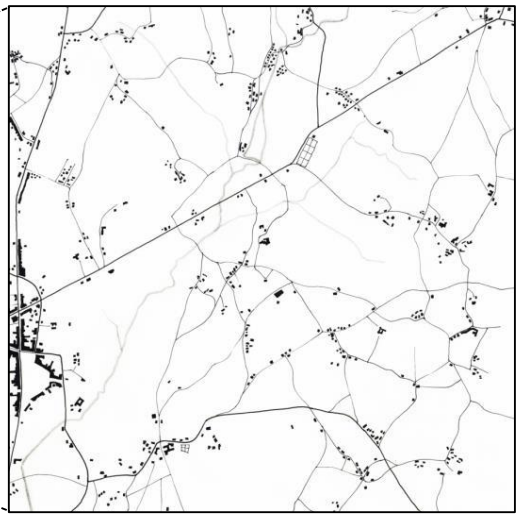
702. A propósito da OID e do Plano Estratégico do Sistema Urbano do Vale do Ave, recuperar os comentários apresentados em *5.1.3. Médio Ave, Parte I*, e em particular as notas *nº 124* e *nº 125*.

703. Note-se que, nos diferentes diplomas legais que, ao longo do tempo, foram determinando os critérios de classificação de solo urbano, a existência de via infra-estruturada surge sempre como critério central da classificação.

704. De acordo com os dados dos Censos (INE), entre 1970 e 2011 houve uma variação de 279% no número de alojamentos no município de V.N. Famalicão. Para o conjunto do Médio Ave (V.N. Famalicão, Santo Tirso, Trofa, Guimarães), a variação é de 257%.

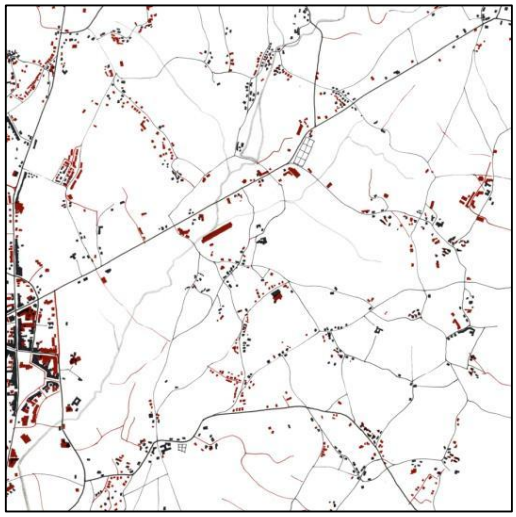
1948



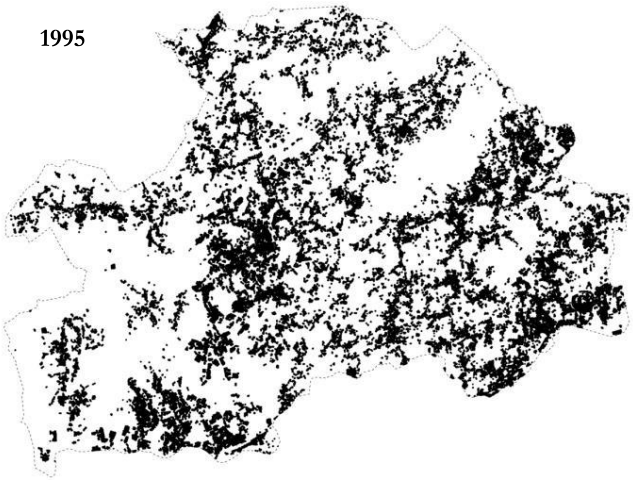


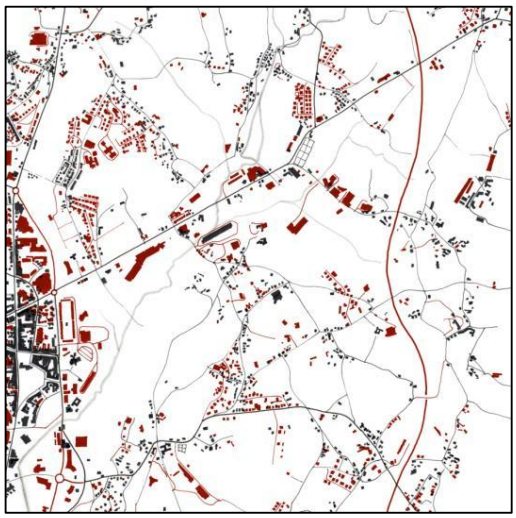
1977



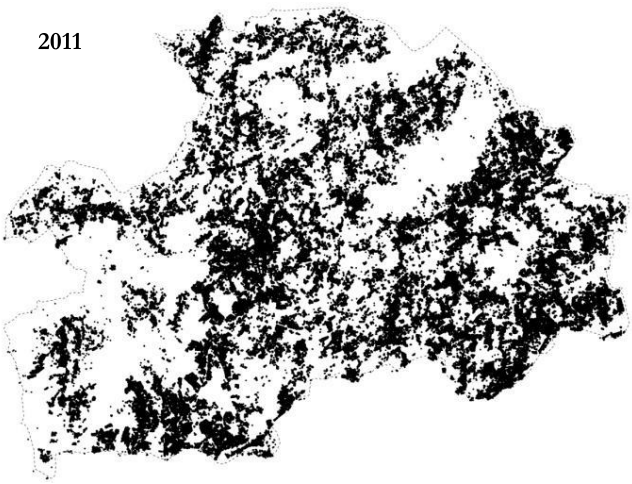


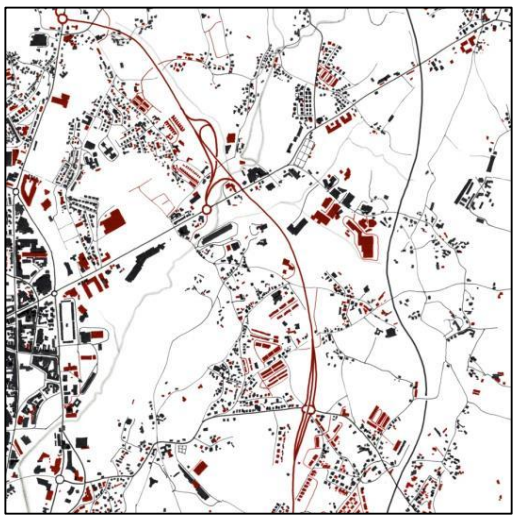
1995





2011





transformou-se profundamente sem que, no entanto, isso tenha alterado de modo determinante os padrões e lógicas de ocupação aí presentes.

Tal como a análise cartográfica torna evidente (Fig.130), este foi um crescimento que se fez por intensificação do padrão difuso preexistente, com especial pressão nas áreas mais industrializadas e ao longo dos principais eixos viários. Continuando a lógica impressa no território desde a romanização, a ocupação fixou-se nas cotas média e baixa, e manteve-se afastada das zonas mais elevadas e de maior declive, com acesso difícil e terreno pouco produtivo. A edificação foi-se adensando exactamente nas áreas de maior aptidão agrícola, deixando livres apenas alguns terrenos de maior dimensão nas margens das linhas de água – primeiro pelo seu uso, mais tarde por determinação dos planos. À medida que a procura por habitação aumentava e a rentabilidade da actividade agrícola diminuía, os terrenos de cultivo foram sendo subdivididos e parcialmente alienados. Na maioria dos casos, foram as suas faixas marginais, que ladeiam os caminhos, a ser destinadas à habitação.

De facto, como pode verificar-se nas cartas (Fig. 129), a densificação foi-se fazendo pela colonização da já densa rede de caminhos que cobria todo o território, ao longo da qual se foram implantando fábricas, casas ou pequenos loteamentos, cuja real contribuição para a rede de espaços colectivos foi, como já vimos, bastante limitada.

Fica assim claro que, aqui, o crescimento urbano não se fez por progressiva expansão de uma mancha urbana a partir de um núcleo original. Ao contrário, a concentração nas áreas centrais resulta de um processo de terciarização que é posterior ao da industrialização – fruto da criação de serviços às empresas, da concentração de serviços e comércio destinados aos residentes agora mais solventes devido aos novos empregos, e da aplicação de capital acumulado. Esta tendência foi ainda ampliada pela acção pública, através da

Fig. 130 (página anterior) – Crescimento difuso
A imagem representa o crescimento urbano no município de Famalicão entre 1948 e 2011, com base na cartografia municipal e nas cartas militares do IGeoE (escala 1:25000). Na coluna da esquerda, apresenta-se a evolução da mancha edificada, representada por meio de um *buffer* de 25 m em torno de cada edifício. Na coluna da direita, faz-se a aproximação a uma amostra do território, que permite uma melhor percepção do modo como evolui a urbanização. A vermelho representam-se os novos elementos surgidos em cada intervalo de tempo. Desenhos do autor.
O que a imagem torna claro é que, aqui, não se verificou uma expansão por contiguidade a partir de um núcleo central. O crescimento fez-se pela intensificação de um padrão que era difuso desde o início, cobrindo todas as áreas de vale, tendo decorrido, essencialmente, pela colonização das vias já existentes às quais se foram adossando novos edifícios ou pequenos loteamentos. De facto, a malha viária é, essencialmente, aquela que já existia em 1948. Os acréscimos à rede foram pontuais e em pouco alteraram a sua estrutura. A excepção são as vias arteriais (auto-estradas, VIM e variante) que, para além de alterarem o funcionamento da rede no seu conjunto, criam pontos de maior acessibilidade nos seus nós de acesso que tendem a atrair o investimento imobiliário. Assim, percebe-se maior intensificação da ocupação na esfera de influência desses nós, se bem que esta não siga qualquer plano prévio nem resulte numa mancha contígua.

Contiguidade **Dispersão** **Colonização**



Fig. 131 – Três modos de crescimento urbano
Três modos de crescimento urbano: contiguidade, dispersão e colonização. A colonização é dominante na construção da paisagem do difuso, se bem que as outras duas formas estejam igualmente presentes e com crescente impacto. Desenhos do autor.

localização dos equipamentos colectivos e das acções de requalificação dos espaços públicos dos núcleos urbanos financiados pelos fundos europeus[705], assim como das definições dos planos entretanto elaborados que promoveram maior densidade nessas áreas. É um processo que hoje se acentua e que já em 1983 Giorgio Fuà considerava ser preocupante por contribuir para uma segregação entre áreas centrais privilegiadas e um território restante progressivamente desvalorizado, pondo em causa a necessária coesão territorial, assim como as qualidades próprias destes territórios.

* * *

A *cidade continuada* do Vale do Ave é o produto da sobreposição de todos estes processos e dos projectos que eles encerram. Uma ocupação que é difusa e extensiva desde sempre e que se vai intensificando, adensando, pela contínua adição de pequenas peças que se penduram nas redes infra-estruturais existentes, misturando elementos que, nos modelos canónicos se supõe dever estar separado, mas que aqui são indissociáveis, parte de um sistema único que integra modos de produção, modos de vida, memória colectiva, cultura e paisagem.

5.5. Cidade como projecto

A expressão *cidade continuada* não designa algo que seja exterior à *cidade*, como a *Zwischenstadt* de Sieverts[706]; nem uma cidade-outra, distinta da cidade-normal, como a *cidade difusa* de Indovina[707]; nem sequer uma entidade nova que superou a noção de *cidade* e que abarca todo o sistema urbano, como a *metapolis* de Ascher[708]. É a ideia de uma cidade abrangente, integradora, que se estende sem limites ou diferenças de categoria, e que nos conduz a uma reflexão sobre a própria noção de *cidade*.

705. Isto fica particularmente claro da leitura do *Plano Estratégico do Sistema Urbano do Vale do Ave* onde, tanto na avaliação que faz dos anteriores programas de intervenção no território do Médio Ave desenvolvidos no âmbito do primeiro Quadro Comunitário de Apoio, como nas propostas que apresenta, sublinha as acções que visam o reforço das centralidades (cf. QUATERNAIRE (1995) – *Plano Estratégico do Sistema Urbano do Vale do Ave*, p. 175 e ss.).

706. Cf. SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*.

707. Cf. INDOVINA, Francesco (1990) – "La ciudad difusa".

708. Cf. ASCHER, François (1995) – *Metapolis: Acerca do futuro da cidade*.



Fig. 132– Uma composição de diferentes materiais e processos
Área de Vila Nova do Campo (Santo Tirso) e Lordelo (Guimarães). Fotografia de Filipe Jorge.
A ocupação difusa do Ave é produto da sobreposição dos vários processos que aqui se procurou descrever e materiais que deles decorrem: o rio, as hortas, os campos cobertos de milho, os cumes cobertos de eucalipto, as fábricas grandes e pequenas que se espalham na paisagem, a malha de caminhos pavimentados e infra-estruturados, o caminho de ferro, as novas vias arteriais, as casas que se multiplicam ao longo da malha viária.

O conceito está envolvido num debate disciplinar que opõe a noção de *cidade* – entendida como produto – à noção de *urbanização* ou *urbano* – entendido como processo[709]. Esta é uma divisão que está na origem do próprio termo *urbanização*, cunhado por Cerdà[710] exactamente para se afastar da ideia de *cidade* que considerava demasiado associada à componente material, à leitura morfológica, aos limites que ele pretendia dissolver.[711] O autor procurava um conceito que construísse um olhar sobre o fenómeno urbano a partir do seu sistema de funcionamento, do modo como os seus inúmeros e diferenciados elementos se organizam e relacionam entre si; "mais do que expressar a materialidade, pretendia expressar o organismo, a vida, se assim se pode dizer, que anima a parte material".[712]

Um século mais tarde, esta divisão torna-se o centro de um debate que se estende até hoje, iniciado por autores como Webber[713] e Lefebvre[714], para quem a noção de *cidade* se mostrava desadequada face a uma crescente complexidade da sociedade – dos seus padrões de mobilidade e modos de territorialidade – que reclamava um novo quadro conceptual que a ideia de *urbano* seria capaz de mobilizar. Entendiam a *cidade* como ideia demasiado focada no objecto e na sua morfologia, incapaz de reconhecer as dinâmicas, fluxos, redes de relações que dirigem a territorialização da sociedade contemporânea; incapaz, por isso, de promover a criação de instrumentos de análise e intervenção aptos a operar nesta nova realidade. Mais do que isso, perceberam que esta ideia de *cidade* tendia a uniformizar ou ocultar tudo o que se estendesse para lá das suas fronteiras físicas ou conceptuais, e a avaliar negativamente tudo o que se afastasse dos modelos morfotipológicos por si

709. Cf., por exemplo, BRENNER, Neil; SCHMID, Christian (2015) – "Towards a new epistemology of the urban?".

710. Cf. CERDÀ, Ildefonso (1867) – *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus princípios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona.*

711. A dissolução da divisão entre cidade e campo – entre urbano e rural – era um dos princípios fundamentais de Cerdà, na sua busca por um modelo ideal de ocupação do território, tal como fica claro logo desde a epígrafe da sua *Teoria*: "Ruralizai o urbano: urbanizai o rural… *Replete terram.*" (CERDÀ, Ildefonso (1867) – *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus princípios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*. Tomo I, p. 4).

712. CERDÀ, Ildefonso (1867) – *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus princípios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*. Tomo I, p. 29.

713. Cf. WEBBER, Melvin (1964) – "The urban place and the nonplace urban realm".

714. Cf. LEFEBVRE, Henri (1970) – *A revolução urbana.*

instituídos. *Cidade* surgia, assim, como uma *palavra velha*[715] a abandonar definitivamente, cujo óbito viria a ser declarado por Françoise Choay[716].

E, no entanto, apesar do alargado acordo em torno da desadequação do termo *cidade*, o certo é que a palavra teima em não desaparecer. Como nota Waschmuth[717], a noção mantém-se como *categoria de prática*. Ou seja, mantém-se como elemento central dos imaginários colectivos, da leitura comum sobre os fenómenos urbanos que se encontra instituída, naturalizada, e que acaba por influenciar os discursos e as práticas que dirigem os processos de transformação dos territórios. Mesmo no domínio da análise académica, entre autores que trabalham para lá dos limites tradicionais da ideia de *cidade* e conscientes da sua desadequação, o certo é que a noção de *cidade* e a dicotomia em que se move (cidade-campo) continuam a dominar o olhar e o discurso, até nos casos (ou especialmente nos casos) em que o objectivo é a superação dessa dicotomia.

É por isso que Hillary Angelo[718] considera pouco operativo insistir na tentativa de anular a noção de *cidade*. Seguindo o autor, percebe-se que mais do que considerar que *cidade* e *urbano* correspondem a dois objectos distintos, importa ter claro que os dois termos configuram dois modos de olhar, dois dispositivos de observação, duas lentes. Mais do que decidir qual a designação que descreve de modo mais preciso os fenómenos perante os quais nos encontramos, interessa analisar aquilo que cada uma das palavras produz. Interessa perceber de que modo esta divisão entre *cidade* e *urbano* opera sobre os imaginários colectivos e sobre os modos de actuar no território.

Por um lado, o *urbano* traz consigo a imagem da grande aglomeração dinâmica, instável, heterogénea, múltipla, com os seus sistemas de funcionamento feitos de conexões, fluxos, redes, em constante mutação. Por outro lado, a *cidade* evoca a imagem estável e harmónica dos núcleos históricos ideais, reinventados, unos e delimitados, e aponta para discursos e práticas associadas às ideias de património, reabilitação, espaço público.

---

715. "Uma palavra velha.": é esta (sem nada mais) a definição da palavra *cidade* apresentada em GAUSA, Manuel; et al. (2003) – *The metapolis dictionary of advanced architecture*, p. 111 (entrada da autoria de Federico Soriano).

716. Cf. CHOAY, Françoise (1994) – "El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad".

717. Cf. WASCHSMUTH, David (2014) – "City as ideology: Reconciling the explosion of the city form with the tenacity of the city concept".

718. Cf. ANGELO, Hillary (2016) – "From the city lens toward urbanisation as a way of seeing: Country/city binaries on the urbanising planet".

E se, com base nesta divisão simplista, é possível defender que o *urbano* é o único termo capaz de incorporar a diversidade, complexidade e incerteza que marcam os nossos dias, também será possível afirmar que a *cidade* fica com o monopólio da identidade, da representação política, do nome, tal como nota Rosario Pavia[719].

De facto, as identidades urbanas fortes e claramente reconhecíveis parecem associar-se apenas aos núcleos delimitados – àqueles que são representados nos mapas por uma pequena circunferência e por um nome, aqueles que se sintetizam numa imagem. Os outros territórios desaparecem no anonimato, ou então associam-se a identidades vagas e criadas negativamente, por oposição à *cidade*, como é o caso dos *subúrbios* e todo o imaginário que lhes é associado.

O mesmo é válido para a representação política. Até em Lefebvre[720], para quem o *urbano* seria o espaço da acção política por excelência, esta ausência é clara. Isto porque, para o autor, o *urbano* adquire essa potência para a acção política exactamente por estar fora do domínio e do controlo do poder instituído, que encontra o seu lugar na *cidade*.

Em boa verdade, a componente política está ausente da *urbanização* desde o início. Tal como aponta Joan-Anton Sánchez[721], o olhar de Cerdà é informado por uma ideologia profundamente liberal e mecanicista que vê a *urbanização* como sistema; e que entende o bem-comum como resultado directo da soma do bem-estar de cada um dos indivíduos, automaticamente atingido pelo bom funcionamento deste grande mecanismo.[722] Trata-se apenas de garantir o correcto funcionamento da máquina: colocar todos os elementos (materiais) indispensáveis no seu devido lugar, assegurar todas as ligações necessárias de acordo com princípios racionais. Não há nesta acção espaço para o conflito de interesses

719. Cf. PAVIA, Rosario (1996) – *Le paure dell'urbanistica: Disagio e incertezza nel progetto della città contemporanea*, p. 21.

720. Cf. LEFEBVRE, Henri (1970) – *A revolução urbana.*

721. Cf. SÁNCHEZ, Joan-Anton – *Civitas et Urbs: The Idea of the City and the Historical Imagination of Urban Governance in Spain, 19th-20th centuries*, p. 64.

722. Esta leitura do bem-comum e do papel que a urbanização poderia ter na sua realização, fica patente nas próprias palavras de Cerdà: "Eis aqui algumas das razões filológicas que me induziram e convenceram a adoptar a palavra urbanização, não só para indicar qualquer acto que vise agrupar a edificação e regular o seu funcionamento no grupo já formado, mas também o conjunto de princípios, doutrinas e regras que devem aplicar-se, para que a edificação e o seu conjunto […] sirvam para fomentar o seu [do homem social] desenvolvimento e vigor e para aumentar o bem-estar individual, cujo somatório forma a felicidade pública." (CERDÀ, Ildefonso (1867) – *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus princípios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*. Tomo I, p. 30).

ou para o debate sobre o rumo a seguir, não há espaço para a afirmação e organização política dos cidadãos ou para a construção de identidades colectivas.

Esta ausência, que encontramos no próprio conceito de *urbanização*, é a mesma ausência que, repetidamente, encontramos nos territórios de ocupação extensiva aos quais não é reconhecido o mesmo estatuto da *cidade*.

Massimo Cacciari[723] oferece-nos uma outra leitura da *cidade*, que se afasta da simples cidade-objecto, procurando recuperar a sua condição política e cidadã; uma condição que não pode ser limitada por muralhas medievais ou por outro qualquer tipo de fronteira física. Para tal, o filósofo italiano vai às origens da palavra, à *civitas* romana[724]. Ao contrário da *polis* grega – que designa um lugar delimitado ao qual pertence uma determinada *gente* que aí tem a sua origem e a sua sede – a *civitas* é um contrato social entre indivíduos diferentes, entre estranhos de origens várias, que aceitam colocar-se sob uma mesma lei, que se associam com vista a um mesmo objectivo.[725] Não corresponde a um lugar específico nem é definida por uma fronteira: é aberta, dinâmica e em constante crescimento. Por oposição à *urbs*, não é o momento fundador que a ordena, mas um fim, um projecto partilhado que mobiliza e organiza os cidadãos. Para Cacciari, é nesta ideia de *civitas* romana, mais do que na *polis* grega, que podemos encontrar a base da tradição da *cidade* europeia: política, identidade, colectivo e projecto comum, mais do que forma.

Como é óbvio, não basta uma interpretação distinta do termo *cidade* para alterar aquela que parece ser a acepção mais comum associada ao seu uso. Mas como começa por lembrar o filósofo, não existe *a cidade*. Há muitas leituras desse conceito, que correspondem a diferentes concepções do espaço urbano e que correspondem a uma escolha: à cidade que queremos ter e construir. Será, aliás, em grande medida, a insistência em afastar o termo *cidade* da complexidade dos fenómenos urbanos contemporâneos – a insistência em matar

723. Cf. CACCIARI, Massimo (2004) – *A Cidade*.

724. Reforçando o que ficou dito sobre a ausência do factor político na leitura que Cerdà faz do fenómeno urbano, poderá ser de interesse notar essa mesma ausência mesmo na aproximação que o autor faz à palavra *civitas*, que ele entende designar apenas um aglomerado de pessoas, sendo o equivalente à noção de *povoação*. Um termo sem grande estatuto que é, por isso, descartado na sua busca por um novo conceito. (CERDÀ, Ildefonso (1867) – *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus princípios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*. Tomo I, p. 30).

725. Cacciari recorre à etimologia dos dois termos para reforçar a sua oposição. *Civitas* deriva de *civis*, cidadão. No caso grego, a relação é a inversa: *polis* é a raiz da qual deriva *polites*, o cidadão. Se no primeiro caso a origem se encontra nos indivíduos, no segundo, a origem está no lugar (cf. CACCIARI, Massimo (2004) – *A Cidade*, p. 10).

o conceito e não procurar perceber de que modo ele poderia adaptar-se às suas formas contemporâneas – que o acantona na imagem da cidade histórica e delimitada.

Aplicar o termo *cidade* à urbanização difusa permitiria elevar estes territórios, no imaginário colectivo, à mesma categoria das restantes formas de ocupação urbana; reclamar uma identidade política, um nome. Foi o que levou Indovina a falar de *cidade difusa*[726], ou Secchi e Viganò a falarem de *metrópole horizontal*[727].

E, no entanto, parece forçado chamar *cidade* àquele território. Se não nos quisermos limitar a um exercício académico, se quisermos pensar no uso comum do termo, nos imaginários que convoca, mesmo tendo em conta o entendimento que Cacciari faz da palavra, há algo que parece faltar àquela ocupação difusa para que a possamos designar como *cidade*.

Mais do que descrever uma realidade existente, falar aqui de *cidade* formula um desígnio: transformar aquela realidade conferindo-lhe essa identidade política que parece faltar-lhe, desenvolvendo novos imaginários colectivos, formulando interesses partilhados, deliberando sobre objectivos a perseguir em conjunto. A *cidade continuada* não é descrição de uma realidade, é projecto.

726. Cf. INDOVINA, Francesco (1990) – "La ciudad difusa".

727. Cf. SECCHI, Bernardo; VIGANO, Paola (2012) – "La métropole horizontale".

6. Inventar a cidade continuada
[Proposição]

Se tomamos a ideia de *cidade continuada* por desígnio a perseguir, então será necessário começar por tornar essa ideia – essa imagem – apreensível, apropriável, habitável.

Como mencionado, entende-se que isso passa pela formação de *imaginários* associados a essa leitura do território. Novos *imaginários* capazes de oferecer suporte à percepção das paisagens da ocupação difusa, conferir-lhes novos sentidos, influenciar a relação que habitantes e visitantes estabelecem com os seus espaços. Novas narrativas e imagens aptas a lidar com a complexidade destes contextos e que consigam, desde logo, articular a memória longa do território com as novas dinâmicas dos sistemas relacionais.

Simin Davoudi ajuda-nos a perceber melhor o que se entende aqui por *imaginários*. A autora define estes *imaginários*[728] como "concepções colectivas e profundamente enraizadas das relações sócio-espaciais, as quais, por sua vez, [...] dão sentido, tornam possíveis e alteram as práticas sócio-espaciais colectivas."[729] Estas concepções são produzidas e difundidas por meio de discursos, histórias, imagens, textos, mapas, análises estatísticas, ou regulamentos, e instituem leituras dos fenómenos sócio-espaciais que se tomam por comummente aceites, passando assim a integrar os regimes de visibilidade dominantes.

728. A este propósito, a autora usa e analisa o termo *imaginários espaciais*, por extensão da noção, já mais estabilizada, de imaginários sociais. Por simplificação, aqui, falaremos simplesmente de imaginários, lembrando, no entanto, que estamos apenas a aplicar o conceito ao domínio dos territórios (aproximando-nos, por isso, do conceito analisado por Davoudi). Cf. DAVOUDI, Simin (2018) – "Imagination and spatial imaginaries: A conceptual framework".

729. Idem, *ibidem*, p. 101.

Da análise que Davoudi faz do conceito, importa destacar aqui três características fundamentais.

Primeira: os *imaginários* são colectivos (por oposição à *imaginação* que é individual). São partilhados por um elevado número de indivíduos e é essa partilha alargada que está na base da formação da identidade dos lugares e dos próprios colectivos que os habitam. Como sublinha Davoudi, é aqui que radicam noções como nação ou bairro, e as relações de pertença (a um espaço e a um grupo) que lhe estão associadas[730].

Segunda: os *imaginários* são operativos e performativos. Não se limitam a descrever e oferecer um sentido ao existente. Aliás, este ponto é sublinhado por Julie-Anne Boudreau no entendimento que faz do conceito: os *imaginários* determinam as práticas quotidianas; é isso que os diferencia dos discursos[731]. As leituras partilhadas do carácter e valores de cada território, tal como as visões partilhadas de futuros ansiados para esses mesmos territórios, condicionam, determinam e articulam a acção dos múltiplos actores que participam na produção do espaço urbano – desde os habitantes aos legisladores, passando por promotores imobiliários, arquitectos, técnicos municipais e activistas. Por esta via, os *imaginários* participam directamente na transformação dos espaços.

Fazem-no porque, como lembra Giuseppe Dematteis, "os lugares não se resumem à sua aparência física, são também entidades construídas e experienciadas como símbolos pelos seus habitantes e visitantes"[732], pelo que, ao alterar a percepção dos lugares, o modo como cada um os interpreta e os sentidos que lhes atribui, os *imaginários* alteram também aquilo que é a sua identidade[733], tal como alteram a forma como os percorremos, praticamos, apropriamos; o modo como nos relacionamos com eles.

---

730. Cf. DAVOUDI, Simin (2018) – "Imagination and spatial imaginaries: A conceptual framework", p. 99-100, 103.

731. A definição que Julie-Anne Boudreau dá do conceito é clara neste aspecto: "Os imaginários espaciais são mapas mentais que representam um espaço com o qual as pessoas se relacionam e se identificam. São mundos interiores de pensamentos e crenças colectivamente partilhados e que estruturam a vida quotidiana. São, por isso, diferentes dos discursos espaciais, no sentido em que os discursos são 'momentos' no processo social, são proferidos e repetidos pontualmente, não alteram necessariamente as crenças, fantasias e anseios no longo prazo. Quando os discursos alteram as crenças e as práticas sociais, eles são 'traduzidos' de 'momentos' para 'permanências' no processo social. Por outras palavras, tornam-se imaginários." (BOUDREAU, Julie-Anne (2007) – "Making new political spaces: mobilizing spatial imaginaries, instrumentalizing spatial practices, and strategically using spatial tools", p. 2596-2597).

732. DEMATTEIS, Giuseppe (2009) – "Geography, poetics and architecture in the construction of places", p. 305.

733. Neste ponto, Dematteis é particularemente eloquente: "Paris, Londres, Florença, San Remo, etc. seriam certamente diferentes sem Zola, Dickens, Pratolini, Calvino, etc." (idem, *ibidem*, p. 305).

Mas fazem-no também porque, ao influenciarem as práticas dos actores que participam directamente no desenho dos espaços, determinam igualmente a conformação física desses espaços[734]. Este ponto é particularmente relevante num momento, como o actual, em que a transformação dos territórios corresponde, cada vez mais, a processos de acção colectiva, nos quais se envolvem múltiplos intervenientes com distintos olhares e interesses, difíceis de orientar e articular. Processos nos quais os poderes públicos tendem a assumir um papel de facilitação, moderação e mediação[735], mais do que de imposição de soluções ou intervenção directa.

Para Patsy Healey, os *imaginários* focados na qualidade dos espaços, nos significados e identidades dos lugares, terão aqui um papel fundamental a desempenhar, dado que, segundo a autora, eles "têm o poder de mobilizar, coordenar e inspirar"[736] as acções de todos aqueles que, diariamente, participam na transformação dos territórios. Healey fala então da necessidade de "reimaginar e reinventar imagens de lugar, espaço e território"[737] como meio de orientar os processos de urbanização.

A terceira característica apontada por Simin Davoudi que importa reter, é que os *imaginários* são contingentes, parciais e dinâmicos, e estão em constante (re)elaboração "por meio da luta política sobre concepções, percepções e experiências vividas dos lugares", sendo "marcados por relações de poder nas quais a contestação e a resistência estão sempre presentes."[738] Isto torna-se claro em trabalhos de autores como Certeau ou Innerarity: o *sentido* dos lugares é debatido e negociado por entre tensões e jogos de poder na procura

734. Isto é algo que se torna evidente se pensarmos no modo como o ideário modernista, plasmado na Carta de Atenas, transformou as nossas paisagens urbanas e os próprios modos de habitar; como as leituras dos valores dos centros históricos que emergiram a partir de meados do século XX determinaram o esforço de reabilitação dos núcleos urbanos a que se vem assistindo nas últimas décadas; ou como a noção de sustentabilidade tem influenciado, nos anos mais recentes, todas as políticas e acções de transformação dos territórios. Mas para nos afastarmos destas grandes narrativas e nos centrarmos nos imaginários associados às qualidades dos diferentes espaços em concreto podemos recuperar o discurso do projectista dos Jardins da Ponte. Falando-se do acentuado destaque da operação face à sua envolvente, o autor defende a autonomia do projecto: "Não vou pôr-me aqui a... não tenho nada a ver com isto [a envolvente], não é? Eu faço aqui a minha arquitectura. Como eles fizeram a deles eu faço aqui a minha. Não penso duas vezes." Mas logo de seguida, corrige: "Quer dizer, eu se projectar um edifício numa rua, com casas à volta, naturalmente tenho atenção ao que está à volta." (Entrevista #02, cf. Anexo II) Ou seja, a acção de oposição face à envolvente não se prende apenas com uma atitude face ao projecto, mas com o facto de não reconhecer naquele território uma ordem própria; ou melhor, não reconhecer legitimidade à ordem que ali encontra, por contraposição ao que acontece numa rua tradicional. Ou seja, a sua intervenção é sobretudo determinada pelos códigos de leitura e interpretação com que aborda o território onde intervém.

735. Cf. FORESTER, John (2008) – "Editorial".

736. HEALEY, Patsy (2002) – "Spatial planning as a mediator for regional governance: Conceptions of place in the formation of regional governance capacity", p. 17.

737. Idem, *ibidem*, p. 16.

738. DAVOUDI, Simin (2018) – "Imagination and spatial imaginaries: A conceptual framework", p. 101.

de acesso e domínio da esfera pública e do que aí se estabelece como comummente aceite[739]. E este é um debate que, no presente contexto da *sociedade-hipertexto* e da crise das instâncias de mediação que lhe está associada, se torna particularmente complexo, porque necessariamente aberto a um crescente número de vozes, posições e leituras diversificadas e igualmente legitimadas.

Como salienta Álvaro Domingues[740], o objectivo deste debate não deve ser a procura de uma qualquer imagem identitária única e estável de um território, que será sempre demasiado redutora e excludente[741]. Os discursos (plurais e parciais) em torno do território servem, sim, para identificar os temas sobre os quais importa debater e deliberar colectivamente, assim como para estabelecer os termos e pontos-de-vista desse debate. Servem, portanto, para construir na esfera colectiva as *matérias de interesse*[742] que encontram lugar no território, para tornar o território coisa pública[743]. Afinal, sem imaginários do território não é possível debatê-lo nem construir projectos sócio-espaciais de futuro partilhados e consequentes[744].

São estes *imaginários*, assim entendidos, que aqui se perseguem. *Imaginários* capazes de enquadrar, mobilizar e orientar a transformação dos territórios da ocupação difusa, de modo a conferir-lhes maior inteligibilidade.

Contudo, se pretendermos que tais imagens do território correspondam, de facto, à forma como as populações o entendem e habitam, se pretendermos que elas sejam amplamente partilhadas pelos diferentes actores e possam, por essa via, guiar a transformação dos espaços urbanos por eles levada a cabo, se pretendermos que elas sejam capazes de

---

739. Cf. CERTEAU, Michel de (1980) – *The practice of everyday life*; INNERARITY, Daniel (2006) – *O novo espaço público*. Note-se contudo que, tal como expõe Certeau, ao estabelecimento de uma exegese oficial do *sentido* do espaço, corresponde muitas vezes a formação de leituras alternativas de resistência, se bem que com menor capacidade de imprimir de modo duradouro no espaço essa sua visão.

740. DOMINGUES, Álvaro (2016) – "Retóricas do território".

741. Patsy Healey expressa este ponto de modo claro: "Deve uma concepção de lugar ser unitária, expressando uma identidade singular e colectivamente partilhada que consiga perdurar a longo prazo? [...] deve-se resistir a uma tal identidade singular, por esta ser potencialmente opressiva para muitos e por limitar as possibilidades da sua futura adaptabilidade. A alternativa é procurar concepções plenas de possibilidades interpretativas [...]" HEALEY, Patsy (2002) – "Spatial planning as a mediator for regional governance: Conceptions of place in the formation of regional governance capacity", p. 19.

742. Cf. LATOUR, Bruno (2005) – *Reassembling the social*.

743. Cf. LATOUR, Bruno (2004) "From Realpolitik to Dingpolitik – An Introduction to Making Things Public".

744. Cf. DEHAENE, Michiel; NOTTEBOOM, Bruno; TEERDS, Hans (2013) – "Editorial: Making landscape public/Making public landscape", p. 9; SIEVERTS Thomas (2018) – "The Horizontal Metropolis needs a soul: Rereading the book 'Zwischenstadt' after twenty years", p. 416.

enquadrar e eleger os termos dos debates em torno destas paisagens e dos valores a elas associados, então essas imagens não podem resultar nem da importação de modelos externos, nem da soma de conclusões tecnocientíficas, nem dos discursos académicos, nem da decisão dos poderes políticos. Os *imaginários* do território terão de emergir de um processo de construção colectiva. Um processo inclusivo, aberto a todos os que sentirem interesse e legitimidade para participar, nos mais diversos fóruns. Um processo lento, que se constrói de modo progressivo por sedimentação.

Interessa por isso pensar como animar este processo de construção colectiva de um *imaginário* da *cidade continuada*.

7. Revelar os valores do difuso
[Reconhecimento]

A invenção da *cidade continuada* terá, obrigatoriamente, de partir do reconhecimento e valorização das lógicas e qualidades próprias deste território. Reconhecer, revelar, potenciar; mais do que alterar, substituir, sobrepor. Nas palavras de Teresa Calix, a construção da *cidade continuada* "exige uma representação que nasce da compreensão do existente, da procura dos seus significados e da consciência das qualidades essenciais do que existe, tomado *per se* e não da analogia com qualquer outro modelo ou paradigma aceite."[745] Só desta forma será possível superar os bloqueios que encontramos na acção de transformação urbana nos contextos da ocupação difusa; bloqueios que, como vimos, decorrem, em grande medida, da ausência de representações adequadas destas paisagens.

Os dois *olhares* antes apresentados permitem-nos avançar nesse sentido, abrindo possibilidades de leitura que vão para além da *cidade-objecto* e que suportam abordagens mais adequadas a estes cenários.

Ajudam-nos a identificar os diferentes materiais que compõem estas paisagens e a perceber as lógicas que subjazem a cada um deles: as razões da sua localização e formação, o modo como foram evoluindo, as marcas reconhecíveis dessa sua história, os fluxos que geram, as teias de relações e sistemas de funcionamento que integram, ou as causas do seu eventual abandono e disfunção.

745. CALIX, Teresa (2015) – "A nossa casa precisa de uma realidade", p. 19.

Revelam-nos os princípios que regem a associação entre esses materiais, cuja coexistência num mesmo espaço parece, tantas vezes, desafiar as lógicas que temos por estabelecidas, devedoras dos modelos canónicos com base nas quais nos habituámos a olhar os territórios.

Mostram-nos que cada um desses elementos vive simultaneamente em diferentes sistemas, com diferentes escalas e materialidades, sendo justificados por nexos que vão muito para além da proximidade e da contiguidade físicas. E que, por isso, os lugares não poderão já ser avaliados apenas pela sua forma e conformidade com as morfotipologias preestabelecidas, tendo de ser entendidos como acontecimentos momentâneos, resultado do cruzamento e densificação das suas conexões, olhados sobretudo pelo conjunto de ligações, práticas, modos de apropriação e leituras que provocam.

Oferecem-nos instrumentos para identificar os principais sistemas ordenadores destes territórios, aqueles que, ao longo do tempo, foram estruturando estas paisagens e aos quais surgem associados os seus principais valores e marcas de identidade.

Ao inserir cada elemento que encontramos nos territórios da ocupação difusa em processos e sistemas mais amplos de espaço, tempo, função e memória, as duas narrativas apresentadas (e haverá outras possíveis) conferem sentidos a cada um desses elementos, e permitem-nos avançar muito para lá da primeira imagem impressiva de um cenário heteróclito, feito de fragmentos heterogéneos que não estabelecem entre si qualquer relação inteligível.

Estas duas chaves de leitura oferecem-nos, assim, uma base. Mas a partir daí torna-se necessário desenvolver um olhar atento às qualidades específicas de cada lugar. Neste propósito seguimos autores como Bernardo Secchi, o qual, já vimos, entende que os territórios da ocupação extensiva reclamam uma nova "estratégia de atenção"[746], Patsy Healey que fala em "cultivar uma prática partilhada de 'notar' as qualidades dos lugares"[747], e Marta Labastida que propõe uma abordagem próxima e minuciosa às paisagens da ocupação difusa[748].

746. SECCHI, Bernardo (1992) – "Urbanistica descrittiva", p. 23.

747. HEALEY, Patsy (2002) – "Spatial planning as a mediator for regional governance: Conceptions of place in the formation of regional governance capacity", p. 19.

748. Cf. LABASTIDA, Marta (2013) – *El Paisaje Próximo: Fragmentos del Vale do Ave*.

O que se pretende é, então, o desenvolvimento de um olhar próximo, atento, detalhado, que tenta despir-se de modelos de referência ou grelhas de análise apriorísticos, para procurar reconhecer os atributos que são factores de qualificação de cada território em particular – que o ordenam e determinam; que lhe conferem a sua especificidade (a sua identidade?) – e que, por essa razão, devem ser salvaguardados e reforçados[749]. Um olhar que visa, também, detectar espaços ou características que pareçam revelar potencial transformador; que pareçam ter a capacidade de promover uma valorização relevante das áreas em que se inserem, por via de intervenções, muitas vezes pequenas e pontuais, que, mais do que alterar, visem sublinhar, tirar proveito, ou complementar as qualidades já presentes.

7.1. Reconhecer as qualidades do difuso

A abordagem aos territórios do difuso deverá ter por base o reconhecimento das qualidades próprias destes cenários. Estas são as qualidades que não podem ser postas em causa pela acção futura. Ao contrário, o objectivo será reforçá-las e valorizá-las. O olhar a desenvolver sobre os territórios deverá por isso ser consciente dessas suas qualidades.

Naturalmente, não é fácil ditar quais as qualidades próprias de um modelo de povoamento tão heterogéneo e, apesar de tudo, ainda pouco caracterizado como o difuso (tal como não é fácil fazê-lo sobre qualquer outro modelo). Ainda assim, é possível avançar algumas das suas características que a investigação tem vindo a identificar como valores próprios a assegurar.

Já aqui se mencionaram as qualidades normalmente referidas pelos residentes[750], como o acesso à habitação própria, a tranquilidade, a paisagem dominada pelo verde da vegetação, a possibilidade de práticas de cultivo, a facilidade de acesso em veículo privado. São atributos a ter em conta e que se enquadram de modo evidente no conjunto das características que não devem ser postas em causa pelas intervenções a promover pela acção pública ou privada.

749. Cf. PORTAS, Nuno; SÁ, Manuel Fernandes de; CALIX, Teresa (coord.) (2015) – *Orientações estratégicas: Arco Metapolitano Noroeste*, p. 147.

750. Leituras valorativas colhidas tanto pelas entrevistas realizadas como pelos contactos informais no curso do projecto *PSSS – Valor de serviço do espaço público como sistema urbano.*



Fig. 133 – Permeabilidade visual
Análise de visibilidade do rio Ave, na área de Riba d'Ave. Desenho: Rafael Monteiro

Para além destes atributos, a investigação desenvolvida até ao momento tem permitido identificar outras qualidades mais abrangentes e que aqui se propõem enquanto valores próprios do difuso, que poderão revelar-se úteis para orientar quer a interpretação quer a análise nestes contextos. Nas páginas seguintes apresentam-se sumariamente três destes valores.

7.1.1. Permeabilidade

A ideia de *permeabilidade*[751] refere-se, em primeira instância, à elevada permeabilidade do solo decorrente da ocupação difusa, onde edifícios e infra-estruturas são mediados por elevada percentagem de terreno não edificado. Refere-se também à permeabilidade visual, resultante da edificação esparsa, vedações baixas ou de elevado grau de transparência, e relevo ondulante, que aumentam a profundidade de campo e multiplicam os momentos de uma experiência visual de campo aberto, em que a ideia de *paisagem* assume o protagonismo[752].

No entanto, e seguindo Secchi e Viganò[753], o termo aponta para uma leitura mais ampla. A *permeabilidade* mede a facilidade com que determinado fluxo atravessa uma estrutura urbana. Depende, por isso, da *porosidade* dessa estrutura – ou seja, da proporção de áreas não edificadas que possam permitir o deslocamento – tal como depende da *conectividade* existente entre esses poros. Estas são condições necessárias, mas não suficientes, a uma elevada *permeabilidade*, sendo ainda importante referir que a *permeabilidade* varia consoante o tipo de fluxo cuja facilidade de atravessamento pretendemos analisar. Como lembram Secchi e Viganò, onde passa uma formiga não passa necessariamente um camião[754].

---

751. A ideia de permeabilidade, na acepção e abrangência que aqui se apresenta, é fortemente devedora da leitura feita deste território por Marta Labastida no contexto do projecto de investigação *Orientações estratégicas: Arco Metapolitano Noroeste.*

752. Autores como Thomas Sieverts (SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*, p. 9), Michiel Dehaene (DEHAENE, Michiel (2013) – "Landscapes at the tipping point: The landscape of the in-between city") ou Marta Labastida (LABASTIDA, Marta (2013) – *El Paisaje Próximo: Fragmentos del Vale do Ave*) sublinham a importância da noção de *paisagem* como chave de leitura essencial para a interpretação e intervenção nestes territórios, não só pela sua capacidade de oferecer imagens unitárias e inteligíveis de fenómenos urbanos em que a componente edificada é apenas uma parte minoritária do conjunto, mas também por incorporar, à partida, uma relação significante entre aquele território e o colectivo que o observa. Como veremos mais à frente, esta relação será relevante para a mobilização para debates em torno de temas de interesse colectivo nestes contextos.

753. Cf. SECCHI, Bernardo; VIGANÒ, Paola (2011) – *La Ville Poreuse: Un projet pour le Grand Paris et la métropole de de l'après-Kyoto*, p. 46-55.

754. Idem, *ibidem*, p. 52.



Fig. 134 – Limitações à mobilidade pedonal
Fotografias do autor e de Sara Sucena.

A *permeabilidade* é também condição essencial da *acessibilidade*, que mede a possibilidade efectiva de um indivíduo – de todos os indivíduos – aceder a determinado local ou recurso. Algo que toma em consideração a existência de um percurso sem barreiras físicas, a capacidade de deslocação, a disponibilidade de transporte, a capacidade financeira, a disponibilidade de informação, as barreiras sociais. A *acessibilidade* será um objectivo central na procura de um território menos vulnerável e mais coeso.

No que toca à *permeabilidade*, há ainda grande margem de evolução para as estruturas urbanas que cobrem a maior parte do território do Ave. O afastamento entre pontos de conexão da rede não favorece o percurso pedonal. De modo similar, a baixa densidade populacional e as políticas urbanas não têm contribuído para a instalação de serviços de transporte público capazes. Encontram-se também pontos de estrangulamento nas vias que dificultam a passagem de certo tipo de veículos de maior dimensão (nomeadamente ambulâncias ou autotanques dos bombeiros), tal como se multiplicam as situações de impasse ou os pontos de conflito entre percurso pedonal e trânsito viário (normalmente com vantagem para o último).

No entanto, e apesar destas dificuldades, trata-se de uma malha relativamente densa e com elevado grau de conexão (tendo em consideração a extensão), redundante e tendencialmente isótropa, que favorece o atravessamento por percolação, em particular ao veículo ligeiro motorizado.

O que mais importa aqui notar é que esta estrutura urbana parece revelar um forte potencial de *permeabilidade*. Isto devido à sua *porosidade* e *conectividade* que possibilitam a fácil criação de novos percursos se necessários; mas também devido a um padrão de ocupação que tem sido pouco marcado por barreiras intransponíveis, divisões claras, segregações ou enclaves. E isto é condição central para a construção da *cidade passante* defendida por David Mangin, já aqui apontada como objectivo na Parte I: uma cidade que não se faz pela justaposição de ambientes encerrados sobre si mesmos que somos obrigados a contornar; uma cidade que assenta numa estrutura aberta, contínua, atravessável, permeável; uma cidade que não levanta barreiras físicas, económicas ou sociais[755].

Chegamos, assim, a uma ideia mais abrangente de *permeabilidade*, que não se limita a medir a velocidade ou facilidade de atravessamento físico. Aliás, é a própria Paola Viganò que esclarece que os tipos de fluxos a medir quando se analisa a *permeabilidade* dos tecidos

755. Cf. MANGIN, David (2004) – *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine*, p. 330-340.





Fig. 135-136 – Coexistência de elementos de mundos diferentes
Fotografias de Álvaro Domingues.

urbanos não se restringe às pessoas. Alarga-se aos transportes, à vegetação, aos usos, aos diferentes tipos de população[756]. A *permeabilidade*, enquanto valor, aponta para um território que procura minimizar as suas barreiras, um território que se apresenta aberto – permeável – à passagem da água, do olhar, dos indivíduos, dos produtos, das actividades, das informações, das diferenças, do outro. E, sob este ponto de vista, os territórios de ocupação difusa do Ave parecem revelar um potencial apreciável.

7.1.2. Coexistência

O termo *coexistência* é avançado por Marta Martins[757] como descritor do povoamento difuso do Vale do Ave e refere-se à capacidade deste território possibilitar a coexistência fácil entre diferentes. Uma coexistência que se faz sem conflito aparente, o que não quer dizer que promova sempre – ou que obrigue – a uma qualquer interacção explícita entre os distintos elementos. Aliás, poderá ser mesmo esta não-obrigatoriedade – resultante da *porosidade* da estrutura – a justificar, em parte, a aparente ausência de conflito. Há espaço entre as partes, o que parece dissolver a necessidade ou o ímpeto de levantar barreiras, de marcar divisões que obriguem a clarificar quem são os que se colocam de um lado e quem são os que ficam do outro.

Desde há muito tempo que a ocupação deste território é descrita como composição feita de materiais heterogéneos cuja convivência desafia as ordens habituais. Isto verifica-se até no que toca à ocupação agrícola, apelidada de *promíscua* por Orlando Ribeiro[758] por ser tão misturada em espécies sobrepostas no tempo e no espaço, tão oposta à especialização do cultivo dos latifúndios do Sul do país. E, no entanto, como vimos, não residia aqui qualquer irracionalidade ou disfuncionalidade, muito pelo contrário.

Para Álvaro Domingues, este é um território *transgénico*[759] por ser formado por elementos que – pelo menos no imaginário instituído – têm origem em organismos ou ecossistemas distintos – cidade, campo, indústria, infra-estrutura pesada, etc. – e que aqui se combinam para formar um novo ser, perfeitamente viável e funcional. A metáfora serve ao geógrafo para explicar porque parece ser tão estranho um cenário que, afinal, é composto por

756. Cf. VIGANÒ, Paola (2009) – "The metropolis of the twenty-first century: The project of a porous city", p. 96.

757. MARTINS, Marta – comunicação pessoal, Fevereiro 2018.

758. Cf. RIBEIRO, Orlando (1945) – *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico.*

759. Cf. DOMINGUES, Álvaro (2008) – "Transgénicos".



Fig. 137-138 – Coexistência de elementos de mundos diferentes
Fotografias do autor.

materiais tão conhecidos e familiares, e cuja razão de ali estarem é tão fácil de perceber[760], como já tivemos oportunidade de confirmar no rápido sumário histórico antes apresentado em *5. Cidade Continuada (Parte II)*. A estranheza reside exactamente nessa coexistência pacífica e funcional entre coisas que nos habituámos a ver como diferentes, a considerar pertencerem a mundos distintos.

Marta Martins alarga esta ideia de coexistência aos modos de vida e à composição do tecido social. Ao contrário do que se verifica noutros territórios, no Vale do Ave é difícil associar uma qualquer área a um estrato social determinado. Aqui coexistem, numa mesma área, agregados domésticos com níveis de rendimento, graus de formação, modos de vida e referentes culturais muito distintos. Lado a lado, residem o recém-chegado e o membro da família ali enraizada há várias gerações; o empresário cosmopolita que se move por todo o mundo e o agricultor reformado que resume o seu dia-a-dia à área de proximidade que consegue percorrer a pé[761]. E estas diferenças não se espelham de modo evidente no espaço. Na maioria das vezes, limitam-se à diferença de imagem e dimensão de cada casa; mas não é raro que mesmo essa leitura se mostre enganadora. Esta aparente neutralidade da configuração espacial chega mesmo a dificultar a análise das estruturas sociais, obrigando a repensar métodos e categorias com que a sociologia se habituou a abordar os territórios.

A ausência de uma estratificação ou divisão explícitas que se observa na organização espacial pode também ser encontrada na própria estrutura social. A fronteira entre empresários e classe operária dilui-se, em grande medida pela aparente facilidade de mobilidade social, ou melhor, pela expectativa dessa possível mobilidade resultante da multiplicação de histórias de percursos individuais de sucesso[762]. Desenha-se, assim, a imagem de uma certa permeabilidade também no tecido social, que contribuiu para uma redução do conflito, uma maior partilha de hábitos e referentes culturais, a multiplicação

760. Cf. DOMINGUES, Álvaro (2016) – "Retóricas do território", p. 142-143.

761. Note-se que, apesar desta mistura, a diversidade é limitada, havendo grupos que encontram aqui pouca representação – níveis mais elevados de formação académica, empregos associados a serviços especializados, empregos associados a serviços especializados ou indústrias criativas, assim como imigrantes e minorias étnicas (cf. Censos 2011).

762. Cf. MONTEIRO, Bruno (2012) – "'Que é afinal o tempo?': Recomposição económica e estruturas da temporalidade numa comunidade (des)industrializada do Ave"; INGERSON, Alice (1981) – "Classes e consciência de classe em Vila Nova de Famalicão".

de posições intermédias, dando continuidade à imagem de uma certa fluidez na estratificação social que já Orlando Ribeiro encontrava nestes territórios[763].

No entanto, a ideia de permeabilidade social que aqui se aponta não se resume a uma coexistência pacífica entre diferentes, ou a uma maior gradação entre distintos estratos de rendimento. Como sublinhado por diferentes autores, no Vale do Ave é normal que o mesmo indivíduo se integre, ao mesmo tempo, em categorias distintas que as taxionomias canónicas se habituaram a apresentar como mutuamente exclusivas: são muitas vezes camponeses e operários, ou operários e empresários[764] – uma situação mais corrente num passado recente do que nos dias actuais, mas que terá permanecido na cultura local.

Poderia falar-se aqui de multi-pertença. Mas para encontrar neste caso uma pertença simultânea a diferentes grupos sociais teríamos de ser capazes de delimitar esses grupos como entidades relativamente homogéneas e facilmente caracterizáveis, o que, neste cenário, não é nada óbvio. Parece formar-se aqui uma rede mais contínua e horizontal, pouco dada a relações unívocas. Uma rede com um certo carácter hipertextual, onde um elemento pode integrar diferentes (con)textos simultaneamente, assumindo diferentes significados; onde uma coisa pode também ser outra coisa ao mesmo tempo: campo-prado, camponês-operário, operário-empresário, rua-estrada, cidade-campo.

Olhamos, assim, para um território que resiste a encaixar nas taxionomias habituais, ou então, que reclama uma categorização mais fluida, mais permeável. Também neste sentido será mais contínua a *cidade continuada*.

7.1.3. Resiliência

A *porosidade* que caracteriza a ocupação do Vale do Ave torna-a facilmente adaptável: há espaço por entre a edificação que permite a abertura de novas passagens, a instalação de

763. Este ponto foi já referido em *5.2.1. A revolução do milho, Parte II*. Reforce-se, contudo, que se trata aqui de uma questão de percepção, o que não significa que este não seja um lugar de grandes desigualdades. Importa, ainda assim, notar que os municípios do Médio Ave apresentam índices de desigualdade de rendimento significativamente inferiores aos que se encontra na maior parte do território nacional e muito longe dos cenários a que se assiste nos territórios nacionais mais marcados pela desigualdade, como Porto e Lisboa (cf. Coeficiente de Gini e Índice de desigualdade na distribuição de rendimentos P80/P20, ambos calculados com base nos rendimentos brutos dos agregados fiscais referentes a 2018, INE).

764. Cf., entre outros, INGERSON, Alice (1981) – "Classes e consciência de classe em Vila Nova de Famalicão"; MAGALHÃES, Maria Madalena Allegro de (1984) – *A pluriactividade no Vale do Ave*; DOMINGUES, Álvaro; MARQUES, Teresa Sá (1987) – "Produção industrial, reprodução social e território: Materiais para uma tentativa de abordagem do Médio Ave"; MARTINS, Marta – comunicação pessoal, Fevereiro, 2018.

infra-estruturas, a densificação da ocupação; há margens de indefinição que facilitam a transformação.

Sobretudo, esta estrutura urbana apresenta características que lhe conferem uma assinalável *resiliência*, uma vez que é formada por uma rede relativamente densa e tendencialmente isótropa, feita de pequenos elementos simples, redundantes e pouco dependentes entre si. Isto permite que a falha temporária de um elemento seja facilmente suprida por outro elemento similar que assuma as suas funções.

Do mesmo modo, a singeleza dos elementos que compõem a estrutura facilita a sua transformação ou substituição. Isto é verdade no que se refere às características construtivas e tipológicas: uma moradia unifamiliar é facilmente transformável pela sua simplicidade construtiva, por estar isolada, por não estabelecer uma forte relação de dependência (construtiva ou identitária) com os edifícios ou os espaços colectivos envolventes, por ter um único proprietário. Isto é igualmente verdade quando pensamos nas funções que os edifícios albergam: um pequeno estabelecimento comercial ou fabril que encerra é facilmente substituído por outro, dada a reduzida especialização da função e baixo nível de investimento envolvido.

Trata-se, assim, de um sistema maleável, adaptável à alteração das circunstâncias, que tanto responde bem ao encerramento pontual de uma via arterial – oferecendo uma malha viária que permite o fácil atravessamento por percolação – como resiste às sucessivas alterações do mercado global – pela constante adaptação do seu flexível tecido industrial[765].

Importa, no entanto, notar que haverá certamente um ponto de ruptura a partir do qual o sistema perde a capacidade de retomar o seu funcionamento após uma alteração de condições. Este é um sistema de baixa intensidade. Não obstante, o recuo do investimento e a instalação de dinâmicas de perda demasiado prolongadas podem retirar ao sistema a energia mínima necessária à sua constante regeneração, provocando danos dificilmente reversíveis em partes da estrutura – assunto ao qual retornaremos no *Epílogo*.

É ainda a singeleza da rede pública de suporte a este sistema que permite a sua viabilidade. De facto, como explica Frederico Moura e Sá, uma das fragilidades deste modelo de ocupação encontra-se na grande extensão das suas redes infra-estruturais e na reduzida *densidade linear* de ocupação que dificulta a sua rentabilização e obriga a questionar a

765. Como exposto em *5.3. Industrialização sem fracturas, Parte II*.



Fig. 139 – Energia difusa
Como lembra Bernardo Secchi, a ocupação difusa propicia a multiplicação de pequenos pontos de geração energética, públicos ou privados, com menores impactos para o meio ambiente do que as grandes centrais. Aliás, o caudal do rio Ave foi desde cedo aproveitado pelas fábricas para geração de energia eléctrica, criando um conjunto de centrais cuja capacidade de produção ainda persiste.
A Têxtil Eléctrica (em cima, à esquerda), fundada em 1905, foi a primeira fábrica da região alimentada por energia eléctrica, cuja produção era assegurada por duas mini-hídricas instaladas sobre o Ave. As mini-hídricas mantêm-se em funcionamento, sendo actualmente exploradas pela EDP e ligadas à rede geral. Três anos mais tarde, em 1908, e a poucos metros de distância, a Fábrica do Rio Vizela criava a central hidroeléctrica de Caniços sobre o rio Vizela (em cima, à direita), a qual deverá ser agora reactivada, tendo havido concurso de concessão em Janeiro de 2020.
Lógica similar surge agora também associada à energia solar, que a porosidade da ocupação facilita. Em 2018 a empresa têxtil Riopele criou uma central fotovoltaica situada em Castelões (em baixo, à esquerda) que assegura cerca de 14% da energia necessária a uma das suas unidades de fiação. Trata-se de uma central de dimensão relativamente reduzida (2940 módulos e cerca de 1,5 ha) e tecnologia simples (painéis fixos), situada numa cumeeira até aí coberta de eucaliptos e que se mantém oculta na paisagem pela vegetação envolvente. A indústria local parece tornar, assim, a assumir um papel relevante na introdução de novas formas de produção energética neste território. E, um pouco por todo o lado, percebe-se como a pequena escala e porosidade da ocupação facilitam a multiplicação de painéis fotovoltaicos introduzidos por particulares para assegurar localmente a produção de uma parte relevante da energia de que necessitam.
Fotografias do autor e de Álvaro Domingues.

capacidade da administração pública para assegurar a sua manutenção[766]. No entanto, esta fragilidade é, em certa medida, contrabalançada pelo baixo *nível de serviço* instalado. Se é verdade que este território apresenta uma cobertura muito alargada da rede viária, bem como das redes de electricidade, abastecimento de água, saneamento básico e telecomunicações, é também verdade que a dotação de passeios, arborização, iluminação, estacionamento ou parques públicos, assim como o requinte dos materiais e desenho dos espaços colectivos seguem padrões mínimos, o que contribui para conter os custos de construção e manutenção. E este ponto relembra-nos, uma vez mais, os perigos de transpor directamente para aqui modelos de intervenção com origem noutros contextos, e que no difuso poderão mostrar-se inviáveis.

Para Bernardo Secchi, a ocupação difusa convoca uma leitura mais abrangente da noção de *resiliência*, por oferecer a ocasião para o desenvolvimento de modos de ocupação ambientalmente mais sustentáveis[767].

Já aqui procurámos evidenciar que o discurso que aponta a difusão como insustentável e defende a ocupação concentrada como modelo mais sustentável não só carece de evidência empírica que o suporte, como alimenta um debate pouco útil: os vários modelos existem; o objectivo não passa por seleccionar o melhor, mas por procurar guiar a evolução de cada um deles num sentido ambientalmente mais responsável. Pela mesma razão, não interessa aqui ensaiar o argumento contrário, procurando apresentar a ocupação difusa como mais sustentável.

Interessa, porém, notar – seguindo Secchi – que esta forma de ocupação apresenta características que a tornam apta a receber experiências de novas práticas que têm sido avançadas como contributo positivo para a sustentabilidade ambiental. Por exemplo, a porosidade do tecido urbano cria condições favoráveis à micro-geração de energia eléctrica por aproveitamento da energia solar ou hídrica. De modo similar, a coexistência de espaços residenciais e agrícolas abre espaço ao teste de várias fórmulas de economia circular e modos de produção agrícola mais sustentáveis. Uma vez mais, falamos aqui apenas de um potencial presente neste território, mas cuja possibilidade de aproveitamento pode já ser percebida em exemplos pontuais.

---

766. SÁ, Frederico Moura e (2015) – *A infraestrutura como referencial para o ordenamento do território*.

767. SECCHI, Bernardo (2013) – "A new urban question".

7.2. A formação de um olhar

As qualidades antes descritas correspondem a características genéricas deste modelo de povoamento. São essenciais para guiar a análise e a acção, mas limitados enquanto suporte à abordagem a cada lugar em particular, tendo em conta a vastidão e diversidade das áreas de ocupação extensiva – mesmo quando nos restringimos às áreas de ocupação difusa ou ao Médio Ave. Para além de identificar as qualidades gerais do difuso, importa por isso cultivar um olhar mais próximo e atento, capaz de reconhecer as lógicas, os valores e os potenciais de cada lugar[768].

Na secção introdutória do presente trabalho, já tivemos oportunidade de notar que o programa de investigação em torno da ocupação difusa, e em particular as práticas mais directamente associadas à chamada *Escola de Urbanismo do Porto*, têm vindo a caminhar progressivamente para formação desse olhar próximo que aqui se procura[769].

Como mencionado[770], os trabalhos desenvolvidos no quadro de três dos projectos de investigação aos quais o presente trabalho se associou permitiram ensaios pontuais e parciais dessa abordagem ao terreno em três áreas distintas da urbanização difusa do Médio Ave: área de Burgães e Rebordões, no município de Santo Tirso[771]; área em torno da recta da Estrada Nacional nº 206 que atravessa Vermoim, Pousada de Saramagos e Joane, em

768. Este ponto é enfaticamente defendido por trabalhos recentes que se debruçam sobre este território, como, por exemplo: LABASTIDA, Marta (2013) – *El Paisaje Próximo: Fragmentos del Vale do Ave*; PORTAS, Nuno; SÁ, Manuel Fernandes de; CALIX, Teresa (coord.) (2015) – *Orientações estratégicas Arco Metapolitano Noroeste*.

769. Cf. *5.2. Processos e imaginários, Ponto-de-vista*.

770. Cf. *6.5. Articulação com projectos de investigação, Ponto-de-vista*.

771. A área de Burgães foi seleccionada como um dos casos de estudo do projecto *Orientações Estratégicas de Coerência Territorial: Arco Metapolitano Noroeste* como exemplo de uma área de ocupação extensiva associada a um processo de desindustrialização, tendo sido escolhida com base num conjunto de dados estatísticos que apontavam a área como particularmente vulnerável (em termos socioeconómicos) e representativa de toda a região em que se integra. A análise morfológica desta área foi desenvolvida em 2014 por Manuel Fernandes de Sá, Teresa Calix, Marta Labastida, Sara Sucena, Ana Fernandes, Nuno Travasso, Daniel Screpanti e Diana Fernandes. Mais tarde, o interesse do caso, assim como o conhecimento já acumulado, levou a seleccionar de novo a área como exemplo no quadro do projecto *PSSS – Valor de serviço do espaço público como sistema urbano*. Aí, esta foi uma das áreas trabalhadas num laboratório de avaliação do valor do sistema de espaços públicos existente. O laboratório decorreu em 2017 e foi coordenado por Ana Brandão, Nuno Travasso e Teresa Calix, tendo como participantes os alunos da Unidade Curricular Projecto 5 do Mestrado Integrado em Arquitectura da FAUP. Ainda no quadro do mesmo projecto, a análise desenvolvida no laboratório foi posteriormente aprofundada por Nuno Travasso, Ana Ferreira, Ana Brandão e Teresa Prudêncio (cf. TRAVASSO, Nuno; FERREIRA, Ana; BRANDÃO, Ana; PRUDÊNCIO, Teresa (2019) – "O urbano difuso de Santo Tirso: Um sistema latente").

Famalicão[772]; e o território delimitado pela Área de Reabilitação Urbana de Riba d'Ave e Oliveira São Mateus, também em Famalicão[773].

Partindo destes três ensaios apresentam-se de seguida alguns tópicos para um método de leitura morfológica destes territórios[774]. Não será demais frisar que este será um método de abordagem entre muitos possíveis. Mais do que propor um método, o que se pretende aqui demonstrar é o modo como um olhar próximo e atento é capaz de encontrar nestes cenários estruturas, lógicas e potenciais claros que podem depois ser suporte para a acção futura.

A aproximação ao terreno que se procurou nestes casos assentou essencialmente num trabalho de campo contínuo, repetido, que se socorreu de diferentes mecanismos de percepção e registo – percurso, contacto informal com os residentes, fotografia, levantamento exaustivo, etc. Para além de se tentar constantemente perceber o que poderia justificar cada peça e cada fragmento, o conjunto da informação recolhida foi cruzado com informação de outra natureza (bases cartográficas, dados estatísticos, planos vigentes, intenções da administração, etc.) e vertido para desenhos de síntese que ensaiavam interpretações possíveis das áreas estudadas.

A análise é aqui sempre multi-escalar: ao mesmo tempo que olha o fragmento, procura percebê-lo pelo modo como ele se articula com as redes de grande escala. No entanto, estes desenhos de síntese tendem para uma escala intermédia: suficientemente próxima para atender aos materiais e às formas que desenham os espaços, suficientemente afastada para que seja possível identificar associações e continuidades que escapam à percepção directa no local e que podem configurar *sistemas* organizadores destes territórios.

---

772. A área foi seleccionada como um dos casos de estudo do projecto *Orientações Estratégicas de Coerência Territorial: Arco Metapolitano Noroeste* como exemplo de uma área de ocupação extensiva associada a uma dinâmica industrial activa, tendo sido escolhida com base num conjunto de dados estatísticos que apontavam como representativa dessa categoria, mas também pela clareza da sua estrutura urbana, nomeadamente devido à recta que a caracteriza. A análise morfológica desta área foi desenvolvida em 2014 por Manuel Fernandes de Sá, Teresa Calix, Marta Labastida, Sara Sucena, Ana Fernandes, Nuno Travasso, Daniel Screpanti, Daniel Casas Valle e Diana Fernandes. Mais tarde, tendo em consideração a já referida clareza da estrutura, a mesma área serviu de exemplo à análise morfológica trabalhada no âmbito do projecto *Território: Casa Comum*. Esta análise deu continuidade à anterior e foi desenvolvida em 2015 por Álvaro Domingues, Nuno Travasso, Ivo Poças Martins e Jacopo Feslikenian.

773. O estudo desta área decorreu do desenvolvimento do Programa Estratégico de Reabilitação Urbana para a ARU de Riba d'Ave e Oliveira São Mateus, encomendado à FAUP pelo Município de Vila Nova de Famalicão à FAUP. O trabalho de análise morfológica foi desenvolvido em 2020 por Nuno Travasso, João Costa, Klauss Borges, Luísa Ribeiro e Beatrice Barone.

774. O foco numa leitura morfológica prende-se com o âmbito disciplinar do presente trabalho. Defende-se, contudo, que o mesmo princípio de uma abordagem próxima e atenta aos recursos próprios de cada lugar deverá ser também aplicado a outros aspectos da análise e da intervenção nos territórios.



Fig. 140 – Trabalho de campo
O reconhecimento da área de estudo de Burgães assentou num trabalho de campo intensivo e minucioso, com levantamento fotográfico e registo dos diferentes temas em análise em cartas temáticas. Fotografias do autor e de Sara Sucena. Em baixo, uma das cartas de levantamento relativa à permeabilidade visual.

7.2.1. Sistemas

Um *sistema* corresponde à associação de um conjunto de elementos interconectados que possam ser apreendidos como um todo pertinente, coerente e organizado.

A identificação de sistemas revela-se um instrumento operativo de leitura de um território. Oferece uma hipótese de interpretação, que encontra num território lógicas e estruturas que lhe conferem uma ordem. Na maior parte dos casos trata-se de uma ordem latente, pouco legível no local. O desenho, enquanto instrumento de análise, permite identificar e evidenciar esses princípios de ordem. A hipótese de interpretação assim formulada orienta depois a análise e a acção, a qual terá, em grande medida, o objectivo de tornar essa tal ordem inteligível para quem percorre os espaços.

A identificação de um sistema – ou melhor, de parte de um sistema, dado que, na maioria dos casos, os sistemas serão mais amplos do que a área em estudo – pressupõe o reconhecimento de determinados princípios que o ordenam e delimitam: relações de interdependência entre os seus elementos, hierarquia e coerência internas, um carácter próprio. A compreensão destes princípios – que é muitas vezes posterior à própria identificação do sistema inicialmente delimitado pelo reconhecimento de uma certa coerência cujas causas nem sempre são completamente conscientes ou explícitas – permitirá, depois, apontar regras para uma actuação que tenha por objectivo sublinhar os valores próprios da área em questão, limitar dissonâncias, clarificar a sua ordem.

Para tal, será útil a divisão entre *estruturas* e *texturas* proposta por Teresa Calix[775]. No que toca às primeiras, a acção tenderá para uma clarificação pelo desenho dos elementos que estruturam e ordenam cada sistema (eixos viários, linhas de água, centralidades, pontos de referência, etc.). Já no que se refere às *texturas*, aponta-se para a definição de regras de apoio à gestão das muitas pequenas acções que vão dando forma à mancha de ocupação, no que deverá ser dada igual atenção às áreas edificadas e não edificadas, procurando reforçar o carácter específico do sistema que integram.

No entanto, é necessário frisar que a identificação de sistemas de que aqui se fala corresponde sempre a uma simplificação e uma escolha: para uma mesma área, diferentes

775. Cf. CALIX, Teresa (2013) – *As morfologias da cidade contemporânea: Estruturas e Texturas. Uma matriz interpretativa da forma urbana. O sistema urbano do Porto*.



Fig. 141-143 – Identificação de sistemas na EN 206
No caso da Estrada Nacional nº 206, na área de Vermoim, Pousada de Saramagos e Joane, a estrada implanta-se a meia encosta, estabelecendo-se como principal elemento ordenador da ocupação e principal referência para as leituras do espaço urbano. As principais funções não residenciais adossam-se a este eixo tirando partido da sua capacidade de distribuição. Para além das fábricas, com destaque para a Riopele, surgem aqui escritórios e variados estabelecimentos de comércio e serviços, tanto os de uso quotidiano (restauração, farmácias, supermercados, clínica, veterenários, cabeleireiro, etc.), como os de uso mais pontual (*stands* de venda automóvel, oficinas, horto, lojas de mobiliário, etc.). Esta intensidade de uso adensa-se no final da recta, junto à rotunda de acesso à VIM (Via Inter-Municipal), onde se concentra um conjunto de blocos de habitação e comércio e que estabelece continuidade com o núcleo central de Joane.
Dos dois lados da estrada, identificam-se outros dois elementos estruturantes. A norte, o Alto das Eiras, coberto de eucaliptos a partir da cota 200 m, mas atravessado por percursos usados para caminhadas e percursos de bicicleta e onde se situa uma relevante estação arqueológica (o Castro das Eiras). A sul, o rio Pele que corre paralelo à estrada, acompanhado, em grande parte, por áreas agrícolas de dimensão e continuidade relevantes, mas também pela Riopele, encostada ao rio, onde permanece o moinho que deu origem à fábrica. Identificam-se ainda três ribeiras que descem do monte até ao rio, ao longo das quais também é possível identificar uma mancha verde de relativa continuidade.
Esta leitura permite identificar três sistemas estruturantes: 1- O sistema mais associado à estrada e ocupação edificada. É marcado por um eixo central estruturante de forte intensidade que se alastra junto à rotunda e ao núcleo de Joane (a vermelho). A esse eixo associam-se manchas de relativa consolidação e densidade mas menor intensidade de uso (amarelo). 2- O sistema do monte que marca o limite da ocupação urbana e propõe uma área de percursos pedestres e cicláveis associado ao Castro das Eiras. 3- O sistema verde, associado ao rio e às ribeiras que o ligam ao monte e permitem a continuidade entre eventuais percursos que acompanhem as linhas de água e os percusos do monte.
Em cima: ortofotomapa da área de estudo. Fonte: Município de Famalicão.
Na página seguinte, em cima: identificação dos sistemas. Desenho do autor.
Na página seguinte, em baixo: desenhos exploratórios, nos quais se cruzam as diferentes análises temáticas com vista à identificação dos sistemas. Desenhos do autor e de Marta Labastida.







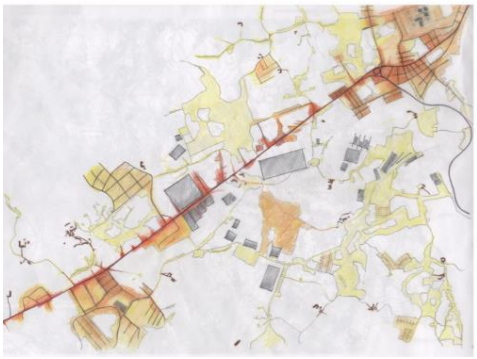






Fig. 144-146 – Identificação de sistemas em Burgães-Rebordões
A área de Burgães e Rebordões, em Santo Tirso, é marcada pelo rio Ave e ferrovia que o acompanha. Contudo, aqui, a margem escarpada e coberta de matos faz com que o rio seja pouco acessível e tenha pouca relação com a restante área urbana. A excepção é o Parque Sara Moreira, onde se estabelece franca relação com o rio. No entanto, o parque surge mais ligado ao centro de Santo Tirso do que à malha envolvente. Paralela ao rio, corre a estrada ao longo da qual se implantam os principais usos não residenciais (fábricas, serviços, comércio) provocando, ao longo do eixo viário, alargamentos para estacionamento que viabilizam essas funções. A edificação organiza-se em diferentes manchas que se desenvolvem a partir da estrada e se ligam entre si criando uma malha secundária. Cada uma destas manchas urbanas apresenta a sua própria estrutura. A mais clara é a de Burgães, com um eixo central ao longo do qual surgem os serviços e comércio de proximidade: escola primária, café, mercearia... É daqui que partem as vias capilares que irrigam a área, e nesses cruzamentos criam-se pequenos largos que vão pontuando a estrutura, um dos quais, um pouco maior, funciona como centro deste núcleo urbano (ver Fig. 154, 155).
Mas as principais estruturas foram aqui encontradas a partir da análise das áreas não edificadas (ver Fig. 152). Entre Burgães e Rebordões surge uma elevação acentuada, coberta de matos e eucaliptos e encabeçada pela capela de S. João do Carvalhido envolta por um pequeno parque de lazer. Dos dois lados do monte correm até ao Ave duas linhas de água, parcialmente enterradas. Cada uma delas dá origem a uma contínua mancha cultivada de milho e vinha; manchas estas pontuadas por antigas casas agrícolas e solares, e atravessadas por percursos pedonais, que correm entre muros (ver Fig. 153).
Esta leitura permitiu identificar três sistemas estruturantes: 1- O sistema do monte, ao centro. 2- As duas áreas agrícolas e com fortes marcas de memória da ruralidade, estruturadas pelas duas linhas de água que as ligam ao Ave. 3- A edifcação que se implanta ao longo da rede viária principal, em particular da estrada nacional. A restante mancha edificada desenvolve-se a partir daí, cobrindo as áreas sobrantes nas bordas das áreas do sistema verde. As penetrações de edificado na área do monte criam evidentes zonas de conflito.
A estrutura identificada lembra que esta é uma interpretação que depende do método e escala de observação. Neste caso, uma observação a uma escala mais alargada e menos assente no trabalho de campo teria dado maior relevância ao rio Ave e elementos que lhe estão associados.
Em cima, ortofotomapa da área de estudo. Fonte: Município de Santo Tirso.
Na página seguinte, em cima: identificação dos sistemas. Desenho do autor.
Na página seguinte, em baixo: desenhos exploratórios, nos quais se cruzam as diferentes análises temáticas com vista à identificação dos sistemas. Desenhos do autor e de Ana Fernandes.





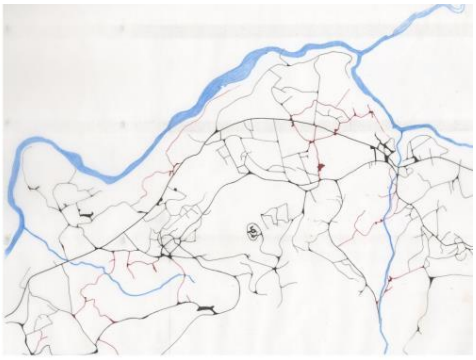
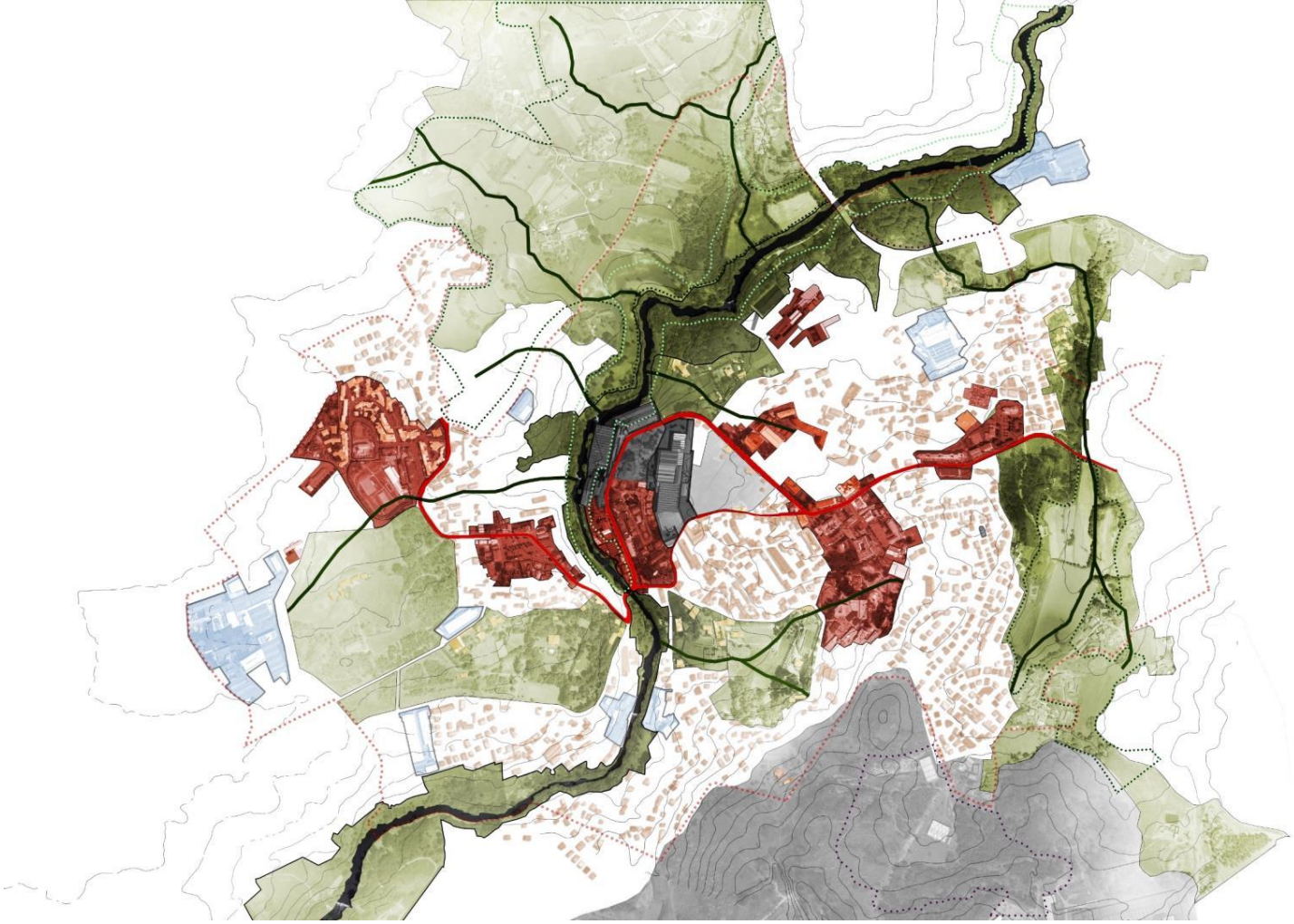




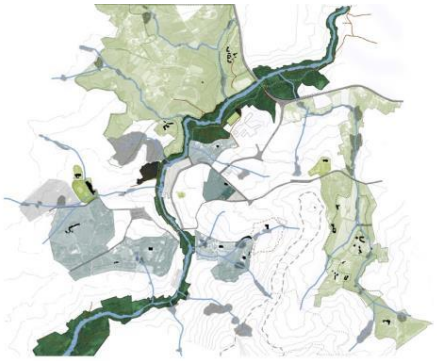




Fig. 147-149 – Identificação de sistemas em Riba d'Ave e Oliveira S. Mateus
Riba d'Ave e Oliveira S. Mateus são indelevelmente marcadas pelo rio Ave e pelas duas grandes fábricas que são a causa da formação deste núcleo urbano e que se encontram agora abandonadas no seu centro.
A análise desenvolvida permitiu identificar dois sistemas estruturantes: 1- O sistema vermelho corresponde aos pólos com maior concentração de funções não residenciais e maior intensidade de uso, que correspondem também às áreas de mais consolidadas e principais pontos de referência. Localmente, estes pólos são entendidos como áreas desagregadas entre si, pela distância e pela forte variação de cotas que dificulta o percurso. Contudo situam-se ao longo de um eixo Nascente-Poente que parece ter a capacidade para estruturar o núcleo urbano se for reforçado e clarificado. 2- O sistema verde tem como elemento principal o rio Ave e faixa verde que o acompanha, ao longo do qual está prevista a criação de percursos pedonais e cicláveis e áreas de lazer. A este eixo associam-se outras áreas verdes (a área agrícola a norte, a ribeira de S. Pedro a nascente, o Monte e o arco das quintas a sul) que, no seu conjunto, esboçam uma espécie de cinturão verde que delimita o núcleo mas que neste momento não é legível nem percorrível no local.
A estes dois sistemas estruturantes somam dois sistemas complementares: 3- O sistema laranja que analisa as manchas residenciais e permite reconhecer características e uniformidades morfotipológicas, assim como identificar ligações em falta ou áreas de intervenção prioritária. 4- O sistema azul que se foca nas fábricas que pontuam o território e que lembram que a rede viária é constantemente atravessada por trânsito pesado e tem de estar preparada para servir esse trânsito.
Em cima: ortofotomapa da área de estudo. Fonte: Município de Famalicão.
Na página seguinte: síntese dos sistemas (em cima) e desenho analítico de cada um dos quatro sistemas (em baixo). Desenhos do autor, com Klauss Borges e João Costa.









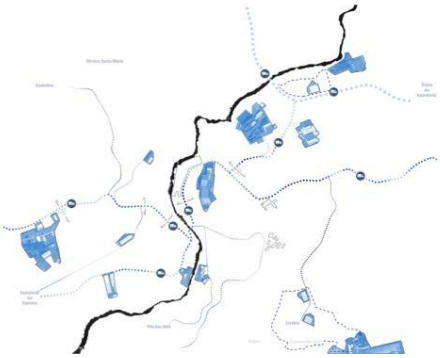




Fig. 150 – Partir dos sistemas para levantar questões
A identificação de sistemas formula uma hipótese de interpretação do território que serve depois de base à elaboração de questões e de propostas de actuação: como tornar os sistemas inteligíveis para quem percorre o espaço?, quais as características e os valores próprios de cada sistema e das suas diferentes áreas?, como reforçar tais características e valores?, como clarificar os limites de cada sistema?, como tratar o limite (ou margem de articulação) entre dois sistemas?, como tratar o ponto de cruzamento entre dois ou mais sistemas?, etc.
O desenho foca-se numa área do caso de estudo da Estrada Nacional nº 206 e, partindo dos sistemas antes identificados, levanta um conjunto de problemas a resolver.
Desenho do autor.

modos de olhar encontrarão diferentes sistemas, o que corresponderá a diferentes leituras desse mesmo território e, por isso, diferentes modos de gestão e intervenção.

7.2.2. Interacção entre sistemas

Para além de compreender as lógicas internas de cada sistema, importa também analisar o modo como os diferentes sistemas participam na organização do território pelo modo como se distribuem no espaço e se relacionam entre si.

Importa, sobretudo, prestar atenção às interacções entre sistemas. Não só os vínculos estabilizados, mas também as dinâmicas de intercâmbio, incertas e instáveis, responsáveis pela produção quotidiana do território. Estas interacções poderão ser tanto materiais como imateriais, estabelecidas por contiguidade ou pouco dependentes da distância física. De qualquer modo, ganham aqui especial importância as áreas de contacto físico entre sistemas – espaços onde essa relação é mais evidente, e cujo tratamento irá condicionar o modo como as interacções serão percebidas e geridas.

Os espaços onde se joga a relação entre sistemas raramente se resumem a uma linha de separação: há margens de mediação, faixas de sobreposição, momentos de intrusão, pontos de cruzamento. Por vezes, estas são áreas de grande intensidade, marcadas pela convergência e complementaridade de realidades distintas cuja articulação promove novos valores, fluxos e oportunidades. Outras vezes são espaços de confronto e conflito entre lógicas e interesses contraditórios, resultando em momentos de desarticulação, descontinuidade, oposição, ou simplesmente abandono e degradação. Na maioria dos casos, é uma mistura dos dois fenómenos.

São espaços *entre*. Espaços de cruzamento e negociação entre sistemas de características distintas e, por isso, são normalmente espaços de instabilidade, incerteza, imprevisibilidade, à espera de maior definição. Mas, exactamente por isso, são também espaços de grande potencial e oportunidade que reclamam especial atenção.

7.2.3. Reconhecer potenciais e valores endógenos

A prática de um olhar próximo e continuado dos territórios do Médio Ave tem permitido encontrar aí espaços e características com potencial relevante.



Fig. 151 – Áreas de conflito nas margens dos sistemas
A identificação dos diferentes sistemas permite novas leituras sobre os diferentes fenómenos locais. Neste caso, as áreas complexas que surgem nas margens de limites indefinidos entre os sistemas de montes e matos e os sistemas ligados à ocupação edificada. Fotografias (EN206 e Burgães) do autor. Mapa (EN206) de Marta Labastida.

O caso particular de Burgães e Rebordões permite-nos apontar alguns exemplos. É o caso do sistema latente que associa as linhas de água (e estruturas a elas associadas) às áreas de cultivo, casas agrícolas e antigos caminhos rurais, e que revela uma das principais estruturas ordenadoras daquela paisagem, a qual poderia ser tornada mais inteligível (ver Fig. 152, 153). É também o caso dos largos e alargamentos da via pública que podem ser vistos como pequenos espaços a ser afirmados enquanto pontos de referência da rede de espaços colectivos (ver Fig. 154, 155).

Estes dois exemplos, a par de muitos outros, são espaços e características específicos daquele local. Mas, ao mesmo tempo, correspondem também a elementos recorrentes no Médio Ave. O reconhecimento de valores específicos de um lugar não serve, por isso, apenas esse lugar. Alerta também para a importância de uma maior atenção na análise de elementos similares que possam ser encontrados noutras áreas, e que poderão aí assumir novas características e configurações. No que se refere aos dois exemplos citados, começa-se então a olhar de modo mais atento para a orografia, para as linhas de água secundárias (mesmo as ocultas), para as arquitecturas da água (moinhos, fontes, tanques, levadas, etc.), para os contínuos cultivados, para as casas de lavoura, para as microcentralidades, para as margens e alargamentos dos caminhos que oferecem espaço para outras apropriações, etc.

Vai-se assim formando um olhar mais adequado aos elementos e valores próprios destas paisagens; tal como se vai identificando um conjunto de potenciais presentes nestes territórios de ocupação difusa. Potenciais estes que se referem não só a cada um dos lugares analisados em particular, mas que podem ser também, em certa medida, generalizáveis. Potenciais de diferentes âmbitos e escalas, e cuja pertinência varia consoante o local e, sobretudo, consoante os objectivos, interesses e expectativas de quem analisa, de quem promove ou de quem gere a transformação do território; assim como, mais importante, com os objectivos, interesses e expectativas de quem aí habita.

E o termo *potencial* importa ser aqui sublinhado. De facto, aquilo que se foi encontrando – ou pelo menos aquilo a que se foi dando maior destaque, por estar necessitado de maior atenção, por poderem ser motivo de projecto – são sobretudo valores em potência. Atributos que se entende terem a capacidade de se tornarem fulcros da qualificação dos territórios, por via de uma acção que torne esses valores evidentes a quem percorre os espaços. Uma acção que os revele.

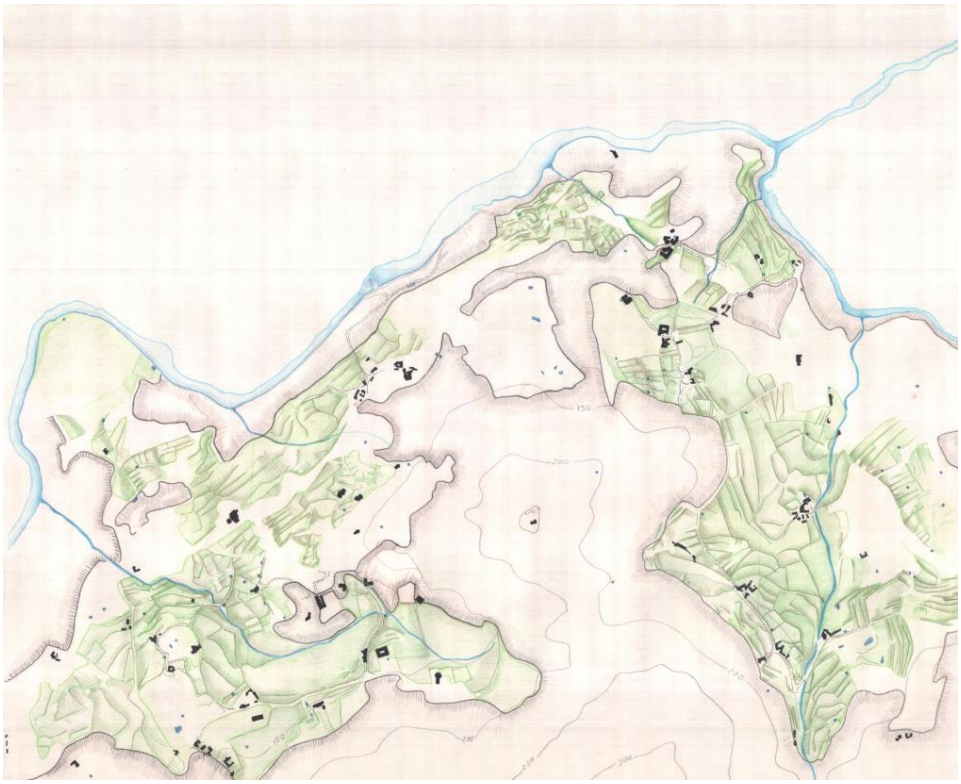


Fig. 152, 153 – Reconhecer valores: estrutura verde a a permanência da matriz rural
O desenho acima – referente ao caso de estudo de Burgães e Rebordões, e elaborado com base nas informações resultantes dos levantamentos – detém-se sobre as áreas não edificadas, representando as áreas cultivadas (a verde e com marcação da divisão aparente das parcelas) e as áreas ocupadas por matos e povoamentos florestais (a castanho). A estas acrescenta-se a estrutura hídrica, com as principais linhas de água (confirmadas nas cartas militares, dado estarem na sua maior parte enterradas) assim como o conjunto de poços, tanque e fontes identificados no local, e principais curvas de nível para uma compreensão da orografia. Acrescenta-se ainda o conjunto de edifícios que se considerou estarem mais directamente associados à génese agrícola deste território e imaginários associados – solares, casas agrícolas e suas dependências, moinhos, igrejas – tal como o conjunto de caminhos pedonais que correm esquecidos por entre os campos agrícolas. Todos os restantes elementos (rede viária, ferrovia, casas, fábricas, etc.) foram ocultados. O desenho que daí resultou permitiu reconhecer uma estrutura clara numa área onde, à partida, parecia difícil encontrar uma lógica inteligível: um monte central coberto de eucalipto sensivelmente delimitado por uma via que corre à cota 150 m e coroado por uma capela, ladeado por duas linhas de água dirigidas ao rio Ave que formam duas pequenas veigas cultivadas (milho e vinha). Junto ao Ave, a margem que é aqui declivosa está coberta de densa mancha de matos e elementos arbóreos que criam uma galeria ripícola de difícil penetração, só interrompida pelo Parque Sara Moreira. Afinal, uma estrutura simples, à espera de ser revelada.
Foi este desenho que serviu de base à identificação dos sistemas nesta área de estudo.
Na página seguinte: fotografias das áreas verdes identificadas no mapa e que ilustram a persistência da matriz rural na área analisada.
Desenho e fotografias do autor.









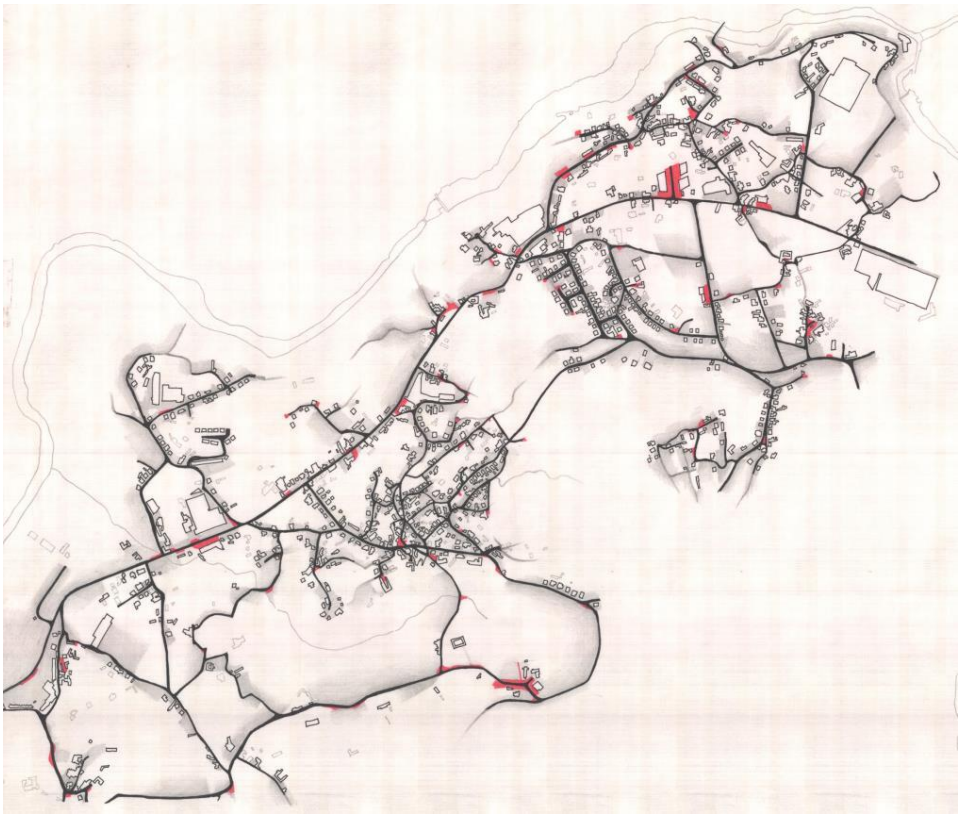



Fig. 154, 155 – Reconhecer valores: largos e alargamentos
Pontos de alargamento do perfil dos caminhos – resultantes de cruzamentos ou do recuo do edificado que oferece espaço, por vezes de propriedade privada, ao uso público – abrem lugar a actividades que vão para além do mero percurso. É aí que se instala o que não cabe noutros locais: lavadouro, ecoponto, paragem de autocarro, um lugar para sentar, uma pequena esplanada ou parque de merendas. E se o alargamento for suficientemente grande para permitir estacionamento, será o lugar privilegiado para localização de usos comerciais que acabam por reforçar o carácter que esses pequenos momentos de excepção têm como pontos de referência e lugares de encontro.
No mapa acima identificam-se a vermelho as áreas de largos e alargamentos identificados no caso de Burgães e Rebordões, e que são aqui entendidos como pontos cuja qualificação permitiria a criação de uma rede de pontos de referência capazes de apoiar a valorização de todo o sistema de espaços colectivos.
Na página seguinte: fotografias de alguns dos largos e alargamentos identificados.
Desenho de Ana Fernandes. Fotografias do autor.










LINDAS & ACTUAIS







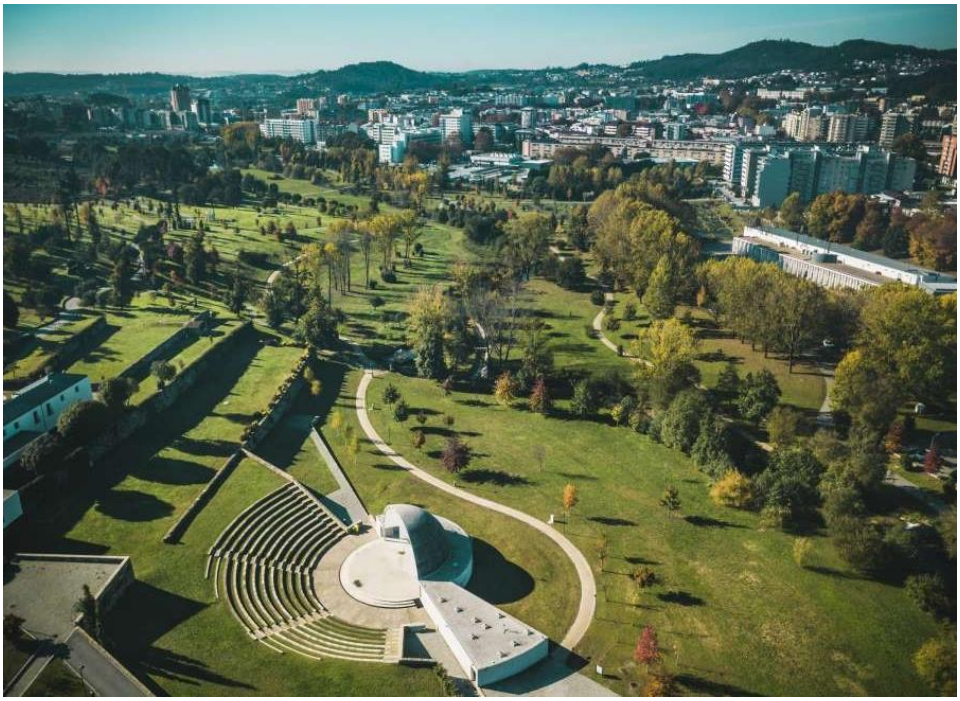




Fig. 156, 157 – Intervenções canónicas nas margens
Em cima: Parque da Devesa, Famalicão. Fonte: *Cidade Hoje*. Em baixo: Passeio das Margens do Ave, Santo Tirso, que liga o núcleo central de Santo Tirso ao Parque Sara Moreira, num percurso de cerca de 2 km. Fotografia do autor.
São dois exemplos de intervenção que se situam nas margens dos núcleos urbanos, mas seguem ainda as tipologias canónicas de intervenção.

7.3. Revelar

Na sequência da identificação dos valores e potenciais presentes no território, importa reflectir sobre os moldes de uma acção transformadora que saiba tomar partido deles, que seja capaz de mobilizar e activar esses valores e potenciais. Nas palavras de Secchi e Viganò, a intervenção de valorização de um território poderá, muitas vezes, resumir-se a "revelar o que já lá está". E esta é uma acção que se move entre o projecto e a análise, entre aquilo que é a transformação da realidade física e aquilo que é um trabalho de carácter imaterial, associado à descrição e representação dos territórios[776].

Afinal, o objectivo é transformar a percepção destes lugares, o modo como são lidos, praticados e transformados por inúmeros actores. E, para tal, como já ficou dito, será importante actuar nesses dois campos de acção – de um lado a intervenção física, do outro lado a produção de discurso ou modos de representação – de forma simultânea e articulada.

7.3.1. Intervenção física

Nos cenários da ocupação extensiva, e pensando aqui no caso particular do Médio Ave, a intervenção física não pode ter a pretensão de cobrir todo o território. Pelo menos não a curto-médio prazo; certamente não por via de acção directa da administração pública. A grande extensão das manchas urbanas não o permite.

Será, por isso, necessário concentrar a intervenção em pontos que se possam assumir como lugares de encontro e referência colectiva, ou então nos elementos que revelam maior capacidade estruturante, como é o caso das linhas de água e das estradas, entendidas como estruturas de grande escala facilmente inteligíveis e capazes de ordenar a leitura dos territórios à escala regional. Sobretudo, interessam elementos com capacidade para provocar novas leituras do território, alterar os modos instituídos de relação com os espaços, servir práticas emergentes.

---

776. Esta é uma ideia defendida por múltiplos autores – entre os quais Giuseppe Dematteis, Manuel de Solà-Morales, Thomas Sieverts e Marta Labastida, já aqui referidos a esse propósito – e que ganha um carácter mais operativo na proposta de Secchi e Viganò para a Grande Paris. A posição dos autores torna-se mais clara pela leitura de um excerto mais alargado do texto: "a alteração do olhar provocada por uma análise fina do terreno é já da ordem do projecto. O simples facto de revelar o que já lá está – algo que podemos fazer num projecto atento ao território físico, evidenciando e valorizando sedimentos ocultos – faz parte de uma estratégia de efeito máximo pela acção mínima, ou, pelo menos, adequada." (SECCHI, Bernardo; VIGANÒ, Paola (2011) – *La Ville Poreuse: Un projet pour le Grand Paris et la métropole de l'après-Kyoto*, p. 180).

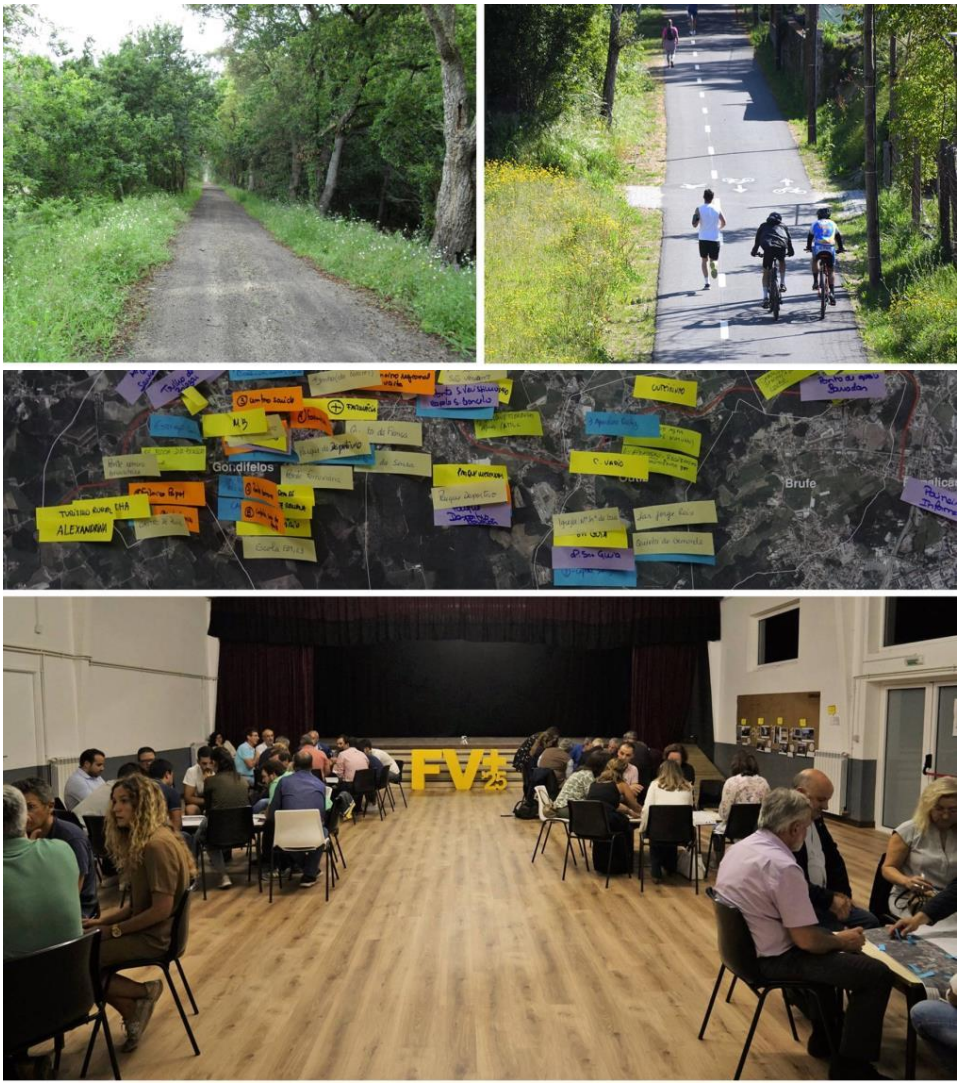


Fig. 158 – Experimentar alternativas: via ciclo-pedonal Póvoa/Famalicão
A via ciclo-pedonal Póvoa/Famalicão começou pela reconversão do ramal ferroviário desactivado, criando-se, numa primeira fase, um percurso em terra batida (em cima, à esquerda; fonte: *Wikipedia*). A adesão da população justificou uma segunda fase de intervenção, com pavimentação do percurso, sinalética, iluminação e mobiliário urbano (em cima, à direita; fonte: Município de Famalicão), tendo esta fase sido apoiada por um processo participativo, que procurou perceber em que medida esta intervenção poderia apoiar uma acção mais ampla de desenvolvimento local (fotografias: Município de Famalicão).
Mais do que a intervenção em si, importa sublinhar este carácter experimental, de uma intervenção que se vai fazendo pela sucessão de ensaios, procurando perceber o acolhimento que a transformação operada tem junto dos habitantes, tal como qual o seu impacto no desenvolvimento do território.

Intervenções como as do Parque Urbano Sara Moreira e Passeio das Margens do Ave, em Santo Tirso, ou do Parque da Devesa, atravessado pelo rio Pelhe, em Famalicão, têm o mérito de alterar significativamente a relação das populações locais com aqueles dois cursos de água e de fazer emergir práticas associadas ao lazer, desporto e turismo que pareciam alheias àqueles territórios. Todavia, estas são ainda intervenções muito próximas das tipologias canónicas de espaço urbano, pensadas mais como extensões dos núcleos centrais do que como forma de estruturação e activação da ocupação extensiva.

Neste aspecto, é possível apontar como alternativas aparentemente mais ajustadas intervenções que procuram criar estruturas de outra escala e com diferente vocação. Acções como, por exemplo, o Parque das Azenhas, na Trofa, que se estende, na sua primeira fase, por cerca de 4 km ao longo das margens do Ave (e que, ao ligar às vias já existentes permite um percurso de mais de 10 km ao longo da margem até Santo Tirso), ou como a Veiga de Creixomil, em Guimarães, que, por meio de um parque de hortas pedagógicas e sociais e um sistema de caminhos e ciclovias, visa prolongar o sistema de espaços colectivos do núcleo central ao longo de um eixo de grande dimensão e capacidade estruturante, ou como a Via Ciclo-pedonal Póvoa/Famalicão, que liga a estação ferroviária famalicense à paragem terminal do Metro do Porto na Póvoa de Varzim, numa extensão de cerca de 28 km. Seria possível somar aqui muitos outros exemplos. Os projectos enunciados, muito ligados à criação de ciclovias que os fundos comunitários viabilizaram, permitem criar estruturas percorríveis de maior extensão lançadas no território de ocupação difusa, podendo assim ajudar a estabelecer uma ordem mais inteligível nestas áreas. Estes são processos apenas iniciados, ainda à espera de uma formalização final, e cujos efeitos não são, por enquanto, totalmente claros. Ensaios procurando perceber que reacções despertam, que práticas fazem emergir. Acções tacteantes que enunciam a busca de novos modos de fazer.

E é esta busca que é essencial. Isso fica claro nas palavras de autores como Stan Allen[777] ou Maarten Gheysen[778], que reforçam que, em particular nos territórios da urbanização extensiva, onde os modos de desenho e de apropriação dos espaços parecem menos estabilizados, a definição dos sistemas de *espaços públicos* não deve começar pela opção

777. Veja-se a posição assumida por Stan Allen na conversa a partir dos territórios da ocupação dispersa dirigida por Segal e Verbakel (SEGAL, Rafi; VERBAKEL, Els (dir.) – "Architecture and Dispersal", p. 102-103).

778. Cf. GHEYSEN, Maarten (2018) – "Unlocking the potential of collective spaces in peri-urban condition: The case of South-West Flanders". Ver *nota nº 494*.





Fig. 159, 160 – Reconhecer as práticas quotidianas
As condições oferecidas pelos espaços fomentam práticas que importa reconhecer.
Em cima: pescador no rio Ave, em Riba d'Ave, Famalicão. Fotografia do autor. Os rios são elementos com forte potencial estruturante. Quando as margens permitem, são lugares de práticas pontuais, muitas vezes de carácter informal – pesca, corrida, passeio a pé ou de bicicleta, lugar de encontro. Práticas estas que ganham subitamente grande intensidade sempre que uma intervenção de qualificação das margens abre claramente aquele espaço ao público.
Em baixo: marcas de pneus no estacionamento do Lago Discount, em Ribeirão, Famalicão. Fotografia de Álvaro Domingues. A extensa área asfaltada do estacionamento da área empresarial e comercial Lago Discount é lugar de reunião de centenas de pessoas para concentrações e exibições automobilísticas, na sua maior parte ilegais.

morfotipológica – isto é, pelos *espaços* – mas antes pelos *públicos*: "pensar primeiro nos públicos, em toda a sua especificidade e multiplicidade, e depois olhar para as suas práticas espaciais."[779] Reconhecer as práticas quotidianas – presentes e potenciais – das populações e, ao mesmo tempo, procurar perceber quais os espaços mais adequados a suportar essas práticas; ou melhor, quais os atributos do espaço que melhor as servem.

Isto obriga a um olhar atento, capaz de ultrapassar a análise meramente formal, para atentar nos *serviços* que os diferentes espaços presentes prestam às populações, assim como nos *serviços* que estão ausentes, inviabilizando ou dificultando práticas latentes – afinal, um *espaço público* é, antes de mais, aquele que presta *serviços públicos* à população em geral[780].

Será com base neste reconhecimento prévio que se deverá, depois, procurar um desenho de espaço capaz de dar suporte às práticas encontradas e de clarificar e materializar um sistema de espaços colectivos que é ainda incipiente e pouco legível. Desenho esse que terá de saber adequar-se à extensão dos sistemas em causa, assegurando um nível de serviço que permita um baixo custo de manutenção, assegurando a sustentabilidade das operações. E como se trata de testar relações ainda não estabilizadas entre tipologias de espaço colectivo e modos de o praticar, será aconselhável optar por fórmulas espaciais pouco impositivas, capazes de aceitar múltiplos modos de apropriação; ou então criar processos abertos em que os espaços se vão formalizando ao longo do tempo. Como defende Stan Allen, mais do que impor um determinado espaço, importará *dar espaço* aos colectivos para que sejam estes a construir espaços públicos através dos modos como os praticam[781].

De acordo com Maarten Gheysen[782], uma intervenção desta natureza irá, provavelmente, seguir dois modelos de actuação distintos mas complementares.

De um lado, os grandes gestos – em princípio associados aos principais elementos estruturantes, como a estrada ou o rio – normalmente viabilizados por programas de financiamento sectoriais do Estado Central ou da Comissão Europeia. Trata-se de

---

779. Stan Allen em SEGAL, Rafi; VERBAKEL, Els (dir.) – "Architecture and Dispersal", p. 102.

780. A leitura dos sistemas de espaços públicos a partir dos diferentes tipos de *serviços* por eles prestados às populações esteve no cerne do projecto de investigação *PSSS – Valor de serviço do espaço público como sistema urbano*. Para uma melhor compreensão deste ponto de vista, cf. BRANDÃO, Ana; BRANDÃO, Pedro (coord.) (2019) – *O lugar de todos: Interpretar o espaço público urbano*.

781. Stan Allen em SEGAL, Rafi; VERBAKEL, Els (dir.) – "Architecture and Dispersal", p. 102-103.

782. Cf. GHEYSEN, Maarten (2018) – "Unlocking the potential of collective spaces in peri-urban condition: The case of South-West Flanders".





Fig. 161, 162 – Pequenas acções de suporte às práticas existentes
Em cima: pista da REN, em Oliveira Santa Maria, Famalicão. Fotografia do autor. A instalação da subestação eléctrica da REN obrigou a aterros para criar a área plana necessária. À volta da vedação, resultou um percurso de nível com 1500 m, que começou a ser usado para corridas e caminhadas. Entretanto a situação oficializou-se: a REN requalificou o percurso, a Junta de Freguesia instalou casas de banho e máquinas de ginástica, e começaram a organizar-se provas de atletismo. Prevê-se para breve a instalção de balneários.
Em baixo: banco de madeira na Azenha Velha, Riba d'Ave, Famalicão. Fotografia do autor. Em Riba d'Ave, o confinamento resultante da pandemia de COVID-19 conduziu a um aumento do uso dos percursos informais ao longo do rio Ave para práticas de desporto e lazer. Isso levou a que a associação ambientalista H2Ave, que costuma prmover acções de limpeza nesta área, tenha decidido não só limpar as margens e caminhos, mas também construir bancos, guardas e escadas para das melhor suporte às práticas emergentes.

oportunidades, muitas vezes inesperadas, das quais é preciso saber tirar partido de modo a contribuírem para uma qualificação coerente do território. Para isso, e voltando aqui às propostas avançadas na Parte I deste trabalho, importa ter, para os diferentes territórios, estudos urbanísticos desenvolvidos, flexíveis e facilmente adaptáveis, que permitam responder em tempo útil a essas oportunidades.

Do outro lado, a soma das pequenas acções capazes de activar pontos-chave. Muitas vezes apenas a intervenção necessária para viabilizar ou fomentar as práticas já aí existentes. Neste sentido, Gheysen fala da criação de *micro-espaços-públicos* (conceito que toma do Atelier Bow-Wow), sendo que, aqui, o mais importante é a própria ideia de *público*: um espaço que é produzido e apropriado colectivamente, sendo que as acções a desencadear deveriam ter como primeiro objectivo a promoção desse envolvimento dos habitantes com o *seu* espaço.

7.3.2. Das externalidades negativas da aglomeração ao espaço que faz cidade

Segundo Michiel Dehaene, é exactamente o momento de constituição do espaço como *coisa pública* que é central no processo de urbanização e na possibilidade deste território se afirmar como *cidade*. Dehaene define *cidade* como "o lugar que organiza as externalidades, não só pela socialização dos custos da urbanização, mas [...] também pela formação de externalidades positivas e mais-valias de sentido e de valor"[783]. Trata-se de um processo que se percebe melhor nas operações de infra-estruturação do território. Numa primeira instância, as redes de infra-estruturas (mobilidade, saneamento, etc.) surgem como mecanismo de gestão e socialização dos custos da aglomeração e dos sistemas produtivos. São muitas vezes entendidas e projectadas como sistemas meramente funcionais que respondem de modo pragmático a problemas prementes. E, em certa medida, a organização do espaço urbano extensivo – tal como as debilidades que tantas vezes lhe são apontadas – resulta da sucessiva acumulação dessas redes pensadas de modo estritamente sectorial. A urbanização apareceria, assim, num primeiro momento, como uma externalidade negativa, imagem de congestão, poluição, conflito. "No entanto," – continua o autor flamengo – "o verdadeiro momento urbano surge quando as

783. DEHAENE, Michiel (2018) – "Horizontal Metropolis: Issues and challenges of a new urban ecology statements", p. 270.



Fig. 163, 164 – Infra-estruturas e requalificação do espaço urbano
Em V.N. Gaia (em cima), a instalação do interceptor marginal do sistema de drenagem e tratamento de águas residuais ofereceu a oportunidade para a criação de novos percursos ao longo das margens ribeirinha e atlântica que deram início a um programa de revitalização de toda a faixa marginal do concelho.
Ao contrário, no Ave (em baixo), a criação do SIDVA (Sistema Integrado de Despoluição do Ave) não motivou nenhuma intervenção nas margens do rio.
Fotografias do autor e de Álvaro Domingues.

comunidades urbanas conseguem superar este estado de crise permanente e retirar externalidades positivas do processo de urbanização."[784]

E isso tende a acontecer quando a criação de novas infra-estruturas surge associada a uma acção mais ampla que, para além de resolver o problema funcional é capaz de qualificar o espaço que atravessa e de agregar novos valores e significados que possam ser colectivamente apropriados. Projectos como o Metro do Porto ou a Marginal e Ribeiras de Vila Nova de Gaia – para nos cingirmos à área do Noroeste nacional – permitem demonstrar como intervenções de carácter infra-estrutural de grande escala podem oferecer a oportunidade de estruturar e conferir novas leituras a áreas de urbanização extensiva[785].

Também o Vale do Ave foi palco de um amplo programa de infra-estruturação ao longo da década de 1990 e início de 2000, nomeadamente no quadro da OID e do Programa de Desenvolvimento Integrado do Vale do Ave[786], com particular incidência nas redes de mobilidade e saneamento – construção de novas vias arteriais, pavimentação de caminhos e requalificação de vias existentes, ampliação das redes de saneamento básico e abastecimento de água, assim como a criação do Sistema Integrado de Despoluição do Ave (SIDVA) dedicado ao tratamento de efluentes industriais. No entanto, neste caso, as intervenções foram apenas de carácter infra-estrutural, não tendo a oportunidade sido aproveitada para uma acção mais ampla de reordenamento e qualificação dos sistemas de espaços colectivos, como defendido por Gheysen e Dehaene, e tal como Nuno Portas avançara já em textos anteriores[787]. A falta de aproveitamento destas intervenções para uma maior qualificação dos espaços terá ficado a dever-se em parte à excessiva sectorialização destes programas de investimento, mas também ao facto de, entre os

784. DEHAENE, Michiel (2018) – "Horizontal Metropolis: Issues and challenges of a new urban ecology statements", p. 270.

785. Para uma melhor análise da capacidade estruturante destes exemplos, ver, para o caso do Metro do Porto COELHO, Rodrigo (2014) – "Desígnios e formas do espaço público na cidade contemporânea: notas para pensar o projecto do espaço público na construção da cidade portuguesa"; TRAVASSO, Nuno (2019) – "O Metro do Porto: a oportunidade para estruturar a cidade alargada". Para o caso de Vila Nova de Gaia, ver, por exemplo, TRAVASSO, Nuno (2011) – "Marginal atlântica de Vila Nova de Gaia: Definição de uma estrutura urbana à escala intermédia"; PRUDÊNCIO, Teresa; TRAVASSO, Nuno; BRANDÃO, Ana; FERREIRA, Ana (2019) – "Articular a paisagem e a infra-estrutura em Vila Nova de Gaia".

786. A propósito da OID e programa de infra-estruturação associado, recupere-se as considerações já feitas em *5.1.3 O Médio Ave. Ponto-de-vista*, (em particular a *nota nº 124*), e em *5.4.5. Infra-estruturação. Parte II*.

787. Cf. PORTAS, Nuno (1997) – "Spazio pubblico e città emergente".

diversos actores envolvidos, não haver a expectativa de uma tal transformação – uma vez mais uma questão de percepção e imaginários.

De facto, nestes territórios sem modelo não se reclamava – não se reclama ainda hoje, como se confirma pelas entrevistas aos residentes guiadas por Marta Martins – uma valorização do espaço público. Os problemas colocam-se apenas a partir dos pontos-de-vista do funcionamento, da segurança e da qualidade ambiental. Com excepção de certas áreas restritas, a qualificação do sistema de espaços colectivos não emerge na esfera pública como problema ao qual se exija resposta. Aliás, aquela extensa rede de estradas, caminhos e largos não parece sequer ser entendida como *espaço público* por quem ali reside, por quem ali passa, ou mesmo por quem é responsável pela gestão daqueles espaços[788].

Torna-se, assim, mais claro que a criação de um sistema de espaços públicos que estruture e ordene o território não poderá passar apenas pela intervenção física. Trata-se, afinal, de construir aqueles espaços como *coisa pública* – lugar de deliberação, encontro, apropriação e representação colectiva. E, para isso, será tão importante a intervenção física – que, como vimos, abre a possibilidade de novas formas de uso e interpretação até aí veladas – como a promoção de novas representações colectivas sobre aquele espaço, que o apresentem como parte de um sistema de *espaços públicos*, ao serviço de todos, algo que resultará, essencialmente, de uma acção de carácter discursivo.

7.3.3. Acção discursiva

No Vale do Ave, e em particular em Vila Nova de Famalicão, temos assistido, nos últimos anos, a passos significativos no que toca à produção de discurso sobre o território. A representação dos territórios de ocupação difusa que a autarquia procura agora transmitir afasta-se significativamente dos discursos mais estabilizados e normalmente veiculados pelas entidades da administração central e regional, passando a aderir ao olhar que temos vindo aqui a apresentar. Adesão esta que não será alheia ao continuado contacto daqueles serviços municipais (e técnicos externos que os apoiam) com o trabalho desenvolvido pela academia – tanto no âmbito da investigação académica, como na prática de planeamento, como nas acções de divulgação dirigidas ao grande público – em particular por autores

788. Cf. TRAVASSO, Nuno; FERREIRA, Ana; BRANDÃO, Ana; PRUDÊNCIO, Teresa (2019) – "O urbano difuso de Santo Tirso: Um sistema latente"; MARTINS, Marta – comunicação pessoal, 2015.

como Nuno Portas, Manuel Fernandes de Sá e Álvaro Domingues, entre muitos outros que partilham os seus pontos-de-vista.

O novo discurso a que aqui se alude é apresentado no plano estratégico municipal *Famalicão Visão'25*[789], que importa aqui citar extensamente para que fique clara a actual narrativa do município face ao seu território.

O novo plano parte do reconhecimento de "que um território disperso é mais do que um território desestruturado ou fragmentado, e que é um território onde predomina a proximidade, a diversidade, a complementaridade e a conectividade entre espaços e funções"[790], características estas que devem ser entendidas como valores a potenciar. Um território "multifuncional e polinucleado"[791], onde diferentes tipos de espaço e diferentes funções se cruzam, complementam e potenciam, formando "um todo coerente"[792]. Um "território de proximidades"[793]; algo que resulta da localização geográfica do concelho e de uma "extensa rede de transportes indutora de elevadas acessibilidades"[794], mas, sobretudo, de um modelo de ocupação marcado pela mistura e pelas "permanentes interconexões entre funções urbana, rural e industrial, num cruzamento contínuo entre o urbano-industrial e o rural-natural"[795], assim como por uma "ocupação linear ao longo das infra-estruturas rodoviárias [que] promoveu simultaneamente a concentração de actividades nos seus cruzamentos e a sua dispersão por todo o concelho, permitindo assim que as mesmas fossem acessíveis a toda a população."[796]

Descreve-se, assim, "um território de conexões", onde a articulação de diferentes usos possibilita a diminuição de percursos pendulares, contribuindo para menor emissão de gases com efeito de estufa[797]. Aliás, a ideia, já aqui mencionada, de que este território oferece condições para o ensaio de soluções ambientalmente mais sustentáveis é defendida de modo expresso, afirmando que "no quadro do novo paradigma emergente", este poderá

---

789. MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE FAMALICÃO (2014) – *Famalicão Visão'25: Planeamento estratégico de Vila Nova de Famalicão 2014-2025.*

790. Idem, *ibidem*, p. 71.

791. Idem, *ibidem*, p. 73.

792. Idem, *ibidem*, p. 36.

793. Idem, *ibidem*, p. 70.

794. Idem, *ibidem*, p. 70.

795. Idem, *ibidem*, p. 70.

796. Idem, *ibidem*, p. 70.

797. Cf. idem, *ibidem*, p. 95.

ser "encarado como um território com um maior potencial de sustentabilidade, onde coexistem em proximidade funções diversas que se inter-relacionam e complementam. A ocupação dispersa enquanto padrão de urbanização e industrialização apresenta-se como um elemento potenciador para o desenvolvimento integrado."[798] Algo que não se prende apenas com a possível redução dos percursos, mas também com as práticas agrícolas instaladas[799] e, de um modo geral, com a difusão, diversidade e integração no tecido urbano dos sistemas produtivos, que favorece "uma economia local, da valorização dos bens materiais e imateriais locais e tradicionais, de protecção e valorização dos recursos existentes, através da sua utilização equilibrada e sustentável"[800], sustentabilidade esta que não será apenas ambiental, mas também económica, social e cultural[801].

O novo discurso municipal avança ainda para o domínio da paisagem, sublinhando a importância deste modo de ocupação difusa na construção do imaginário de residentes e visitantes[802], e identificando os diferentes valores que a conformam[803], para concluir que "[e]stes factores conjugados dão origem a uma paisagem distinta, dinâmica, de cores e texturas fortes e mutáveis, e na qual a identidade é criada a partir da diversidade".[804]

Por fim, e depois de reconhecer as características próprias deste território, o novo plano defende a importância de "promover e potenciar o valor inerente ao espaço difuso, enquanto detentor de uma grande diversidade, complementaridade, multifuncionalidade e proximidade, optimizando os valores e recursos existentes."[805]. Interessa, contudo, perceber em que medida esta alteração de discurso consegue contribuir para tais objectivos e influenciar os processos de transformação territorial.

Como foi já suficientemente sublinhado, a produção e difusão de leituras sobre o território é já da ordem do projecto, uma vez que reconfigura as condições sob as quais os diferentes actores interpretam e intervêm nos espaços urbanos.

---

798. Idem, *ibidem*, p. 43.
799. Cf. idem, *ibidem*, p. 5.
800. Idem, *ibidem*, p. 70.
801. Cf. idem, *ibidem*, p. 48, 95.
802. Cf. idem, *ibidem*, p. 43.
803. Cf. idem, *ibidem*, p. 46.
804. Idem, *ibidem*, p. 70.
805. Idem, *ibidem*, p. 71.

Para Thomas Sieverts, a actuação no domínio das representações – expondo lógicas, valores e interpretações do território – assume-se como central para um processo de valorização das áreas de urbanização extensiva. Acções que podem passar por domínios tão distintos como sinalética ou cartografia, campanhas de informação ou visitas guiadas, intervenções artísticas ou eventos desportivos, demonstram ter capacidade de difundir novos olhares e estimular outras leituras do território[806].

Estas podem ser acções isoladas, mas podem também ser pensadas como parte de uma actuação mais abrangente e estratégica. É aqui que se deve entender o novo discurso municipal que integra o plano estratégico *Famalicão Visão'25*. Plano este que, partindo da já citada leitura do território e reconhecimento das suas lógicas e valores, assume como desafio a promoção de um "[t]erritório espácio e funcionalmente biodiverso de referência, onde tudo é acessível, onde tudo está próximo, onde tenho tudo aqui ao pé, onde tenho o campo e a cidade: onde a cidade e o campo se cruzam e tudo está próximo."[807] E é este desafio que molda a *visão* de futuro proposta: "seremos uma comunidade tecno-industrial global, num território verde multifuncional".[808]

O plano inclui ainda um amplo programa de comunicação – que passa por campanhas publicitárias e eventos de diversa natureza agrupados num festival bienal de grande visibilidade à escala local – por via do qual se pretende difundir este discurso, mas também chamar a população a envolver-se no constante aprofundamento ou revisão da visão proposta. Procura-se, deste modo, alimentar um novo modo de olhar o território e influenciar a forma como os diferentes actores se relacionam com aqueles espaços e, sobretudo, como actuam sobre eles.

Esta ideia de *visão* – com origem no planeamento estratégico empresarial – tem vindo a assumir um lugar de destaque no domínio do planeamento urbano, num momento em que se procuram alternativas viáveis aos planos de carácter prescritivo ou regulador, cujas limitações têm vindo a tornar-se patentes, como já aqui se procurou evidenciar na Parte I.

Para Secchi e Viganò, a construção de uma *visão territorial* será o instrumento mais adequado para guiar a acção em áreas de grande escala e elevada complexidade, onde parecem

806. Cf. SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*, p. 110-112; SIEVERTS, Thomas (2018) – "The Horizontal Metropolis needs a soul: Rereading the book 'Zwischenstadt' after twenty years".

807. MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE FAMALICÃO (2014) – *Famalicão Visão'25: Planeamento estratégico de Vila Nova de Famalicão 2014-2025*, p. 71.

808. Idem, *ibidem*, p. 91.



Fig. 165 – Sofá amarelo
O sofá amarelo é uma iniciativa de envolvimento da população associada ao Visão'25, tanto à elaboração inicial do plano como aos festivais que se seguiram. O sofá percorre o município convidando quem passa a contribuir com uma frase que responde à pergunta colocada. Em 2014, aquando da elaboração do plano, a pergunta foi "como gostaria que Famalicão fosse daqui a 10 anos?".
Fonte: MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE FAMALICÃO (2014) – *Famalicão Visão'25: Planeamento estratégico de Vila Nova de Famalicão 2014-2025*.



Fig. 166, 167 – Festival Visão'25
Rua do Futuro (em cima) e sessão participativa para elaboração do projecto de reactivação do Mercado Municipal. Duas das muitas acções do Festival Visão'25 de 2016.
Fonte: MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE FAMALICÃO (2016) – *Famalicão Visão'25: Marcas de futuro*, p.70-71, 26-27.

escassear leituras partilhadas e agregadoras de todo o sistema territorial capazes de legitimar decisões de investimento público e de articular as diferentes acções dos agentes privados. Mas para estes autores o desenvolvimento de uma visão não se resume ao estabelecimento de objectivos mobilizadores ou metas a atingir, à semelhança das práticas empresariais. Procuram, sim, formular *imagens do território* que partam de uma leitura atenta das suas características próprias, para avançarem uma síntese descritora do existente que consiga abarcar a sua complexidade e oferecer unidade e sentido àquilo que, até aí, parecia fragmentado e ininteligível. E, nesse movimento, oferecer também àquele território a vocação de consolidar essa leitura, procurando perceber como poderá ela adaptar-se a diferentes cenários[809].

Voltamos aqui, então, à posição de Patsy Healey, quando esta defende que, para que uma visão territorial seja capaz de "mobilizar, coordenar e inspirar"[810] as acções de todos aqueles que, diariamente, participam na transformação do espaço urbano, ela terá de assentar em *concepções de lugar e de território* amplamente partilhadas e fortemente enraizadas nas características próprias desses territórios. Por isso se afirma, logo na abertura do plano *Famalicão Visão'25* que "não importa construir apenas uma identidade original assente numa imagem falsa e não reconhecida pela comunidade, pois não será possível inventar valores inexistentes. Importa sim que os valores da comunidade sejam de facto reconhecidos e expressos de maneira evidente e clara".[811]

Ainda assim, os efeitos práticos que o novo discurso municipal possa ter no comportamento dos diferentes agentes da urbanização ou na relação que os residentes estabelecem com as paisagens que habitam estão longe de ser evidentes, pelo menos por enquanto. Mesmo no seio dos serviços camarários, a narrativa apresentada pelo plano estratégico não parece estar completamente interiorizada, encontrando-se até em contradição com a visão expressa por outros instrumentos de gestão territorial vigentes[812].

---

809. Cf. SECCHI, Bernardo; VIGANÒ, Paola (2011) – *La Ville Poreuse: Un projet pour le Grand Paris et la métropole de l'après-Kyoto*.

810. HEALEY, Patsy (2002) – "Spatial planning as a mediator for regional governance: Conceptions of place in the formation of regional governance capacity", p. 17.

811. MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE FAMALICÃO (2014) – *Famalicão Visão'25: Planeamento estratégico de Vila Nova de Famalicão 2014-2025*, p. 21.

812. Um exemplo é o próprio PDM, que apresenta um olhar mais crítico da ocupação difusa, defendendo, em alternativa, o reforço das centralidades existentes. Cf. MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE FAMALICÃO (2004) – *Revisão do Plano Director Municipal de Vila Nova de Famalicão: Caracaterização e Diagnóstico: X. Sistema Urbano*; Revisão do Plano Director Municipal de Vila Nova de Famalicão (Aviso nº 10268/2015).

O plano estratégico será um primeiro passo. Mostra a predisposição do município para reconhecer e reforçar os valores próprios do seu território e para procurar intervir na transformação da paisagem (também) por via da acção discursiva. Contudo, a construção de *imaginários* colectivos do território é processo lento e complexo, em particular numa sociedade cada vez mais múltipla e diversificada e num território heterogéneo e desconfinado, que parece rejeitar qualquer tentativa de representação unitária; mais ainda quando se pretende agora contradizer tudo o que sobre esse território se disse ao longo das últimas décadas.

8. Construção colectiva da casa comum
[Contributos]

O reconhecimento das lógicas e valores específicos dos territórios da ocupação difusa, assim como uma acção tendente à sua revelação, de que se tratou nas páginas anteriores, será certamente a base para o desenvolvimento de novos *imaginários* operativos da *cidade continuada.*

Porém, como já ficou claro, os *imaginários* que aqui se perseguem não poderão resultar apenas de um discurso académico ou posição política, tal como não poderão procurar uma qualquer identidade consensual e unitária. Procura-se, sim, um processo de construção colectiva aberto e inclusivo, capaz de esboçar estruturas identitárias que aceitem e promovam a diferença e a evolução ao longo do tempo. Um processo capaz de eleger valores colectivamente reconhecidos, mas também de expressar e integrar a crescente multiplicidade de posições e interesses em presença e dar visibilidade e enquadramento aos conflitos latentes.

Procura-se, portanto, a formação de uma plataforma comum que permita organizar o debate e os mecanismos de tomada de decisão. Um tabuleiro de jogo.

Nas páginas que se seguem reflecte-se sobre os modos de animar tal processo.

8.1. Crise da representação

O estabelecimento de uma plataforma comum como aquela que acima se enuncia é um objectivo ambicioso.

É ambicioso, desde logo, porque, como temos vindo a confirmar, sistemas urbanos extensivos de grande escala e elevada complexidade são dificilmente representáveis e reconhecíveis enquanto conjuntos unitários e coerentes. E isso dificulta o desenvolvimento de modelos de planeamento e governança operativos a essas escalas, tal como dificulta o estabelecimento de relações significantes entre os diferentes actores e esses sistemas[813], ou mesmo – o que poderia parecer mais simples – mobilizações contra uma qualquer intervenção que ponha em risco determinados valores do território[814].

Mas a construção de uma tal plataforma comum é um objectivo ambicioso também porque, hoje, não é já possível entender a esfera do comum como um dado, como algo previamente definido e estável ao qual se possa aceder e que possa ser directamente representado.

Como já tivemos oportunidade de analisar, a emergência da *sociedade-hipertexto* desafia os sistemas de identidades, representações e mediações políticas existentes e tidas por relativamente estáveis. A sociedade contemporânea deixou de poder ser entendida como uma composição de colectivos estáveis, claramente delimitados e directamente associáveis a determinados valores ou interesses comuns. E, certamente, a identidade de cada indivíduo não se esgota na sua pertença a um qualquer colectivo – seja ele definido pela localização geográfica, classe social, crença religiosa, ou qualquer outra forma de segmentar a leitura da sociedade – tal como essa relação de pertença não nos permite determinar quais as necessidades, interesses, mundividência ou causas desse mesmo indivíduo[815].

813. Cf. SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*; FÖRSTER, Agnes; THIERSTEIN, Alain (2008) – "Calling for pictures: The need for getting a picture of mega-city regions".

814. Cf. HEALEY, Patsy (2002) – "Spatial planning as a mediator for regional governance: Conceptions of place in the formation of regional governance capacity". Healey nota que o envolvimento activo dos cidadãos em torno de temas relativos ao espaço urbano surge, em geral, associado a áreas relativamente restritas e facilmente identificáveis, o que se prende com o modo como os indivíduos e colectivos tendem a perceber o território, tendo dificuldade em ler os extensos complexos urbanos como entidades com as quais se possam relacionar e a cujos valores sintam estar associados os seus interesses próprios. Isto confirma-se no tipo de acções de contestação dos residentes que se encontraram entre os processos de loteamento analisados. A autora sublinha, no entanto, que determinados conceitos associados a estruturas de grande escala, como o *green belt* de Londres, por exemplo, tiveram a capacidade de se enraizar nos *imaginários* colectivos e de mobilizar recorrentemente acção cidadã contra intervenções que ameacem essas estruturas e seus valores. Ou seja, não é apenas uma questão de escala, mas de imagens – de *imaginários* – associados a cada entidade urbana.

815. Amartya Sen ilustra de modo expressivo a multipertença que caracteriza a nossa condição identitária: "A mesma pessoa pode ser, sem qualquer contradição, cidadã americana, de origem caribenha, com ascendência africana, cristã, liberal, mulher, vegetariana, corredora de longa distância, historiadora, professora, novelista, feminista, heterossexual, defensora dos direitos dos homossexuais, amante de teatro, activista ambiental, fã de ténis, música de jazz, e alguém profundamente comprometido com a ideia de que existem seres inteligentes em pontos distantes do universo com quem é urgente entrar em contacto (de preferência em inglês). Cada uma destas colectividades, às quais esta pessoa pertence simultaneamente, oferece-lhe uma identidade

Movemo-nos em teias de relações e pertenças de grande complexidade e dificilmente cartografáveis. E a crescente diversidade de modos de entender a realidade que daí resulta vem dificultar a identificação de cada um com o discurso daqueles que o representam.

Segundo Innerarity, a multiplicação de interesses legítimos, referentes culturais e modos de territorialidade, assim como a consciência de que qualquer leitura da realidade é sempre uma leitura parcial, contextual e contingente, tornam claro que "[n]ão há posições de observação privilegiadas, pontos-de-vista isentos dos quais os 'factos' sociais possam ser formulados de uma maneira ontológica. O resultado desta pluralização é a perda de um ponto unitário ao qual se pudesse reconduzir a comunicação, a delimitação das barreiras vigentes, a multiplicação dos contextos acessíveis. Deste modo ficou suprimida ou, pelo menos, problematizada a possibilidade de uma *representatio identitatis*."[816]

A dificuldade de estabelecimento de representações partilhadas que daqui resulta amplia-se com o surgimento das novas tecnologias de informação que vêm permitir a um cada vez maior número de indivíduos e grupos representar-se directamente a si mesmos na esfera pública[817]. Dissolve-se assim, progressivamente, a fronteira entre *produtores* e *consumidores*, divisão que, segundo Certeau, estruturava a organização social e a produção do espaço público e do território[818].

---

particular. Nenhuma delas pode ser tomada como a sua identidade" (SEN Amartya - *Identity and violence: The illusion of destiny*, p. xii-xiii).

816. INNERARITY, Daniel (2006) – *O novo espaço público*, p. 148.

817. Apesar da generalização do acesso às novas tecnologias de informação, importa sublinhar que este acesso não abrange a totalidade da população e, sobretudo, que este acesso não se faz em condições igualitárias. Como bem aponta Matias Bianchi, "[o] mundo online reproduz e até exacerba a distribuição de recursos de poder, culturais e infra-estruturais preexistentes no mundo offline." (BIANCHI, Matías (2015) – "Desigualdades en América Latina en la era digital", p. 119).

818. Já aqui se mencionou esta divisão fundamental proposta por Certeau (cf. *1.4. Fragilidades no discurso e nos mapas mentais. Parte II*). À *produção* (da informação, da legislação, da economia, do espaço urbano) enquanto prática racional, centralizada e planeada, Certeau opõe o *consumo*, o qual, no caso do espaço urbano, se concretiza por meio das práticas quotidianas que se desenrolam nesse espaço. O *consumo* será também uma forma de *produção*, visto que também ele conforma a realidade. Mas, ao contrário da *produção*, trata-se de uma prática sub-reptícia, astuta, difusa, instável, quase invisível, dado que "não se manifesta através dos seus próprios produtos, mas sim através do seu modo de usar os produtos que lhe são impostos pela ordem económica dominantes" (CERTEAU, Michel de (1980) – *The practice of everyday life*, p. xii-xiii). Isto porque, ao contrário dos produtores, os consumidores não teriam um lugar próprio nem a capacidade de inscrever na esfera pública, não conseguindo por isso controlar as condições da sua prática nem fixar, acumular e capitalizar os resultados da sua acção. Assim, na leitura de Certeau, era-lhes vedada a capacidade de participar activamente na construção do espaço público ou até da leitura da realidade que os envolve. Como sintetizava o autor: "O telespectador não consegue escrever coisa alguma no ecrã do seu televisor. Ele foi expulso da produção; não desempenha qualquer papel na sua aparição." (idem, *ibidem*, p. 31) E foi isso que se alterou: agora o espectador consegue escrever no ecrã.

Este contexto explica, em grande medida, a emergência daquilo que tem sido descrito como uma *crise de representação*, e que assenta, essencialmente, numa crítica às instâncias de mediação identitária e política[819].

Até recentemente, o papel dos mediadores – jornalistas, políticos, professores, especialistas, etc. – parecia claro. Espécie de porteiros da esfera pública, surgiam como intérpretes autorizados da realidade[820], organizando a multiplicidade de fenómenos presentes numa leitura inteligível e legitimada dos factos que assumia, na prática, o valor de realidade. Do mesmo modo, articulavam a diversidade de valores, necessidades, interesses e anseios individuais em narrativas abrangentes e coerentes que apresentavam como *bem comum* a perseguir; ou, pelo menos, como ideia de *bem comum* defendida por um determinado grupo social, estruturando, assim, o espaço político. Os mediadores surgiam, então, como responsáveis pelo estabelecimento e difusão dos regimes de visibilidade dominantes.

Hoje, este papel é posto em causa. Por um lado, a multiplicação de relatos diferenciados e contraditórios não só torna controversa a capacidade dos representantes para, de facto, representarem, como tem levado a que a sua legitimidade e credibilidade sejam constantemente questionadas. Por outro lado, a possibilidade de representação directa – de acesso não mediado à esfera pública – permite duvidar da necessidade das instâncias de mediação. Ou, pelo menos, parece tornar anacrónico e pouco aceitável um sistema de representação política que continua a assentar numa divisão clara entre *produtores* e *consumidores*[821].

Este cenário foi ainda agravado pela crise económica e financeira iniciada em 2008: não só porque fomentou um crescente descontentamento face a uma classe dirigente que parecia

819. Bruno Latour enuncia a questão de modo expressivo: "Um demónio assombra a política, mas é possível que não se trate do demónio da divisão – e isso é que é tão demoníaco nele – mas do demónio da unidade, da totalidade, da transparência e do imediato. 'Abaixo os intermediários! Chega de distorção! Estão-nos a mentir! Fomos traídos!' Estes protestos ressoam por todo o lado e todos parecem suspirar: 'Porque é que somos tão mal representados?' Colunistas, educadores, militantes não se cansam de se queixar da 'crise de representação'." (LATOUR, Bruno (2004) – "From Realpolitik to Dingpolitik – An Introduction to Making Things Public", p. 16)

820. CERTEAU, Michel de (1980) – *The practice of everyday life*. p. 170-172.

821. Nas palavras dos politólogos e activistas Matías Bianchi e Pía Mancini, "[…] o sistema político ficou dessincronizado dos tempos da sociedade. Num momento em que as novas tecnologias nos permitem, enquanto cidadãos, expressar as nossas ideias e aspirações, organizar-nos para a acção cívica e política a um custo estrutural praticamente nulo e participar remotamente em ágoras globais, o sistema político pretende que sejamos unicamente receptores passivos num monólogo." (BIANCHI, Matías; MANCINI, Pía (2015) – "Introducción: ¿Qué democracia para el siglo XXI?", p. 5).

incapaz de dar respostas aceitáveis às dificuldades das populações; mas também porque a crise trouxe alterações de dinâmicas e de relações entre actores de tal modo bruscas que o discurso público não se mostrou capaz de as reconhecer e espelhar.

Para Matías Bianchi e Pía Mancini, "[p]arece que caminhamos para um choque entre um sistema político que já não representa e cidadãos com novas capacidades de se representarem a si mesmos."[822] Como consequência, questiona-se a legitimidade dos processos de deliberação e das próprias instituições democráticas, e ganha força a luta por uma crescente desintermediação do espaço político[823]. Das diferentes áreas do espectro político, emergem as críticas ao *sistema*. Multiplicam-se as pressões e os ensaios em busca de mecanismos de governação e deliberação alternativos, mais impositivos ou mais participados; e chega-se mesmo a apelar à deserção – à desobediência, abandono e total desvinculação face a todas as instituições ou estruturas de poder[824].

A representação política sempre foi questão controversa. Mas a actual crise já não resulta apenas da luta por uma melhor representação, já não se esgota na exigência de mecanismos mais abertos e inclusivos. Agora – seja por via do discurso neoliberal que prefere os interesses e as dinâmicas dos *mercados* ao Estado, seja por via do combate pela desintermediação mobilizado pelas novas esquerdas, seja ainda por via das críticas e conspirações dirigidas às elites e ao sistema instituído promovidas pelos populismos de direita – é a própria ideia de representação que é posta em causa.

---

822. BIANCHI, Matías; MANCINI, Pía (2015) – "Introducción: ¿Qué democracia para el siglo XXI?", p. 5.

823. Em 2015, Innerarity escrevia: "O fascínio actual pelas redes sociais, a participação ou a proximidade põem em evidência que a única utopia que continua viva é a da desintermediação. Uma desconfiança perante as mediações leva-nos a supor automaticamente que uma coisa é verdadeira quando é transparente, que toda a representação falsifica e que tudo o que é secreto é ilegítimo. Não há nada pior que um intermediário. Por isso, desde logo, parece-nos mais próximo um denunciante que um jornalista, um amador que um profissional, as ONG que os governos e, por isso mesmo, o nosso maior desprezo dirige-se para quem representa a maior mediação: como nos lembram os inquéritos, o nosso grande problema é… a classe política." (INNERARITY, Daniel (2015) – *A política em tempos de indignação*, p. 254). Aquilo que viria a assistir-se nos anos que se seguiram, e que teve o seu símbolo mais evidente na eleição de Donald Trump para presidente dos EUA, viria a confirmar a leitura oferecida pelo filósofo e a demonstrar as consequências da generalização dessa desconfiança.

824. Autores neo-marxistas, como Michael Hardt e Antonio Negri, ou Paolo Virno, advogam uma desobediência civil radical e a deserção face às instâncias de poder como meio de acelerar a necessária libertação da *multitude* face ao sistema global que a domina, rumo a uma nova forma de democracia absoluta não-representativa. Cf. HARDT, Michael; NEGRI, Antonio (2004) – *Multitude: War and democracy in the age of the empire*, p. 270-272; VIRNO, Paolo (2004) – *A grammar of the multitude: For an analysis of contemporary forms of life*, p. 66-71.

8.2. Construção do comum

Os mecanismos de representação vêem hoje a sua legitimidade questionada. No entanto, a opção por uma total desintermediação das relações sociais e políticas conduziria, no limite, e ainda que involuntariamente, à despolitização e esvaziamento da esfera pública, assim como à completa atomização da sociedade. E esse é um futuro que poucos estariam dispostos a aceitar.

Que a sociedade é mais do que a mera soma dos indivíduos que a compõem parece consensual. Igualmente evidente parece ser a constatação de que um sistema que se mova apenas por meio da acumulação de acções exclusivamente determinadas por interesses particulares, não só amplia injustiças e desigualdades, como dá origem a incoerências e disfuncionalidades que contrariam os próprios interesses particulares que as motivaram, mesmo os dos mais poderosos – basta pensar em algo tão simples como um engarrafamento de trânsito, ou tão complexo como as alterações climáticas[825]. Poderíamos também pensar aqui nos processos de transformação da paisagem do Médio Ave (e de tantos outros territórios), onde a imagem resultante do conjunto de intervenções autónomas tantas vezes frustra as intenções de cada um dos seus promotores. O interesse geral não pode ser resumido à soma dos interesses particulares.

É, por isso, essencial assegurar a existência de uma esfera comum, onde tratar dos assuntos que são partilhados por vários membros de um colectivo, onde resolver conflitos, onde determinar os direitos e deveres de cada um. Mas se isto é praticamente consensual, o mesmo não se passa com a natureza desse domínio comum, ou os seus modos de produção. Uma coisa parece certa: em tempo de crise de mediação, esse domínio comum terá de emergir de uma construção colectiva, não podendo ser decretado ou imposto por nenhuma das entidades de mediação tradicionais cuja autoridade é agora questionada.

Para o modelo liberal, essa esfera partilhada seria um espaço neutro onde se negoceiam posições particulares previamente definidas em busca de um compromisso aceitável para os envolvidos, num debate cuja lógica se aproxima das relações mercantis. Para o modelo deliberativo, essa mesma esfera seria espaço de encontro onde os diferentes actores se despem dos seus interesses particulares e neutralizam as relações de poder, para se

825. Este argumento é explorado por Innerarity, a propósito do qual fala de *tirania das pequenas decisões*, conceito cunhado pelo economista Alfred Kahn em 1966. Cf. INNERARITY, Daniel (2006) – *O novo espaço público*, p. 204-205.

empenharem na procura de um entendimento profundo sobre o que entendem ser o bem comum, procurando chegar a um consenso com base na razão e na força do melhor argumento através do diálogo, o qual, neste modelo, se torna lugar e processo de construção do comum e de identidades colectivas[826].

Em alternativa a estes dois modelos, Chantal Mouffe avança a ideia de *agonismo*[827], que se tem vindo a afirmar nos últimos anos, em particular entre autores que se debruçam sobre o estudo dos processos de planeamento urbano e se deparam com as limitações que aí se verificam, decorrentes dos anteriores modelos[828].

Por um lado, Mouffe rejeita a ideia de que as decisões sobre os temas de interesse colectivo possam resultar do mero jogo entre interesses particulares de um número limitado de actores que não procuram reflectir sobre os interesses do colectivo ou sequer perceber as razões que suportam a posição da outra parte[829]. Por outro lado, a autora afasta-se também do modelo deliberativo, por considerar que a construção de um consenso real sem exclusão não só é inviável, como é também um objectivo contrário à essência de uma sociedade pluralista e do próprio processo político, que deve assentar no princípio de que há sempre uma alternativa viável e igualmente legítima.

---

826. Para uma descrição e contraste entre os dois modelos, ver, por exemplo, INNERARITY, Daniel (2006) – *O novo espaço público*, em particular, p. 53-72.

827. Cf. MOUFFE, Chantal (2000) – *The democratic paradox*. Note-se, contudo, que a leitura do modelo agonista enquanto alternativa que se coloca entre os modelos liberal e deliberativo decorre sobretudo do modo como a proposta de Mouffe tem sido apropriada por vários autores (cf., por exemplo, MÄNTYSALO, Raine, BALDUCCI, Alessandro, KANGASOJA, Jonna (2011) – "Planning as agonistic communication in a trading zone: Re-examining Lindblom's partisan mutual adjustment"). Nos termos em que Chantal Mouffe o apresenta, o *agonismo* é uma resposta ao modelo deliberativo de Habermas que considera insatisfatório, pelo modo como procura anular o pluralismo. A autora coloca o modelo liberal completamente de lado, uma vez que este não procura a construção de um domínio comum.

828. Cf., entre outros, HILLIER, Jean (2003) – "Agon'izing over consensus: why habermasian ideals cannot be 'real'"; PLØGER, John (2004) – "Strife: urban planning and agonism"; BÄCKLUND, Pia; MÄNTYSALO, Raine (2010) – "Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice-the case of Finland"; MÄNTYSALO, Raine; BALDUCCI, Alessandro; KANGASOJA, Jonna (2011) – "Planning as agonistic communication in a trading zone: Re-examining Lindblom's partisan mutual adjustment".

829. Tal como lembram Mäntysalo, Balducci e Kangasoja, a ausência de uma plataforma de compreensão mútua, ainda que mínima, ou pelo menos uma compreensão da posição do outro, pode levar a que não haja uma leitura partilhada do problema em debate e, por isso, uma leitura partilhada sobre o acordo obtido, o que pode conduzir a conflitos posteriores. Nas palavras dos autores, "[s]em uma plataforma partilhada [...] é possível chegar-se a um acordo com a contraparte apenas para se vir a surpreender mais tarde com uma violação, por parte deste último, daquilo que se julgava ter sido acordado, enquanto a contraparte nega firmemente qualquer violação." (MÄNTYSALO, Raine; BALDUCCI, Alessandro; KANGASOJA, Jonna (2011) – "Planning as agonistic communication in a trading zone: Re-examining Lindblom's partisan mutual adjustment", p. 263).

O *agonismo* vê o conflito como positivo e como única força capaz de gerar um domínio público realmente inclusivo. A deliberação deve resultar de um processo de gestão – e não de anulação ou ocultação – do conflito, em que as diferentes partes se vêem como adversários legítimos e não como inimigos, e por via do qual podem chegar a consensos ou compromissos delimitados em torno de determinados temas, e respeitosamente concordar em discordar em outros tantos assuntos.

Aqui, não se procura forçar visões consensuais unitárias: aceita-se a pluralidade de posições distintas. De modo similar, não se perseguem os grandes ideais de *Estado* ou de *bem-comum*, mas composições mais frágeis, delimitadas e contingentes, provisoriamente formadas em torno de determinados temas.

No entanto, exige-se a formação de uma esfera partilhada robusta. O processo de decisão terá de assentar num debate sério e profundo sobre os vários temas de interesse colectivo, clarificando as diferentes posições e razões que lhe subjazem, e que terá de assentar no esforço de cada um para compreender a posição do outro. Nem que seja apenas para que ambos tenham um entendimento partilhado sobre aquilo a que não se chegou a acordo. Aliás, para Mouffe, é claro que os diferentes interesses, leituras, valores ou identidades em confronto não podem ser entendidos como algo prévio e exógeno ao processo de debate e, portanto, algo que seja exterior a um domínio colectivo e a um processo de representação. Nas suas palavras, "as identidades nunca são um dado, mas sempre algo que é produzido através de uma construção discursiva; este processo é um processo de representação. É através da representação que os sujeitos políticos colectivos são criados, eles não têm existência prévia. Qualquer afirmação de uma identidade política é, portanto, interior, e não exterior, ao processo de representação."[830]

Importa, então, reflectir sobre como criar as condições capazes de viabilizar o processo de debate que se pretende promover. Para tal, esclarece Bruno Latour, será necessário compor uma arena partilhada por todos os intervenientes. E isso implica três condições básicas: primeiro, o estabelecimento de uma *linguagem partilhada*; segundo, a reunião de uma

830. MOUFFE, Chantal (2000) – *The democratic paradox*, p. 125-126. Neste aspecto, Mouffe aproxima-se da perspectiva deliberativa. No entanto, a politóloga belga vai mais longe, e considera ser possível estabelecer uma esfera exógena ao processo político e, portanto, aos jogos de poder e confronto de visões distintas que o estruturam. Nesse sentido, não seria possível a definição de regras e procedimentos imparciais capazes de suportar o diálogo racional que, na visão de Habermas, deveria guiar o processo de decisão. Para Mouffe, qualquer tentativa de determinação de um processo apresentado como neutro e autónomo seria sempre expressão e naturalização de uma visão hegemónica e de exclusão, ou mesmo deslegitimação, de outras visões alternativas. Esta é uma das bases da sua crítica ao modelo deliberativo.

assembleia legítima; e terceiro, a determinação das *matérias de interesse* sobre as quais importa debater[831].

8.2.1. Linguagem partilhada: um diálogo contínuo

Assegurar as condições que viabilizem um debate como aquele que aqui se propõe não é tarefa simples. Tal como foi possível confirmar na análise dos processos de loteamento aqui apresentada, diferentes actores carregam diferentes mundividências e diferentes entendimentos da realidade que os envolve. Torna-se, por isso, necessário o estabelecimento de uma *linguagem partilhada* que possibilite a comunicação entre eles.

Mäntysalo, Balducci e Kangasoja[832] estudam os mecanismos de criação destas *zonas de transacção* entre diferentes sistemas de entendimento, aplicados ao âmbito do planeamento urbano. Seguindo Peter Galison, estabelecem um paralelo com o que se verifica nos trabalhos de investigação transdisciplinar, em que diferentes grupos de cientistas, de diferentes disciplinas – com *corpus* de conhecimento, ferramentas conceptuais e culturas de actuação perfeitamente definidas, mas distintas entre si – se vêem obrigados a encontrar uma linguagem comum. São *linguagens de troca*, em grande medida conjunturais – correspondem a um determinado sistema de actores, assim como a uma circunstância e um problema específicos – e não suportam o mesmo nível de profundidade e precisão da habitual linguagem científica, oferecendo descrições mais estreitas, mas suficientes para a comunicação necessária.

Aqui, importa voltar a frisar a potência operativa das metáforas e, sobretudo, das imagens, tanto visuais como literárias. Como esclarece Giuseppe Guida, estas parecem especialmente aptas a apoiar a criação de tais *linguagens de troca*, em particular quando se trata da formação de olhares sobre territórios. O seu carácter indefinido – assentes em significados parciais abertos a diferentes entendimentos – assim como o seu carácter figurativo – que facilita a apreensão fácil de fenómenos complexos e abstractos – fazem com que as imagens surjam como instrumentos capazes de "facilitar o diálogo horizontal

831. Cf. LATOUR, Bruno (2004) – "From Realpolitik to Dingpolitik – An Introduction to Making Things Public".

832. Cf. MÄNTYSALO, Raine; BALDUCCI, Alessandro; KANGASOJA, Jonna (2011) – "Planning as agonistic communication in a trading zone: Re-examining Lindblom's partisan mutual adjustment".

e vertical entre os actores em jogo nos processos de planeamento, estruturando uma 'visão comum' necessária tanto à descrição como à acção em realidades complexas."[833]

Tal como explicam Mäntysalo, Balducci e Kangasoja, estas *linguagens partilhadas* constroem-se por sedimentação ao longo de uma prolongada interacção entre os grupos envolvidos. A construção de uma *zona de transacção* será, por isso, sempre o resultado de uma acção colectiva: um diálogo que se pretende longo, continuado e aberto, que explore livremente e em toda a sua complexidade os problemas sobre os quais se debruça, e que promova a partilha das leituras e posições de cada interveniente, em busca de novos pontos-de-vista. Não se trata aqui – ainda – de um debate em que cada parte procura defender a sua posição e os seus interesses num processo de negociação e decisão. Trata-se de algo que deverá preceder essa discussão: um diálogo entendido enquanto processo que visa a "criação de condições suficientes de compreensão mútua"[834] entre os actores envolvidos; que visa, portanto, a criação das condições necessárias à viabilização do debate e do desenho de novos compromissos[835].

8.2.2. Assembleia e matérias de interesse: tornar público

Segundo Bruno Latour, o estabelecimento de uma assembleia representativa e legítima e a colocação no centro dessa assembleia de uma *matéria de interesse* colectivo a ser debatida são duas faces indissociáveis de um mesmo processo, que se conformam mutuamente e que merecem idêntica atenção e cuidado[836].

---

833. GUIDA, Giuseppe (2011) – *Immaginare città: Metafore e immagini per la dispersione insediativa*, p. 45. Importa notar que, à semelhança de Mäntysalo, Balducci e Kangasoja, também Giuseppe Guida ressalta o papel performativo das imagens na promoção de entendimentos entre diferentes campos disciplinares.

834. MÄNTYSALO, Raine, BALDUCCI, Alessandro, KANGASOJA, Jonna (2011) – "Planning as agonistic communication in a trading zone: Re-examining Lindblom's partisan mutual adjustment", p. 264.

835. Mäntysalo, Balducci e Kangasoja insistem na distinção entre *debate* (*discussion*) e *diálogo* (*dialogue*). Se no primeiro os diferentes pontos-de-vista são apresentados e defendidos, no segundo os vários pontos-de-vista são apresentados como meio para a descoberta de novos olhares. Assim, enquanto o *debate* visa a defesa de interesses e a tomada de decisões, o *diálogo* é entendido como instrumento criador destinado à exploração de temas complexos, à "transformação de visões confusas e conflituantes em algo racional e com sentido" e à "formação de heurísticas partilhadas"; ressalvando-se que tais *leituras racionais* e *heurísticas partilhadas* não correspondem necessariamente a consensos ou acordos. Cf. MÄNTYSALO, Raine; BALDUCCI, Alessandro; KANGASOJA, Jonna (2011) – "Planning as agonistic communication in a trading zone: Re-examining Lindblom's partisan mutual adjustment", p. 264.

836. Cf. LATOUR, Bruno (2004) – "From Realpolitik to Dingpolitik – An Introduction to Making Things Public". Latour critica o modo como a filosofia política se tem ocupado deste tema (lembremo-nos do debate entre os modelos liberal, deliberativo e agonista já aqui enunciado) por se preocupar apenas com os mecanismos de composição e legitimação da assembleia e seus procedimentos de debate e tomada de decisão, parecendo esquecer as coisas sobre as quais se debate e decide – ou melhor, os processos por via dos quais essas coisas são construídas.

De um lado, a assembleia será composta pelo conjunto de actores que se agregam em torno de um determinado tema, porque as suas práticas ou interesses se relacionam directamente com esse tema, porque sentem ter algo a dizer sobre ele e lhes é reconhecida legitimidade para tal. É o tema em debate – a *coisa* em jogo, a *res* da *res publica* – que reúne um público à sua volta. E este público não é uniforme nem unânime. Pelo contrário, reúne-se exactamente porque tem posições diversas no que respeita a determinado tópico. Ou seja, (re)úne-se porque está dividido no que toca àquele assunto[837].

Do outro lado, os temas a seleccionar para serem debatidos serão aqueles que preocupam o colectivo reunido e sobre os quais é necessário deliberar: os problemas que resultam do choque de interesses sobrepostos, das opções a fazer no que toca à alocação de recursos, da necessidade de conjugar esforços com vista a determinados objectivos. Os temas que assim surgem no centro da assembleia não são *matérias de facto*, realidades neutras objectivas e indiscutíveis. São *matérias de interesse* que têm a forma do agregado de dados, leituras, discursos, debates, actores, interesses e conflitos que os compõem, e que podem ser organizados e apresentados de modos distintos, conduzindo a diferentes configurações, quer do debate, quer da própria assembleia.

E, tal como no caso do desenvolvimento de uma *linguagem partilhada*, também aqui será útil um diálogo aberto e continuado que antecede o debate. Será por via desse diálogo que se identificam e atraem os actores interessados a integrar a assembleia e o modo como se organizam de acordo com as posições que defendem e as relações que estabelecem entre si. Será também por via desse diálogo que se vai fazendo emergir e dando forma às diferentes questões – às diferentes *matérias de interesse* – que os preocupam e dividem.

Ambas as faces do processo são questões de representação. A primeira prende-se com os mecanismos de selecção dos membros da assembleia e de definição dos procedimentos que asseguram a legitimidade da decisão. A segunda prende-se com o modo de apresentação e descrição do objecto em análise aos olhos e ouvidos daqueles que se reúnem para debater. E, como sublinha Latour, há ainda um terceiro sentido da palavra

837. Nas palavras de Latour, "não nos juntamos porque concordamos, porque somos parecidos, porque nos sentimos bem, porque somos socialmente compatíveis ou para nos fundirmos num só. Juntamo-nos porque somos reunidos por uma matéria de interesse fracturante num lugar isolado e neutro com vista a chegar a um qualquer tipo de (des)acordo provisório." (LATOUR, Bruno (2004) – "From Realpolitik to Dingpolitik – An Introduction to Making Things Public", p. 126).

representação que surge, necessariamente, associado aos outros dois: a ideia de *representação* como *imagem*. De novo a força das imagens.

Para o autor, este processo de representar um determinado tema como *matéria de interesse* capaz de reunir e organizar à sua volta um colectivo interessado em debatê-lo e decidir sobre ele, é um processo de *tornar* essa coisa *pública*. Se com Dehaene já tínhamos visto a importância de afirmar o espaço urbano dos territórios da ocupação difusa como *coisa pública*, no sentido de um espaço aberto e colectivamente apropriado, capaz de servir e representar o grupo que o habita[838]; agora reconhecemos também a necessidade de colocar estes territórios na esfera pública, de lhes dar visibilidade e de os representar como coisa de interesse colectivo, capaz de reunir à sua volta um grupo de actores interessados em discuti-lo. Estes dois sentidos de *tornar público* complementam-se e reforçam-se.

É interessante notar que será o mesmo Dehaene, noutro texto[839], a repegar a leitura de Latour para defender a *paisagem* como dispositivo privilegiado para apoiar a promoção de uma arena comum de debate como aquela que o antropólogo propõe.

Entendida como produção cultural, a *paisagem* oferece uma *imagem* conjunta do território onde um determinado colectivo se revê e se sente representado, sendo elemento central na formação de *imaginários* colectivos e de relações de identidade e pertença. Ao mesmo tempo, esta *imagem do território* permite identificar e tornar visíveis os múltiplos actores, interesses, dinâmicas e visões, assim como o modo como estes se jogam nos processos de transformação urbana e como participam na conformação de uma imagem conjunta. E isto ajuda a questionar publicamente esses diferentes temas e a validade dos processos que os regulam e coordenam.

Paisagificar os diferentes temas – dar-lhes expressão visual, perceber o modo como eles se espacializam e participam no desenho de uma imagem de território facilmente partilhável e entendível como *coisa comum* – é mecanismo que facilita a organização do debate sobre esses temas[840]. Algo que será particularmente relevante nos territórios de grande escala, elevada complexidade e difusa ocupação, com baixa intensidade de uso e difícil apreensão,

838. Cf. *7.3.2. Das externalidades negativas da aglomeração ao espaço que faz cidade. Parte II*.

839. DEHAENE, Michiel; NOTTEBOOM, Bruno; TEERDS, Hans (2013) – "Editorial: Making landscape public /Making public landscape".

840. Este argumento é desenvolvido de modo mais extenso por Anne Sgard. Cf. SGARD, Anne (2010) – "Le paysage dans l'action publique: du patrimoine au bien commun".

onde os temas de interesse colectivo parecem ser mais difíceis de identificar ou, pelo menos, onde parece ser mais difícil mobilizar um debate à sua volta.

Percebe-se assim melhor a importância de explorar os modos de representar a imagem de um território. E aqui, lembram Dehaene, Notteboom e Teerds, designers, arquitectos, paisagistas e urbanistas poderão desempenhar um papel relevante[841], pelo domínio que têm dos instrumentos de análise, representação e comunicação dos espaços, assim como pela sua capacidade de projectar futuros possíveis em torno dos quais organizar o debate.

8.3. Dar a ver a cidade continuada

É um processo como o que acima se aponta que se entende ser necessário fomentar em terras difusas do Médio Ave. Um diálogo aberto e contínuo, em diferentes fóruns, que procure *dar a ver* esta *cidade continuada*. Uma conversa alargada sobre o território que permita explorar, reconhecer e dar visibilidade às suas lógicas e valores; que permita ir estabilizando uma ideia minimamente partilhada do que aquele território é; que permita ir sedimentando um vocabulário e uma imagem compreensíveis por todos os participantes.

E isto implica uma alteração nas práticas de planeamento urbano correntes. Mais do que determinar a configuração futura dos espaços por meio de planos cuja concretização se mostra inviável, interessa animar esse diálogo alargado sobre os territórios, entendendo-o como suporte para a deliberação e condição para a mobilização e articulação dos diferentes actores responsáveis pela futura transformação dos territórios.

A administração pública local deverá, assim, assumir a responsabilidade de promover essa conversa, por meio de diferentes tipos de iniciativas: exposições, debates, visitas guiadas, organização de caminhadas ou eventos desportivos que percorram o território, ampla divulgação e discussão de planos e projectos.

Na mesma linha, altera-se também o papel dos técnicos associados à acção de planeamento. Parte substancial da sua actuação passa a visar a oferta de novos olhares

841. Citando os autores: "Ainda que este debate já não decorra em termos de bonito ou feio, legível ou ilegível, ele mantém-se, no entanto, um reflexo do grau a que o planeamento territorial expressa também uma ordem moral, estruturada por considerações sobre aquilo que pertence ou não a determinado espaço, aquilo que deve ou não ficar junto. Enquanto analistas do presente e interpretes de possíveis futuros, os projectistas desempenham aqui um papel crucial, trazendo isto para a esfera pública em termos visuais, com as suas capacidades e ferramentas." (DEHAENE, Michiel; NOTTEBOOM, Bruno; TEERDS, Hans (2013) – "Editorial: Making landscape public /Making public landscape", p. 9).







Fig. 168-170 – Dar a ver: três exemplos
Três modos de dar a ver os territórios e activar a conversa em torno deles e das questões que lhes dizem respeito. Em cima: Exposição da peça *Reweaving the urban carpet* (tapeçaria, 12x3 m), resultante do trabalho do Atelier Brabantstad para a Bienal Internacional de Arquitectura de Roterdão (IABR). A tapeçaria visa sintetizar num mapa o resultado de uma reflexão alargada sobre novos modelos de desenvolvimento e gestão para o território da província de Brabant. Fonte: *Architecture Workroom*. Ao centro: Fragmento do mapa resultante de um laboratório de cartografia colectiva sobre o Vale do Ave, elaborado por um grupo de estudantes, trabalhadores e ex-trabalhadores fabris, membros da Junta de Freguesia e da associação industrial, e coordenado pelos Iconoclasistas, Bernardo Amaral e Paulo Moreira, no âmbito do projecto Devir Menor. Fonte: *Iconoclasistas*. Em baixo: visita guiada por Boris Sieverts (Büro Für Städtereisen – "Terra Incognita") por áreas de urbanização extensiva. Fotografia de Thomas Frank. Fonte: *Kulturwest*.

sobre os territórios, a proposta de hipóteses de leitura e interpretação das paisagens que possam fomentar e enquadrar o diálogo. Neste ponto, os seus métodos de análise dos espaços – como são exemplos as análises antes apresentadas[842] –, assim como os seus instrumentos de síntese e comunicação, serão particularmente úteis para *dar a ver* os territórios.

Como já vimos, será este diálogo, assim dinamizado, a permitir disseminar o entendimento do território como coisa de todos, e a conduzir à identificação dos temas onde se jogam os interesses colectivos e sobre os quais interessa debater. A progressiva construção de representações partilhadas sobre o território vai oferecendo o cenário e os termos de referência que enquadram a discussão, ao mesmo tempo que vai seleccionando e reunindo um grupo de actores interessados e dispostos a participar na discussão e na decisão. Vai-se, assim, formando um colectivo que se reconhece a si mesmo enquanto tal e se identifica com aquele território. Criam-se, deste modo, as condições e o suporte para os futuros processos de debate e deliberação sobre os temas do território. Um tabuleiro de jogo.

A construção colectiva de representações territoriais é a construção do território como *coisa comum* e como objecto político. É também a construção do próprio colectivo que se reúne em volta das matérias em debate, composto por aqueles que encontram no *imaginário* do seu território uma plataforma partilhada onde negociar a sua identidade colectiva, os seus interesses e objectivos, o modo como se representam publicamente. A construção colectiva do *imaginário* do território é, assim, a construção de uma *casa comum*.

842. Cf. *7.2. A formação de um olhar. Parte II*.

9. Território: Casa Comum. Uma experiência

O projecto *Território: Casa Comum* – fruto da relação que se foi estabelecendo entre a Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão e o grupo de investigação Morfologias e Dinâmicas do Território do Centro de Estudos de Arquitectura e Urbanismo da Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto[843] – nasceu da vontade de fomentar um diálogo aberto e continuado, como aquele que antes se enunciou, em torno do território do Médio Ave.

Como é evidente, não se trata aqui de promover um qualquer início ou fixar uma qualquer conclusão para tão amplo e múltiplo processo de construção colectiva. Tanto pela reconfiguração do seu espaço físico como pela criação de narrativas que lhe conferem sentido, este território, como todos, é entidade em permanente construção. Aliás, já aqui vimos como o discurso que o município procura disseminar no quadro do seu actual plano estratégico visa actuar precisamente neste domínio. Com o projecto *Território: Casa Comum* pretendeu-se apenas dar mais um passo neste percurso e explorar formas de participar nele, de o dinamizar.

O projecto teve como elemento central uma exposição dirigida ao grande público[844], com a qual se procurou *dar a ver* este território: mostrar que ele tem lógicas, princípios, nexos

843. Projecto encomendado pela Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão ao grupo de investigação MDT-CEAU-FAUP, na sequência dos trabalhos desenvolvidos no âmbito da investigação de doutoramento que aqui se apresenta. O projecto teve coordenação científica de Álvaro Domingues e Nuno Travasso.

844. A exposição *Território: Casa Comum* esteve em exibição na Casa do Território, em Vila Nova de Famalicão entre Julho de 2015 e Fevereiro de 2016. Para uma informação mais detalhada sobre a exposição e seu



Fig. 171 – Exposição Território: Casa Comum
Vista geral da exposição. Fotografia de Alexandre Delmar.

que lhe são próprios; chamar a atenção para parte dos materiais e relações que o compõem; evidenciar algumas das suas qualidades; mostrar determinados processos e actores que o produzem; direccionar o olhar para algumas das *matérias de interesse* que aí emergem. Em grande medida, procurou-se transpor para dispositivos de fácil apreensão o discurso e as análises – tanto as que se referem aos processos de transformação dos territórios como as que olham as suas morfologias – que se vêm apresentando nesta Parte II do presente trabalho.

A exposição foi dividida em três secções. A primeira tratava-se de uma secção introdutória, onde se apresentava o projecto e uma primeira imagem do território. A segunda propunha a uma descrição analítica com a qual não se pretendia oferecer uma descrição completa, fechada ou neutra do território, mas antes ensaiar olhares parciais e hipóteses de leitura que permitissem evidenciar lógicas ali presentes, e que fossem capazes de fornecer ferramentas analíticas e de espoletar o diálogo. Por fim, na terceira secção criou-se um espaço dedicado à construção colectiva de *imaginários* do território, que era, afinal, o principal objectivo do projecto.

Nas páginas que se seguem apresenta-se sumariamente o conteúdo de cada uma destas secções.

9.1.1. Entrada

A exposição iniciava-se com um curto texto apresentando as motivações e objectivos do projecto.

Ao lado desse texto, ensaiou-se uma representação possível da paisagem destes lugares: uma representação feita de múltiplas fotografias, palavras e conexões numa composição em nuvem – à imagem das habituais representações de redes hipertextuais – com a qual se procurava sublinhar a complexidade e diversidade do território, assim como esse seu carácter hipertextual, tanto no que toca ao seu modo de produção, como no que se refere à forma como o percorremos e percebemos. Pretendeu-se deixar assim claro, desde o início, que este território não poderia ser representado por uma imagem unitária ou neutra.

Ainda nesta primeira secção, um mapa da edificação de uma faixa de 77 km ao longo do rio Ave – de Vila do Conde a Celorico de Basto – acompanhava os 12 m da rampa de

conteúdo, consultar o catálogo (DOMINGUES, Álvaro; TRAVASSO, Nuno (coord.) (2015) – *Território: Casa Comum*), disponível em *Researchgate*.





Fig. 172, 173 – Entrada
Entrada da exposição (em cima) e vista do mapa que acompanha a rampa (em baixo). Fotografias de Alexandre Delmar.

acesso ao espaço central da sala de exposições. Neste mapa apontava-se o próprio local da exposição, como se de um mapa de informação turística se tratasse – "estamos aqui" – e delimitava-se a área de estudo que seria analisada na secção seguinte. Com esta peça gráfica procurou-se evidenciar que a ocupação desta região se afasta radicalmente de qualquer imagem que se assemelhe àquela que nos é transmitida pelos clássicos mapas de estradas, e por tantas outras cartografias, onde os núcleos urbanos são representados por círculos que se ligam entre si por linhas que representam a rede viária, tudo sobre uma mancha verde abstracta que corresponderia a uma qualquer ideia de campo. Ao contrário, aqui – em particular na área do Médio Ave, entre Santo Tirso e Guimarães – a edificação espraia-se de modo contínuo por toda a área, numa mistura de tempos, usos e formas. Não é fácil identificar os limites dos diferentes núcleos urbanos, tal como não é possível encontrar distinção entre cidade e campo, urbano e rural.

9.1.2. Descrever a cidade continuada

A segunda parte da exposição começava por propor o termo *cidade continuada* como designação e chave de leitura para olhar este território. Sob esse título, enquadrava-se o Médio Ave no sistema urbano extensivo mais alargado do Noroeste nacional e apresentava-se sumariamente o seu modelo de ocupação: as suas origens e evolução, as diferenças face aos modelos canónicos e a necessidade de o reconhecer e estudar. Dava-se, assim, o mote à análise que se apresentava de seguida e que se dividia em dois olhares paralelos.

De um lado, a *anatomia do vale do Pele* apresentava uma análise morfológica para a qual se elegeu um tramo do vale deste afluente do Ave – a mesma área que já havia sido analisada no âmbito do projecto *Orientações Estratégicas de Coerência Territorial: Arco Metapolitano Noroeste*, transpondo-se para aqui parte das conclusões a que aí se havia chegado[845]. Escolheu-se este exemplo não só por já ter já sido analisado, mas sobretudo porque a clareza do desenho deste segmento de vale, reforçado pela extensa recta da Estrada Nacional nº 206 que o atravessa, facilita a apreensão da forma urbana e permite que esta área possa ser interpretada como módulo para a organização do território a uma escala mais alargada, como mais à frente se explica. O enquadramento e orientação do mapa – que colocam a recta ao centro e na vertical – procuram reforçar essa leitura.

845. Cf. *7.2.1. Sistemas. Parte II*.





Fig. 174 – Anatomia do Vale do Pele
Vista dos seis mapas, e fotografias que os complementam, nos quais se desenvolve a análise morfológica do Vale do Pele que aqui serve de caso de estudo. Fotografia de Alexandre Delmar.

Fig. 175 – Histórias do território
Vista das quatro caixas que contam as quatro histórias do território, onde se apresenta um olhar sobre os processos e actores da transformação urbana. Fotografia de Alexandre Delmar.

O tramo do vale do Pele foi então *dissecado*[846], sendo apresentado em seis mapas temáticos, cada um deles procurando evidenciar lógicas parciais capazes de explicar a conformação de um espaço que, à partida, parceria demasiado complexo para ser inteligível:

* *Suporte físico* representava a topografia e a rede hidrográfica que definem o vale e estabelecem o suporte da ocupação, marcando a cota 200 m que, ali, corresponde à passagem da ocupação difusa para a mancha florestal.
* *Mosaico agrícola* expunha o padrão criado por todas as áreas cultivadas, desde os campos de milho de maior dimensão e continuidade no fundo do vale, à sucessão dos estreitos socalcos que trepam a encosta, passando pela soma dos pequenos jardins ou hortas nos logradouros das casas.
* *Filigrana* apresentava a delicada estrutura feita do entramado de peças de pequena escala – caminhos, casas, divisão das parcelas – resultado de um lento processo de sedimentação.
* *Dissonâncias* mostrava as peças de maior escala conformadas por lógicas autónomas, que se destacam da sua envolvente.
* *Tempo* revelava a evolução da ocupação, entre 1958 e 2011, por via de imagens projectadas que se sucediam.
* *Estruturas* destacava os principais elementos estruturantes que organizam aquela área e que poderão ser entendidos como base para a identificação de *sistemas* ordenadores[847].

Sobre cada um dos seis mapas, três fotografias mostravam como esses mesmos temas aparecem aos olhos de quem, diariamente, percorre os lugares ali cartografados. E assim – ao mesmo tempo que se complementava a representação mais abstracta dos mapas,

846. A escolha do termo surge como referência à associação, já aqui notada, que Cerdà estabeleceu entre urbanística e anatomia (cf. *nota nº 22*). Da anatomia aqui retém-se apenas o processo de análise – uma análise pormenorizada, precisa e sistemática, essencialmente focada no aspecto morfológico e na relação entre as partes, que se afasta da descrição diagramática de um sistema funcional. Esta forma de análise assenta na *dissecação*, ou seja, no corte meticuloso do objecto de estudo, com vista à identificação, separação e classificação dos diferentes componentes, que são depois reagrupados em conjuntos pertinentes que evidenciam os diferentes sistemas (ou partes de sistemas) sistemas que constituem o conjunto.

847. A identificação destes *sistemas* foi já aqui apresentada (Cf. *7.2.1. Sistemas, Parte II*). Até uma fase adiantada do desenvolvimento da exposição, previu-se a apresentação de um sétimo mapa dedicado à representação desses *sistemas*. Contudo, essa hipótese acabaria por ser abandonada por se considerar que tal mapa seria de uma natureza distinta dos restantes que resultam apenas de uma selecção dos elementos existentes. Uma peça final interpretativa surgiria já como uma espécie de conclusão, colocando as análises parciais ao seu serviço, como se se tratasse de passos para lá chegar. Ao contrário, expondo apenas estes seis mapas, o discurso é distinto: procura-se iluminar nexos latentes, para que se compreenda que ali existem lógicas reconhecíveis, deixando a cada um a elaboração de interpretações posteriores. A eleição do termo *dissecação* como orientadora do processo de análise acabaria por se revelar decisiva para esta opção.

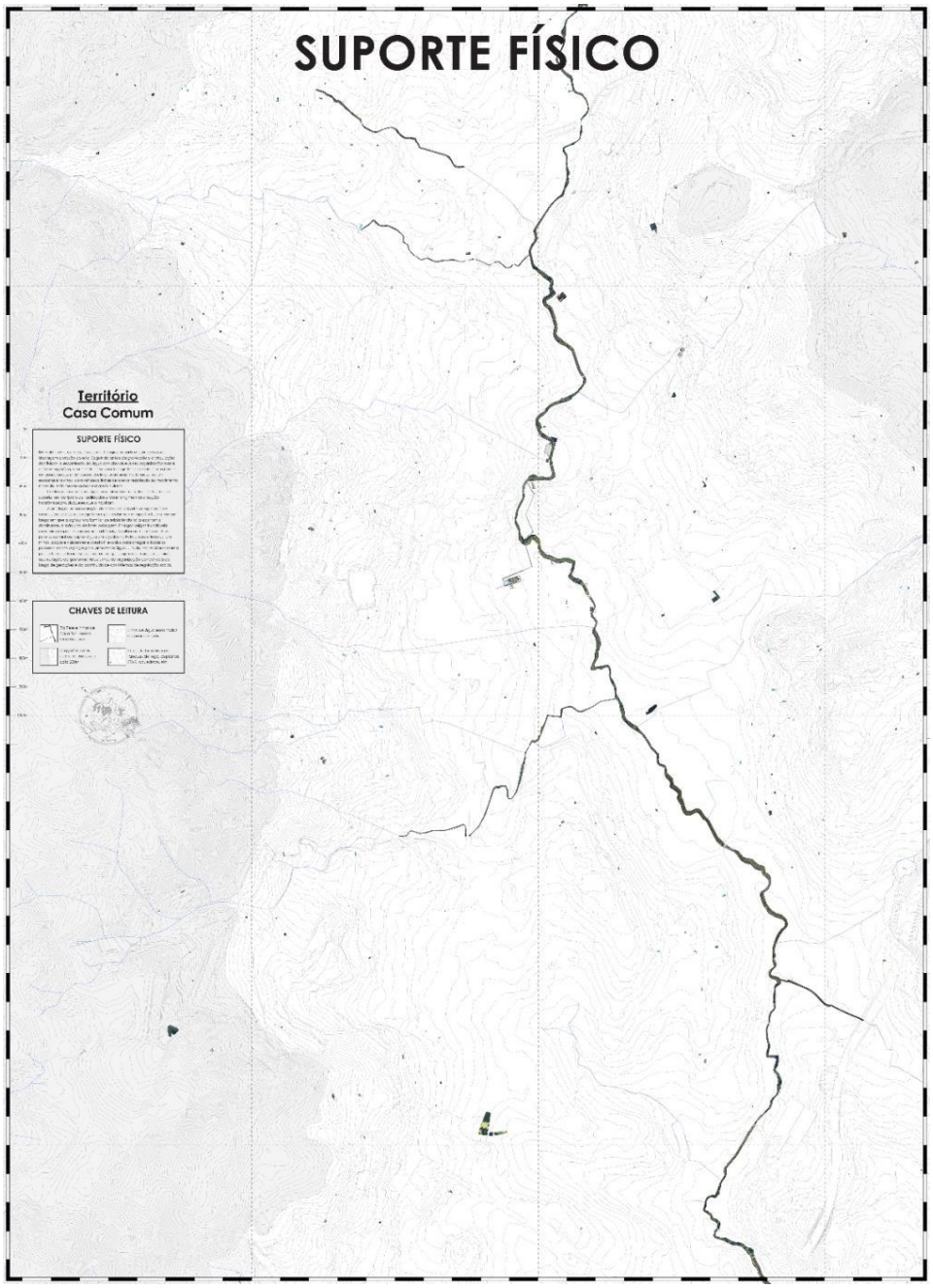


Fig. 176 – Suporte físico
Primeiro mapa da *Anatomia do Vale do Pele*, centrado na orografia e rede hidrográfica. Desenho do autor com Jacopo Feslikenian e Ivo Poças Martins.

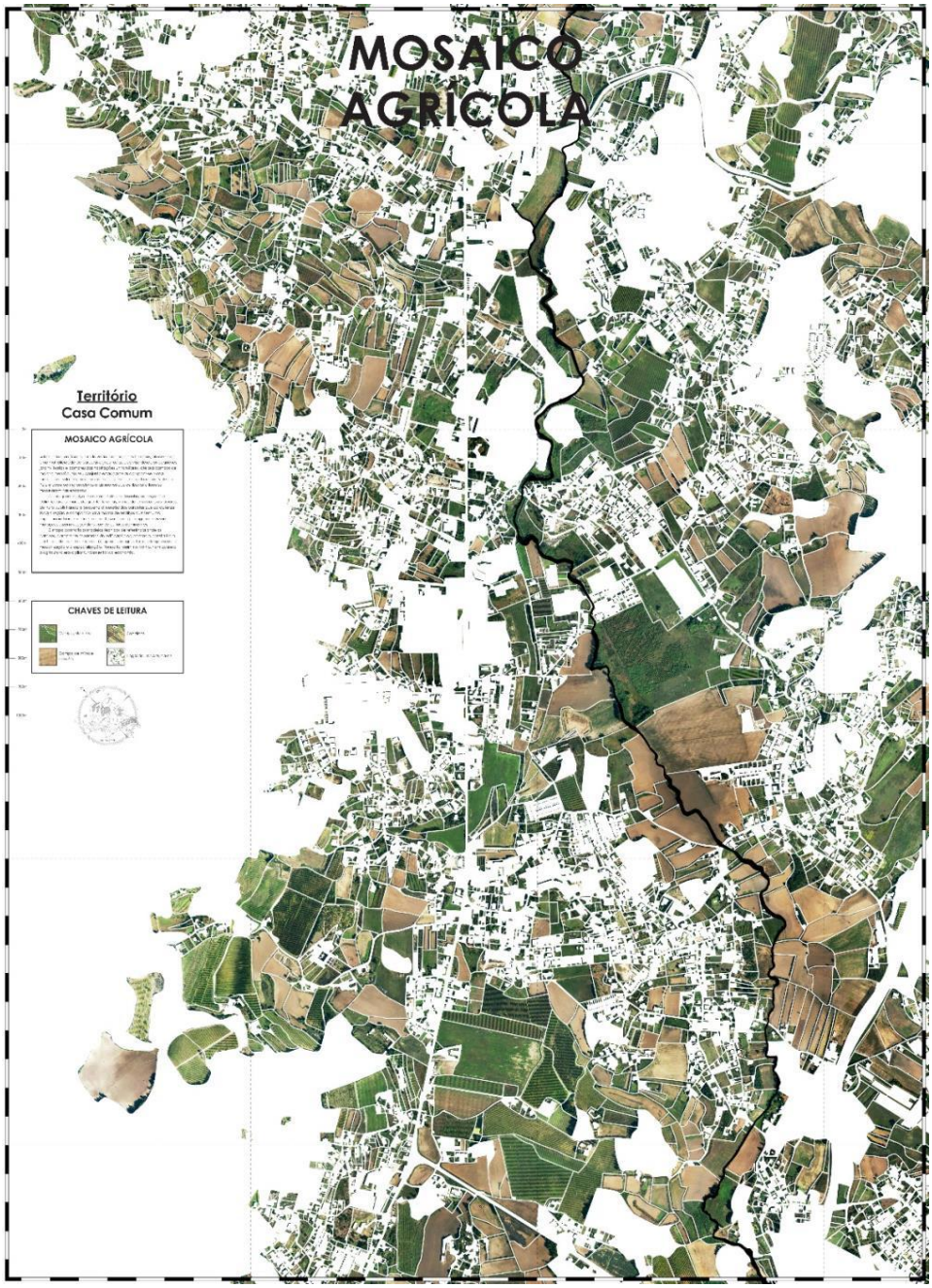


Fig. 177 – Mosaico agrícola
Segundo mapa da *Anatomia do Vale do Pele*, centrado no padrão das áreas cultivadas. Desenho do autor com Jacopo Feslikenian e Ivo Poças Martins.

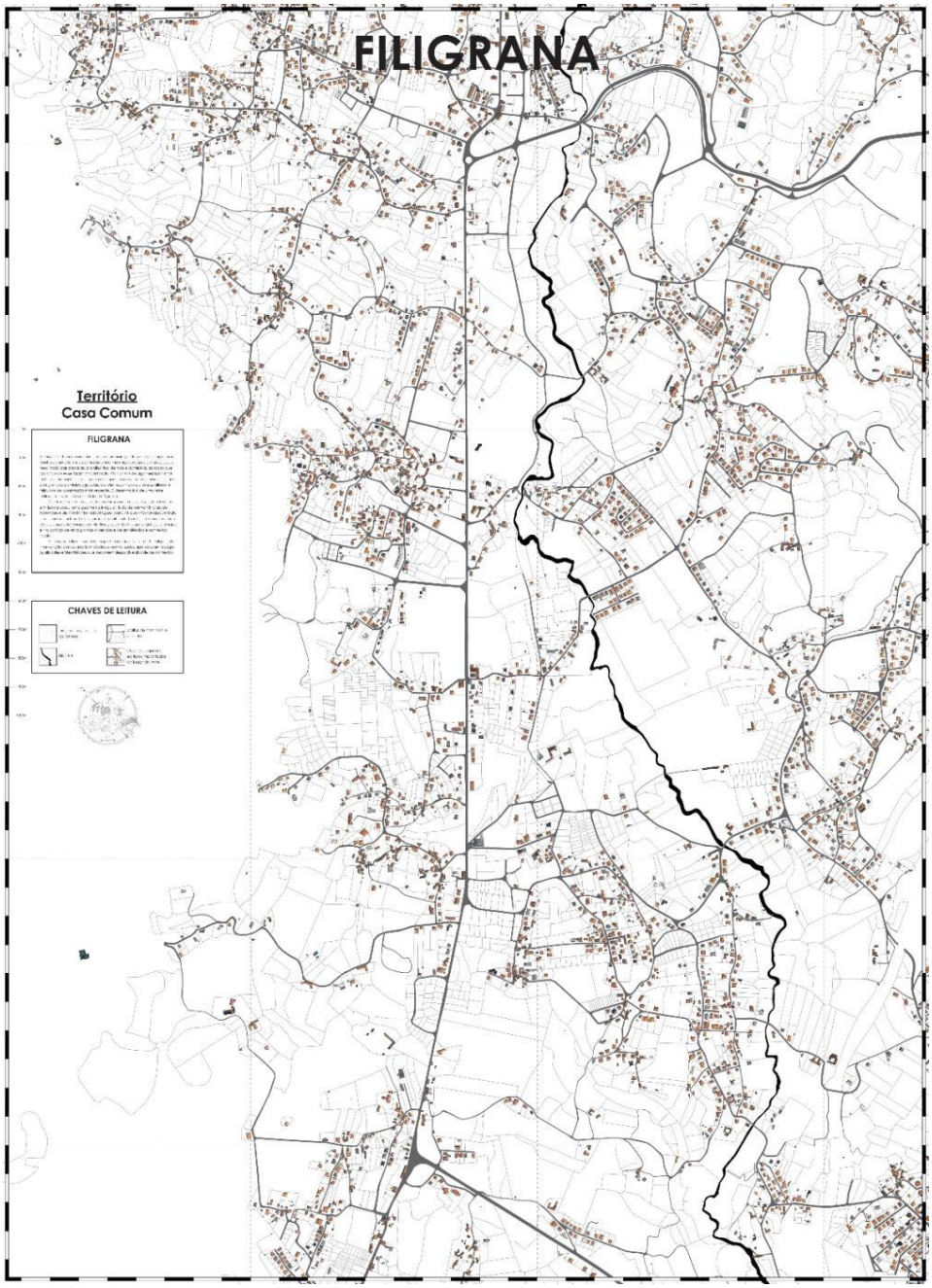


Fig. 178 – Filigrana
Terceiro mapa da *Anatomia do Vale do Pele*, centrado nos elementos de pequena escala que formam o padrão urbano por lenta sedimentação. Desenho do autor com Jacopo Feslikenian e Ivo Poças Martins.

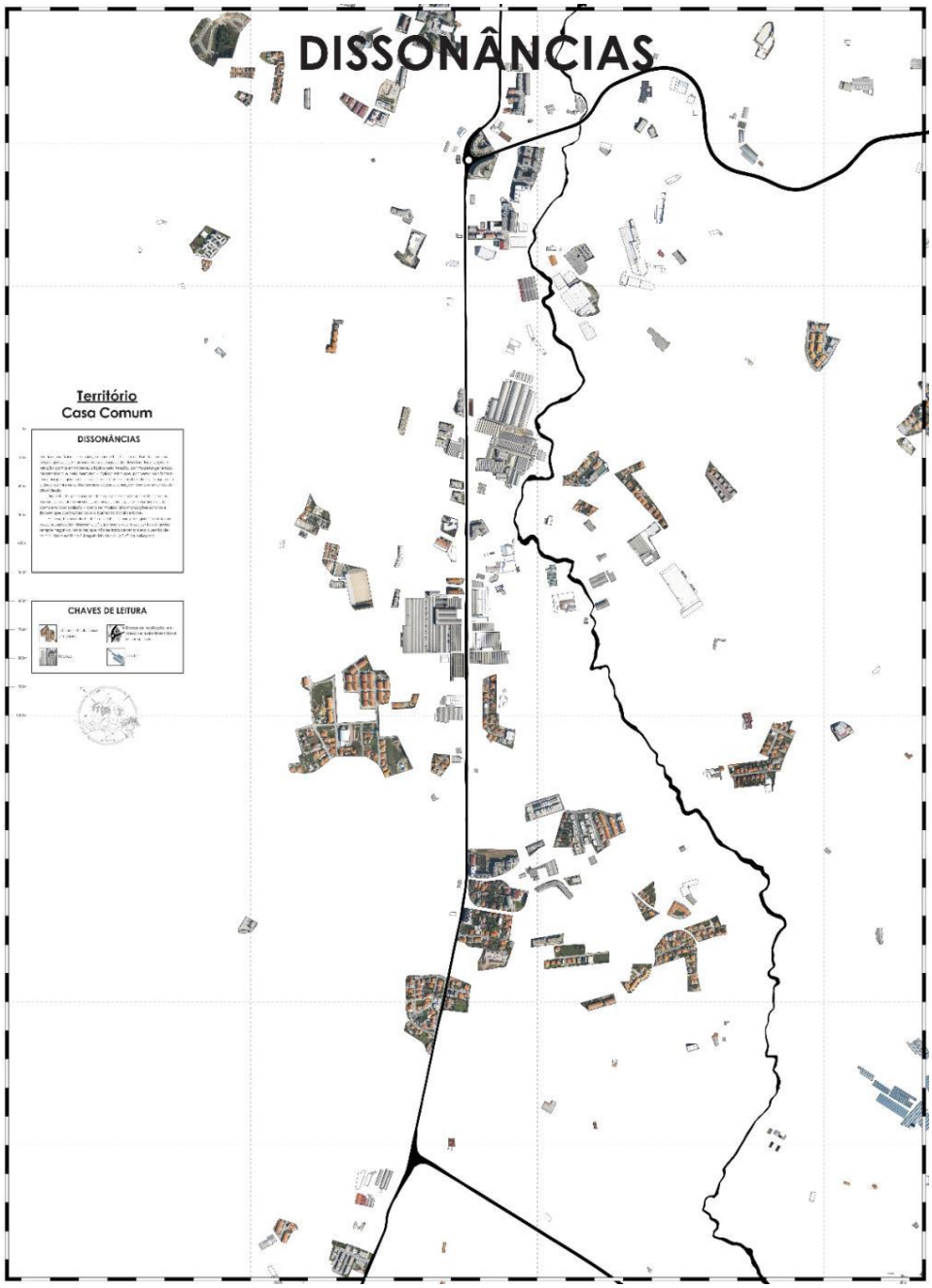


Fig. 179 – Dissonâncias
Quarto mapa da *Anatomia do Vale do Pele*, centrado nas peças com lógica autónoma que se destacam do padrão dominante da envolvente. Desenho do autor com Jacopo Feslikenian e Ivo Poças Martins.

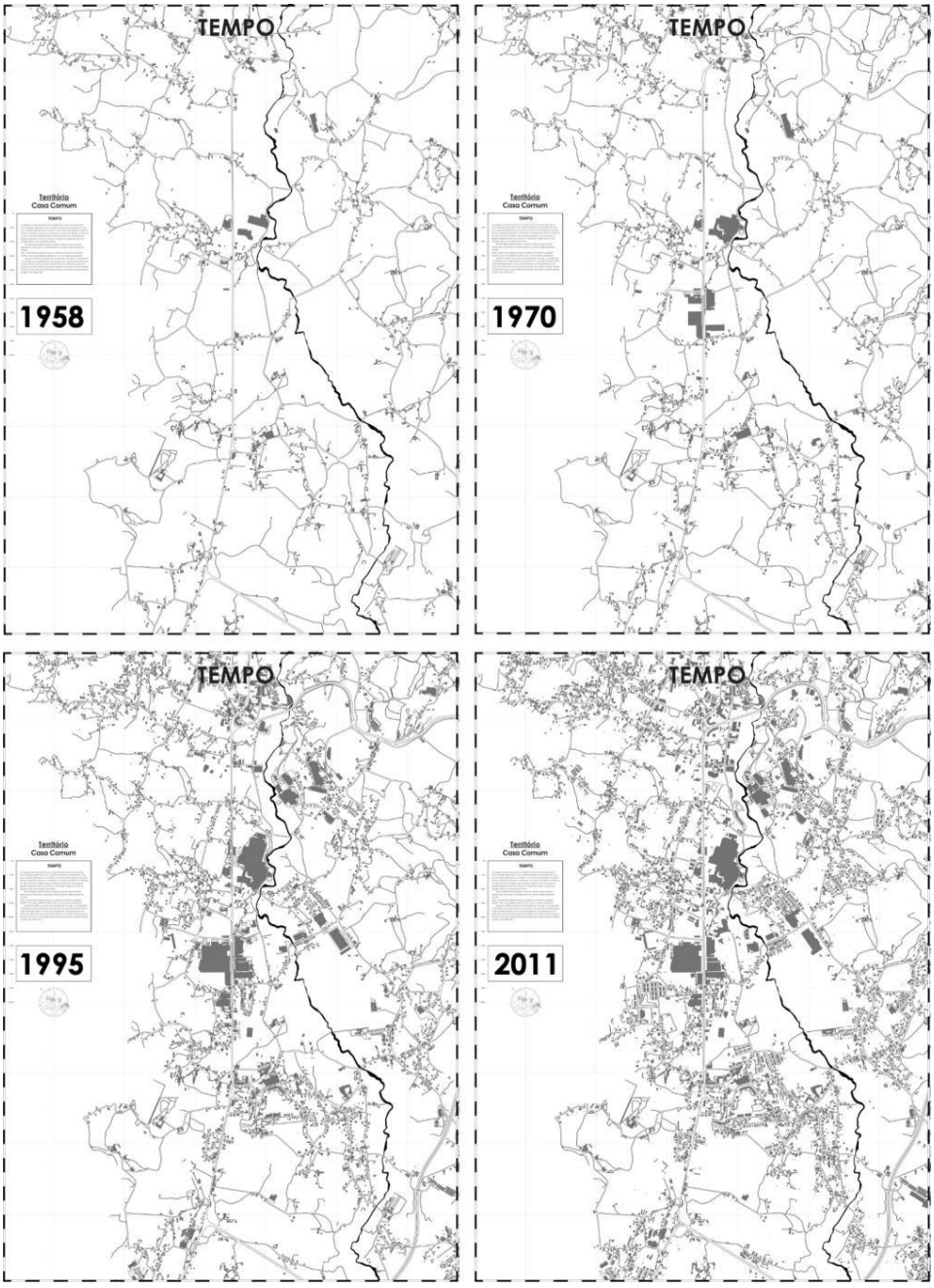


Fig. 180 – Tempo
Quinto mapa da *Anatomia do Vale do Pele*, centrado na evolução da ocupação urbana ao longo do tempo, formado por quatro projecções referentes aos anos de 1958, 1970, 1995, 2011. Desenho do autor com Jacopo Feslikenian e Ivo Poças Martins.

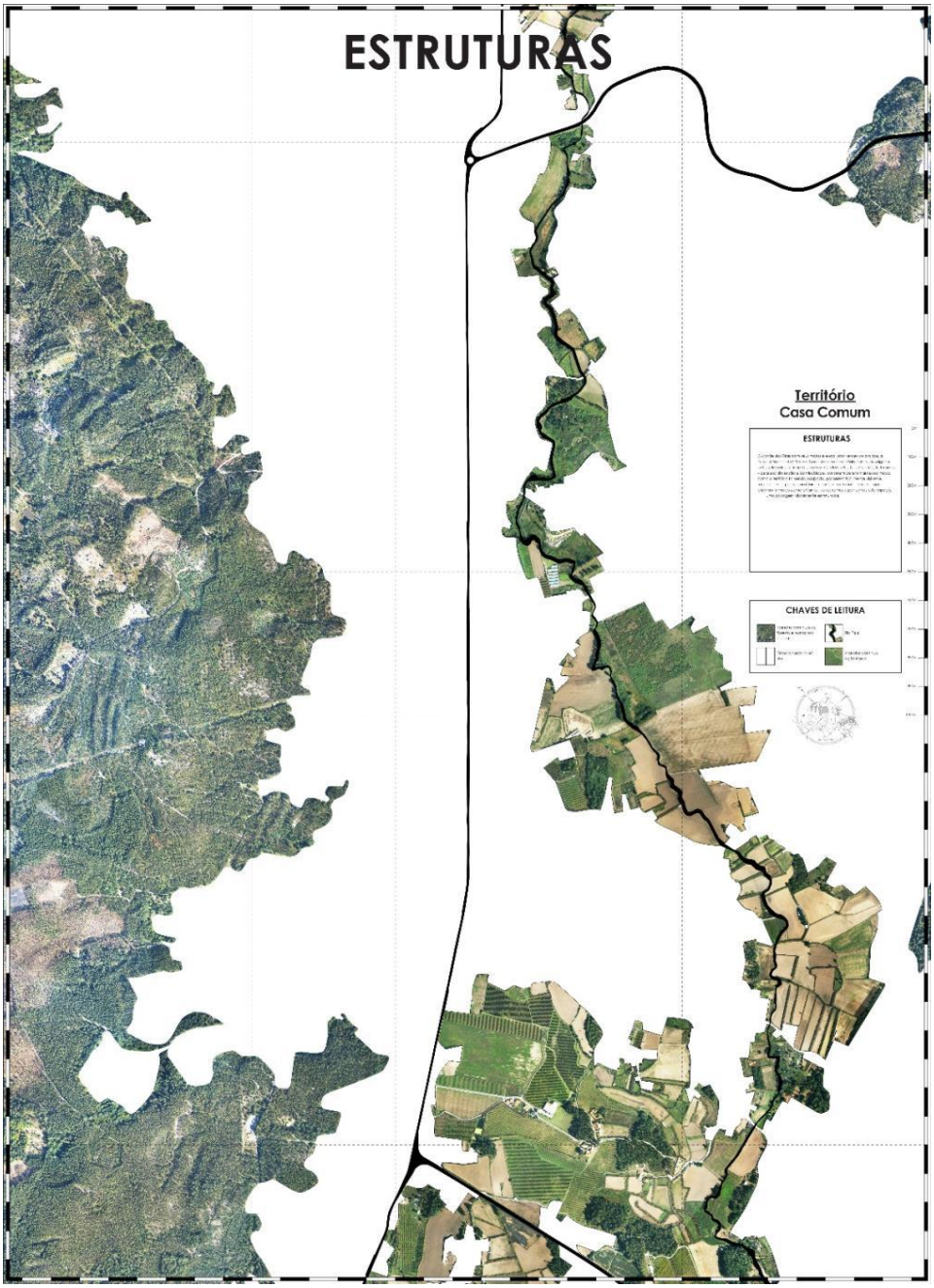


Fig. 181 – Estruturas
Sexto mapa da *Anatomia do Vale do Pele*, centrado nas principais estruturas, as quais podem ser entendidas como base para a identificação dos *sistemas* que ordenam a área em análise. Desenho do autor com Jacopo Feslikenian e Ivo Poças Martins.

estabelecendo uma relação entre eles e a experiência quotidiana do espaço – carregava-se de novos significados e narrativas aquelas imagens banais do dia-a-dia que, de repente, passavam a ser decifráveis a partir de novas lógicas.

Do outro lado, a par desta análise morfológica, quatro caixas contavam *quatro histórias do território* associadas aos processos que, quotidianamente, moldam o espaço urbano:

* *A paisagem da vaca* procurava ilustrar o modo como os sistemas de produção agrícola – essencialmente centrados na fileira leiteira – moldam a paisagem do Médio Ave.
* *A fábrica da paisagem* centrava o olhar na indústria, pretendendo evidenciar as fábricas presentes no território como sendo, ao mesmo tempo, motor da economia do Ave e motor do seu processo de urbanização.
* *Território da casa própria* focava os mecanismos da produção imobiliária animada pelas políticas públicas de apoio à aquisição de habitação própria, em particular nas décadas de 1980 e 1990, e o modo como esses mecanismos animaram o forte crescimento urbano desse período.
* *Depois das graças da bucólica ridente* partia da área de Lousado e Ribeirão, marcada por forte industrialização, para aí perceber como se gere a simultaneidade de peças muito distintas e a pesada carga urbana que aí se encontra.

Com estas quatro histórias não se procurava uma explicação cabal da forma urbana. Eram simplesmente quatro episódios que permitiam dar nota do complexo entramado de dinâmicas, actores, relações e conflitos que estão por trás da produção destes espaços, e que oferecem outras ferramentas para a sua leitura e compreensão, para lá da morfologia.

Por este meio, pretendeu-se também estabelecer uma relação entre aquele território e um conjunto de outros temas que organizam a vida colectiva daqueles que o habitam. Por outras palavras, visou-se territorializar as *matérias de interesse* colectivo, trazendo o território para a esfera pública e estabelecendo-o como base para o debate das coisas *comuns* (em ambos os sentidos da palavra). Por isso, as quatro histórias apresentadas foram escolhidas não só pela sua capacidade de evidenciar os processos que explicam a formação da paisagem que aí se pode observar, mas também por corresponderem a quatro debates que, à data, marcavam a agenda pública – os incêndios florestais e o fim das cotas leiteiras; a reconfiguração do sector têxtil em contexto de globalização; o impacto da crise económica e financeira no mercado imobiliário; o projecto da variante à Estrada Nacional nº 14 necessária para servir a forte concentração industrial na área de Lousado e Ribeirão.

Concluindo a segunda secção da exposição, apresentava-se uma última peça cartográfica de grande dimensão (correspondente à área inicialmente delimitada no mapa que acompanhava a rampa de acesso à sala de exposição) onde se ensaiava uma síntese entre as duas leituras antes descritas: morfológica e processual.

Este mapa final retomava a área antes dissecada, com a mesma escala e orientação. Mas agora o enquadramento era alargado para ambos os lados abrangendo uma extensão de mais de 13 km, onde se podiam identificar quatro vales paralelos. O tramo do vale do Pele, ao centro, poderia então ser interpretado como módulo que se repete, não só no que toca à estrutura biofísica, mas também no que se refere ao conjunto de elementos que organizam a ocupação, já antes analisado. O modo como o mapa se desenhou e o corte de toda a área que sobre ele se expôs procuravam sublinhar essa interpretação. Não se pretendeu com isto defender que todo o Médio Ave é ordenado pela sucessão de vales paralelos e similares, mas apenas demonstrar que é possível encontrar nesta paisagem lógicas simples capazes de guiar e dar sentido à sua leitura, saibamos nós afastar-nos dos códigos associados aos modelos canónicos.

Sobre este mesmo mapa, indicava-se um alargado conjunto de dados quantitativos que pretendiam expressar e localizar marcas dos processos descritos nas *quatro histórias do território*: o número de vacas de cada vacaria e a área ardida em cada incêndio da última década; o número de funcionários e facturação anual de cada uma das empresas com volume de negócio superior a 150 000 €; a delimitação e número de fogos de cada loteamento; o número médio de veículos pesados e ligeiros que passam por dia em cada uma das vias principais.

Ao sobrepor os dois tipos de informação – fotografia aérea e dados estatísticos – propunha-se uma leitura mais abrangente do território, conjugando a sua forma com as dinâmicas que o habitam e produzem.

Por fim, os *postais do território* ofereciam cinquenta olhares adicionais – compostos, cada um, por uma imagem e um pequeno texto – sobre este território que todos os visitantes eram convidados a consultar e levar para suas casas. Narrativas fragmentárias que sublinhavam, uma vez mais, a impossibilidade de uma visão unitária. Um postal remete também para um certo registo afectivo: a imagem de uma paisagem excepcional que se envia a quem está longe e com quem se gostaria de partilhar aquele lugar. Aqui, as imagens





Fig. 182 – Por entre montes e vales
Vista do mapa final de síntese complementado pelo corte que sublinha a sequência de vales. Fotografia de Alexandre Delmar.

Fig. 183 – Postais do território
Postais do território expostos no seu escaparate. Fotografia de Alexandre Delmar.

a partilhar eram paisagens banais; o território comum assim reenquadrado, re-significado e resgatado ao seu anonimato.

Havia ainda uma última peça nesta secção da exposição: uma releitura do filme *Famalicão* realizado por Manoel de Oliveira em 1940. O texto que acompanhava o filme original foi substituído por uma legenda-comentário que ia desconstruindo os mecanismos usados pelo filme para transmitir uma imagem de Famalicão que reproduzia e legitimava o ideário do Estado Novo. No entanto, ao mesmo tempo, e como uma espécie de voz da consciência da própria exposição, esta peça lembrava que qualquer representação de um território – e, por isso, também a própria exposição – nunca é neutra ou ingénua, pelo que deve ser sempre questionada e debatida. É isso que se conclui nesta nova versão do filme: "Com intenções mais ou menos explícitas e manipuladas, uma representação do território – seja ela um documentário de 1940 ou uma exposição em 2015 – é sempre um modo de *dar a ver*. É a construção de um modo de observar e de um dispositivo que enquadra a realidade e dirige o olhar. E, por isso, nunca é neutra. Representar uma realidade nunca é uma acção de mera descrição. É um exercício de ficção, de escolha de fragmentos da realidade, que tanto valem pelo imaginário que transportam como por aquilo que ocultam. A retórica da invenção da realidade contém os seus objectivos mais ou menos ocultos. Repetindo e legitimando visões convencionais, ou ao contrário, inventando a sociedade e o território que queremos habitar em conjunto, propondo outros ângulos de visão e pensamento, suscitando polémica, formando opinião e senso comum. É um percurso longo e lento que vale a pena percorrer."

9.1.3. Construir a casa comum

Na terceira secção da exposição organizou-se um espaço dedicado a fomentar e simbolizar o diálogo sobre o território cuja promoção aqui se defende. Um espaço de produção, onde todos eram convidados a sentar-se e conversar, debater, escrever, desenhar, pintar, recortar, colar, cartografar, representar o que é, para si, aquele território, e aquilo que pensam que deveria ser. A conformar a sala, uma sucessão de painéis vagos estava disponível a receber os contributos dos visitantes, funcionando, assim, como uma extensão da exposição e como lugar de expressão e contraposição de diferentes leituras e projectos para esta *cidade continuada*. A exposição seria, assim, uma obra aberta, tal como o próprio território.





Fig. 184, 185 – Construir a casa comum
Vista da área final da exposição destinada a simbolizar e fomentar a conversa colectiva sobre o território. Em baixo, espaço a ser utilizado para laboratório com os técnicos municipais da divisão de planeamento urbano. Fotografias de Alexandre Delmar.

Com vista a alargar e alimentar o diálogo, criou-se ainda um intenso programa de acções chamando e envolvendo as populações na discussão sobre o seu território.

Para tal, promoveram-se seis laboratórios de discussão e cartografia crítica com diferentes grupos. Aqui procurou-se convocar, discutir, representar e partilhar os olhares que cada um carrega sobre os lugares onde habita e actua: as práticas e vivências quotidianas dos espaços; as memórias, os modos de ler e imaginários que lhes estão associados; os valores que é possível identificar nesses lugares; as necessidades, anseios e expectativas das suas populações; os conflitos aí presentes. Cada grupo representou a sua relação com o território: estudantes de arquitectura fizeram uma análise exclusivamente morfológica; técnicos de gestão urbanística espelharam a sua preocupação com partes do território e seus problemas particulares; técnicos de planeamento municipal apresentaram as suas propostas estratégicas para a transformação do sistema urbano; residentes cartografaram memórias, experiências pessoais e preocupações individuais; grupos de interesse mapearam as suas acções e os seus interesses, assim como as relações e tensões com outras instituições[848]. Foram os resultados destas oficinas que foram preenchendo os painéis vagos que conformavam a sala. O resultado não foi – nem poderia ter sido – uma imagem uniforme, mas sim a coexistência de leituras distintas, parciais e sectoriais, representadas, lado a lado, sobre suportes idênticos. Um bom início de conversa.

Na mesma linha, organizou-se o ciclo *passeio e conversa* que, um dia por mês, propunha uma excursão temática, guiada e comentada, por terras do Médio Ave, contactando directamente com os seus lugares e actores, seguindo-se uma conversa pública entre alguns dos mais relevantes agentes e especialistas relacionados com o tema em análise. Foram quatro passeios e quatro conversas correspondentes aos temas e debates das *quatro histórias do território*, que permitiram explorar e discutir publicamente as *matérias de interesse* que aí emergiam.

A última peça foi uma conferência[849], com a qual se pretendeu ampliar ainda mais esta conversa: abrir a outras áreas temáticas, atrair novos públicos que até aí não se tinha conseguido envolver. Para isso, convidaram-se oradores de diferentes áreas disciplinares e

848. O método seguido nos laboratórios com residentes e grupos de interesse – menos habituados aos códigos da representação cartográfica – foi em grande medida devedor do trabalho do colectivo Iconoclasistas e dos métodos que propõem. Cf. RISLER, Julia; ARES, Pablo (2013) – *Manual de mapeo colectivo: recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa*.

849. A conferência *Território: Casa Comum* teve lugar no auditório da Fundação Cupertino de Miranda a 20 de Fevereiro de 2016. Os registos das diferentes comunicações e mesas redondas estão disponíveis no *Youtube*.



Fig. 186 – Laboratórios de cartografia colectiva
Imagens de alguns dos laboratórios de cartografia colectiva e seus produtos. Fotografias do autor e Alexandre Delmar.



Fig. 187 – Passeio e conversa
Imagens de alguns dos debates e visitas que integraram o ciclo *Passeio e conversa*. Fotografias do autor, Sara Sucena e Mariana Carvalho.

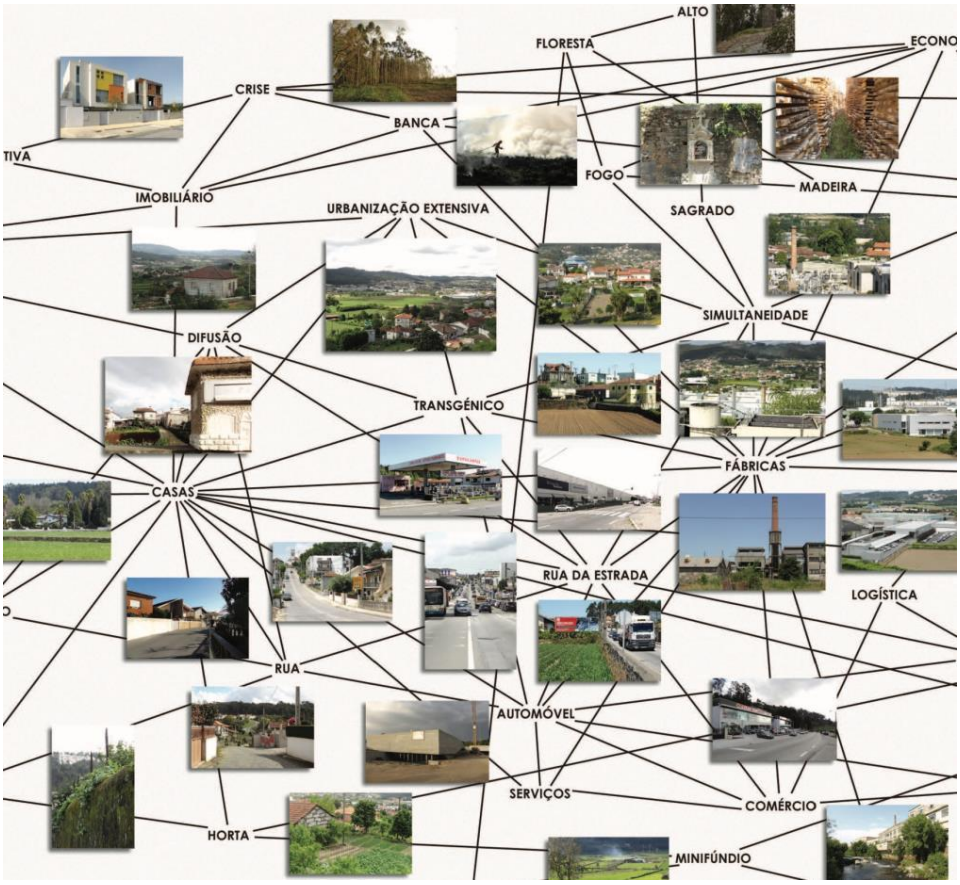


Fig. 188 – Paisagem hipertextual
Fragmento da nuvem de imagens, palavras e ligações que ensaiam uma representação da paisagem da área de estudo. Fotografias e elaboração do autor, Álvaro Domingues e Ivo Poças Martins.

de grande visibilidade, alguns dos quais normalmente muito afastados das temáticas do urbanismo e planeamento, chamando, assim, ao diálogo novos discursos e pontos-de-vista[850]. Foi um dia de intensa troca de ideias em torno do território difuso do Médio Ave e que se debruçou sobre os temas que, ao longo da presente dissertação, se tem vindo a expor e debater: quais os modos de olhar e representar a *cidade continuada*?; quais as formas de a planear e gerir?; como pode ser ela imaginada, inventada?

Por fim, importa ainda referir a publicação do catálogo[851], que permitiu registar os conteúdos da exposição, para lá dos seus limites de espaço e de tempo, permitindo assim continuar a alargar o diálogo.

9.2. Questões de representação

A exposição partiu da vontade de alargar a conversa sobre o território, o que obrigou a ensaiar formas de representação que não ficassem restringidas aos códigos académicos e disciplinares, nem aos debates técnicos e sectoriais. Pretendeu-se, sim, explorar caminhos no sentido da formação das tais *linguagens de troca* de que falavam Mäntysalo, Balducci e Kangasoja.

Com este fim, optou-se por uma estrutura simples e um conjunto limitado de peças[852], para as quais se procurou um registo facilmente apreensível e capaz de oferecer diferentes níveis e velocidades de leitura. Por isso, no desenho da exposição, da autoria de Ivo Poças Martins[853], recorreu-se a formas de representação com as quais a maioria dos visitantes estaria já familiarizado – fotografia, fotografia aérea, infografia – assim como a um conjunto de elementos normalmente presentes nas memórias colectivas e associados a lugares comuns – os mapas da escola, o banco de jardim, o miradouro, os postais. Também aqui se trabalhou com os *imaginários* colectivos.

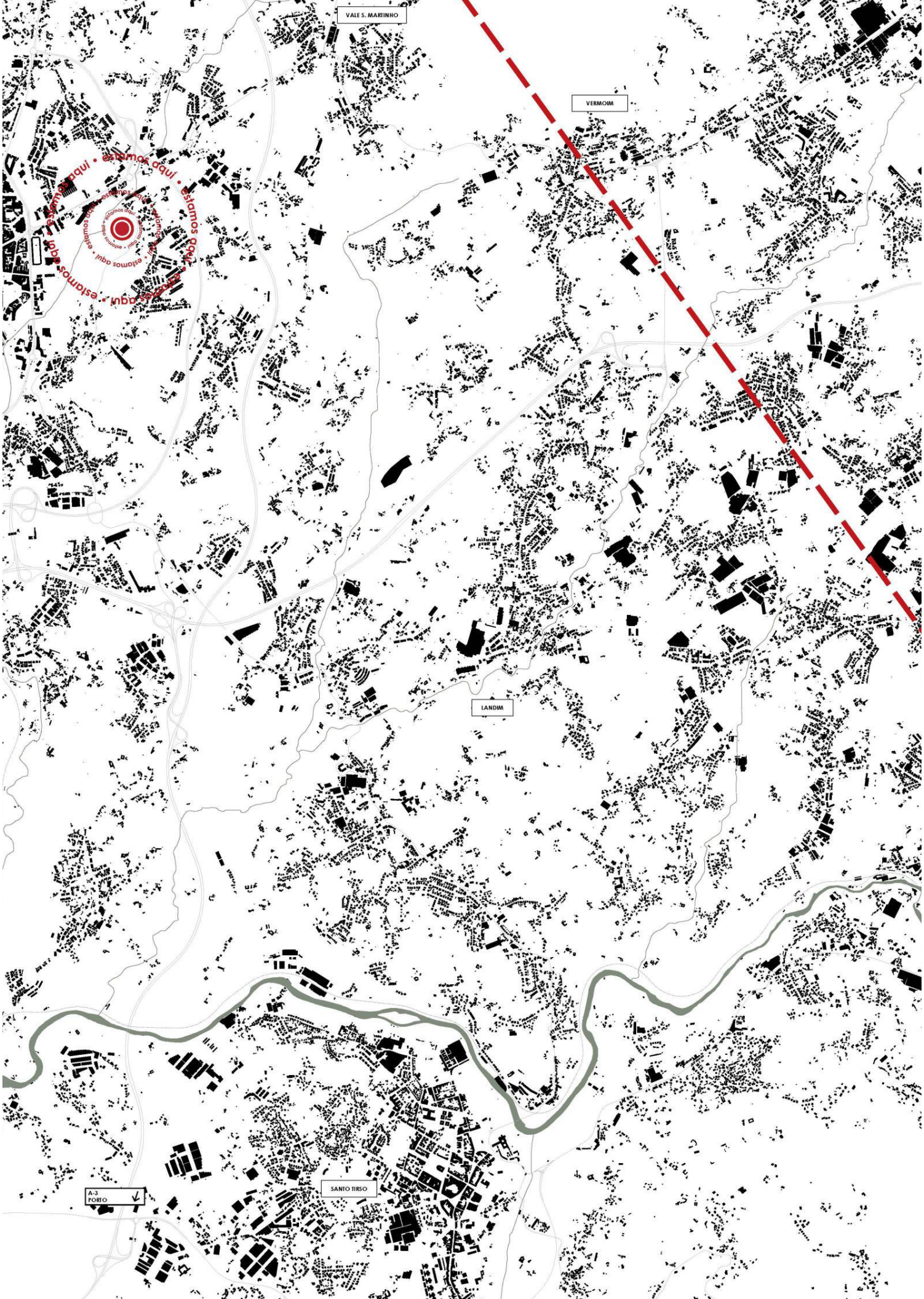
---

850. A conferência contou com a participação de José Pacheco Pereira, Gonçalo M. Tavares, Álvaro Domingues, João Ferrão, António Figueiredo, Francisca Magalhães, Eduardo Brito, Pablo Gallego Picard, Teresa Calix, Marta Labastida e Nuno Travasso (disponível em: *Youtube*).

851. DOMINGUES, Álvaro; TRAVASSO, Nuno (coord.) (2015) – *Território: Casa Comum* (disponível em *Researchgate*).

852. Os primeiros esboços para a exposição apontavam para um significativamente maior número de elementos e leituras mais complexas. Durante o desenvolvimento do projecto a proposta foi sendo sucessivamente simplificada, tendo como objectivo uma mais fácil apreensão.

853. Ivo Poças Martins expõe as principais opções que guiaram o desenho da exposição em MARTINS, Ivo Poças (2015) – "Visita panorâmica".


VALE S. MARTINHO
VERMOIM
LANDIM
SANTO TIRSO
A-3
PORTO
estamos aqui • estamos aqui • estamos aqui •

Estas preocupações estiveram presentes no desenvolvimento das várias peças da exposição, como de seguida se procura evidenciar.

9.2.1. Paisagem hipertextual

Tal como referido, a composição de fotografias, palavras e ligações com que a exposição abria, apresentando uma primeira imagem da paisagem famalicense, remetia para as nuvens de conexões que nos habituámos a ver como forma de representação da estrutura hipertextual da Internet.

9.2.2. Visita panorâmica

A peça que servia de sumário à exposição, identificando todos os elementos que a compunham e o modo como estas se relacionavam, foi designada *visita panorâmica* e desenhada à imagem dos miradouros turísticos. A peça foi instalada no parapeito da guarda que remata o espaço de entrada, situado a uma cota mais elevada e olhando sobre a sala de exposição. E, tal como nos miradouros que olham a paisagem, aí se encontrava um painel com o desenho em perspectiva da imagem que dali se via, e onde se legendava cada um dos diferentes elementos presentes.

9.2.3. Papel de parede

O mapa de grande dimensão que acompanhava a rampa de acesso à sala de exposição representou-se de modo profundamente abstracto, apresentando uma imagem que, aos olhos menos formatados pelas disciplinas associadas a estes temas, e ainda para mais vista de escorço, pareceria uma espécie de padrão decorativo, como se de um papel de parede se tratasse.

Aqui, será o símbolo *nós estamos aqui*, facilmente reconhecível mas normalmente associado a cartas turísticas de carácter figurativo e leitura imediata, a convidar a um segundo olhar, que procurasse decifrar o padrão aparentemente abstracto.

Fig. 189 (página anterior) – Papel de parede
Fragmento do mapa que acompanha a rampa de entrada, onde se vê a indicação *estamos aqui* e parte da delimitação da área representada no mapa *Por entre montes e vales* que encerrava a segunda secção da exposição. Mapa elaborado pelo autor, com Daniel Casas Valle, Ivo Poças Martins, Álvaro Domingues, Ana Fernandes e Manuela Sampayo, com base na informação geográfica fornecida pelos municípios representados.



Fig. 190 – Mapas que parecem mapas
Vista de quatro dos mapas da *Anatomia do Vale do Pele*. Fotografia de Alexandre Delmar.

Sobre a área correspondente ao núcleo central de Famalicão, a projecção de uma sequência de outras formas de representação sobrepostas ao padrão inicial – desde o ainda mais abstracto PDM à mais elucidativa fotografia aérea – ajudava à descodificação daquela imagem.

Mas o que se pretendia com este mapa – para além de evidenciar a difusão da ocupação do Médio Ave e o afastamento daquela imagem relativamente às representações cartográficas convencionais – era que o visitante tivesse essa sensação inicial de estranheza e entrasse na segunda secção da exposição tendo em mente a imagem deste território como um enigma que obriga a um olhar mais atento para ser compreendido.

9.2.4. Mapas que parecem mapas

Opondo-se à abstracção do papel de parede da rampa, os mapas que compunham a *anatomia do vale do Pele* apresentavam-se, antes de mais, como mapas.

Pelos elementos convencionais desenhados – título, legenda, rosa dos ventos, grelha, moldura graduada – e, sobretudo, pela sua materialidade – impressos em tela, com barras de madeira nos topos inferior e superior e pendurados na parede – os mapas remetiam para a imagem típica do mapa de Portugal que decorava as salas das antigas escolas primárias e que vivem nos imaginários colectivos.

Apesar dessa similitude, nestes mapas a representação do território afastava-se das cartografias tradicionais baseadas em símbolos convencionais abstractos e unívocos, que anulam a referência aos espaços em si mesmos, tal como anulam a referência à multiplicidade de usos que eles permitem e aos inúmeros significados que encerram. Ao contrário, aqui tomou-se por base a fotografia aérea de alta resolução, onde é possível identificar de imediato os diferentes elementos e espaços aí existentes – ruas, edifícios, árvores, automóveis, muros, etc. – assim como as suas formas e materiais específicos.

O uso da fotografia foi complementado por registos gráficos mais próximos da cartografia corrente que tanto serviram para representar componentes não perceptíveis no ortofotomapa – curvas de nível, parcelamento, linhas de água enterradas – como para sublinhar e uniformizar a representação de determinados elementos estruturantes, tornando-os mais evidentes e sublinhando a sua continuidade – o rio Pele, a rede viária.

Mas o essencial da produção destas imagens assenta na operação de selecção dos elementos a representar em cada mapa, ou seja, a já mencionada operação de *dissecação*,

assente na identificação, recorte e reagrupamento dos elementos em conjuntos pertinentes e inteligíveis. Esta selecção não decorre de uma categorização taxionómica prévia dos diferentes componentes do território. Diferentes associações e modos de representação foram sendo testados até que o conjunto parecesse capaz de oferecer uma leitura daquela realidade próxima do entendimento que dela tínhamos. Ou melhor, próxima do entendimento que dela fomos formando à medida que a fomos visitando e desenhando repetidamente[854]. Por isso, os mapas da *anatomia do vale do Pele* não poderiam resultar de um mecanismo de cartografia automática, para os riscos da qual Secchi havia já chamado a atenção em 1992[855], se bem que, nesta produção, se tenham usado extensivamente as tecnologias dos Sistemas de Informação Geográfica[856]. Estes mapas resultam, sim, de uma exploração pelo desenho que surge aqui, ao mesmo tempo, como instrumento de análise e representação, de conhecimento e comunicação.

Cada um dos seis mapas era ainda acompanhado por um pequeno texto com o qual se pretendeu dar aos visitantes uma chave de leitura que guiasse o olhar e incentivasse uma procura para lá da mera apreciação estética da imagem.

---

854. Esta exploração decorreu tanto no âmbito do projecto *Território: Casa Comum*, como no trabalho prévio enquadrado no projecto *Orientações Estratégicas de Coerência Territorial: Arco Metapolitano Noroeste*, sendo por isso resultado do trabalho de uma equipa alargada, nomeadamente: Manuel Fernandes de Sá, Teresa Calix, Marta Labastida, Ana Fernandes, Nuno Travasso, Diana Fernandes, Daniel Casas Valle, Álvaro Domingues, Ivo Poças Martins e Jacopo Feslikenian.

855. Cf. *2. Necessidade de novas descrições. Parte II*, em particular a *nota nº520*.

856. Refira-se que o processo de produção destes mapas se desenvolveu num jogo entre a prática do desenho e os mecanismos de selecção automática com base nos atributos dos vários elementos cartografados, algo que resultou numa constante interacção entre diferentes programas informáticos de tratamento de imagem, de Desenho Assistido por Computador (CAD) e de Sistemas de Informação Geográfica (SIG). Elementos como, por exemplo, as peças do mapa *Mosaico Agrícola* ou a mancha florestal de *Estruturas* foram recortados manualmente a partir do ortofotomapa. A selecção dos elementos e do limite preciso por onde os cortar seguiu a leitura – sempre subjectiva – das uniformidades de cor e textura das fotografias, complementada pelo conhecimento do local ganho pelas repetidas incursões no terreno. De modo similar, elementos como a divisão das parcelas são desenhados sobre o ortofotomapa e, nesse sentido, não descrevem uma divisão fundiária, mas antes a partição dos terrenos tal como ela surge aos olhos do observador. Por outro lado, componentes como as curvas de nível ou a rede hidrográfica são retirados da cartografia municipal, tal como os edifícios de *Filigrana* são recortados da fotografia aérea de modo automático, usando os limites do edificado presentes na cartografia. No entanto, mesmo neste caso, o processo não é completamente mecânico ou objectivo: na orografia divide-se claramente as áreas localizadas acima e abaixo da cota 200 m por se ter verificado que, nesta área, essa linha corresponde aproximadamente à passagem de um mosaico de áreas agrícolas e edificadas para uma mancha florestal sensivelmente contínua; na rede hidrográfica, destacam-se as linhas de água visíveis no local e capazes de estruturar a leitura dos espaços que atravessam, tendo estas sido identificadas e recortadas manualmente a partir do ortofotomapa; em *Filigrana*, do conjunto dos edifícios obtidos pela selecção automática são retirados aqueles que se considerou fazerem parte de *Dissonâncias*, com base numa escolha que é sempre uma interpretação subjectiva daquela realidade.

9.2.5. Contar histórias

Como o nome indica, as *quatro histórias do território* contavam histórias. Os processos de transformação do território e debates que daí emergem expunham-se com base numa retórica narrativa[857] apresentada por meio de textos que se pretendeu serem de fácil leitura e apreensão.

No entanto, e apesar de não serem longos, não se pressupôs que a maioria dos visitantes se detivesse a ler os textos na sua totalidade. Por isso, e à imagem das peças jornalísticas, cada texto se iniciava com um pequeno sumário destacado que procurava sintetizar os temas que de seguida se desenvolviam.

Os textos eram ainda acompanhados por um conjunto significativo de imagens. Para além de fotografias e cartografia que visavam mostrar como os temas tratados se territorializavam, pretendeu-se desenvolver imagens que transmitissem de modo fácil e rápido parte da informação contida nos textos, e que traduzissem visualmente fracções das teias de processos que regem a transformação urbana do dia-a-dia. Criaram-se para isso infografias, continuando assim próximos do registo a que o jornalismo nos habituou – afinal é aí que se expõem e debatem os temas da esfera pública, ou pelo menos assim era até recentemente.

Ao contrário dos restantes elementos da exposição, as caixas-vitrine usadas para contar as histórias eram dispositivos já pertencentes à *Casa do Território*[858] e que, pela sua forma e cobertura acrílica, desafiavam à exploração da tridimensionalidade, da transparência e da sobreposição – algo que se considerou ser adequado à complexidade das narrativas e das teias de relações que ali se pretendia apresentar.

A *fábrica da paisagem* será aqui o melhor exemplo: uma infografia em dois níveis que procura representar a multi-escalaridade do sistema e, ao mesmo tempo, criar um objecto insólito,

---

857. Como já aqui ficou apontado (cf. *2. Necessidade de novas descrições, Parte II*), Álvaro Domingues defende a *retórica narrativa* como mais apta para *dar a ver* o território e organizar o debate em torno das *matérias de interesse* a ele associadas. Cf. DOMINGUES, Álvaro (2016) – "Retóricas do território".

858. A exposição *Território: Casa Comum* foi a primeira exposição temporária da *Casa do Território* enquanto tal, tendo inaugurado em simultâneo com a sua exposição permanente. Porém, aquele espaço havia já recebido suas exposições anteriores, tendo para o efeito sido criados alguns dispositivos de exposição. A necessidade de criar novos dispositivos para a nova exposição foi encarada como oportunidade para alargar este espólio, procurando assegurar a coerência do conjunto. Assim, as peças já existentes, e em particular as caixas-vitrine, serviram de mote para o desenho e escolha dos materiais das novas peças a criar.



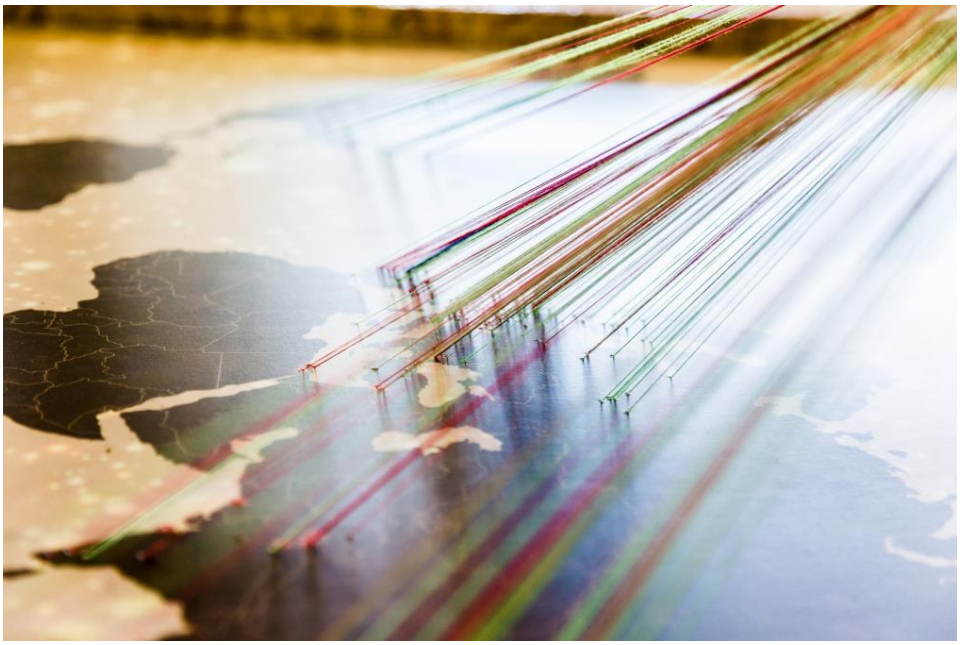


Fig. 191, 192 – A fábrica da paisagem
A fábrica da paisagem é uma das caixas que contam as histórias do território, e debruça-se sobre a industrialização do Ave e seu impacto na transformação da paisagem, usando como exemplo o caso da Riopele. Para além da componente escrita, a caixa apresenta dois mapas que visam transmitir visualmente a territorialização multi-escalar da acção da fábrica – um à escala regional, o outro à escala global. Para isso, tomou-se partido da transparência do acrílico, que permitiu ver as duas escalas em simultâneo. Para reforçar a relação entre os dois níveis de informação, um conjunto de fios de algodão – lembrando o produto que a empresa fabrica – liga o ponto onde a fábrica se localiza (no mapa de cima) a todos os seus fornecedores e clientes (no mapa de baixo). O objecto insólito assim criado chama a atenção e convida à leitura. Fotografias de Alexandre Delmar.

sedutor, que desperta a atenção do observador e – espera-se – o leva a olhar e a tentar perceber.

9.2.6. Descobrir a síntese

O mapa de grandes dimensões exposto ao fundo da sala, pretendia ser uma síntese das análises antes apresentadas.

Contudo, a síntese de uma análise morfológica feita por via da selecção de agregados temáticos de elementos (como a que se apresentou em *anatomia do vale do Pele*) será, de novo, o conjunto de todos os elementos presentes. Deste modo, a síntese final não oferecia uma interpretação conclusiva ou clarificadora. Devolvia, apenas, a imagem do território na sua completude – a fotografia aérea com todos os seus elementos aos quais se somava, ainda, a expressão quantificada e territorializada dos processos relatados nas *histórias*. Era uma imagem complexa que se esperava que o visitante fosse capaz de ler com outros olhos – de decifrar – depois das informações recolhidas ao longo da exposição. Ou melhor, esperava-se que o visitante fosse capaz de ir alterando a sua interpretação dessa imagem final à medida que avançava na leitura da exposição, uma vez que a imagem estava sempre presente ao longo do percurso, ali, no fundo da sala.

Este ponto foi essencial no desenho desta peça. Procurou-se que, tal como num *zoom* que se faz no *googlemaps*, a leitura da imagem se alterasse à medida que o observador se aproximava ou afastava: de perto via-se cada elemento individual do território, assim como as indicações quantitativas dos processos que o produzem; de longe esses elementos desapareciam para revelar as grandes estruturas dos vales paralelos.

A manipulação da fotografia visou reforçar esta leitura estrutural que se faz de longe, não por meio de um desenho que a tornasse evidente, mas através de um tratamento subtil da imagem. Para além de – tal como nos mapas da *anatomia do vale do Pele* – se evidenciar a rede viária e os rios pelo desenho, escureceu-se as manchas florestais das cumeeiras e clareou-se as encostas de modo a sublinhar a estrutura dos quatro vales paralelos, dada à partida pelo enquadramento e orientação do mapa.

A imagem final não oferecia uma conclusão das análises. Disponibilizava uma imagem do território na sua complexidade para que, a partir dela, o visitante pudesse fazer novas leituras com as ferramentas adquiridas ao longo da exposição. Para que ele pudesse


0,19 M
0,24 M
0,62 M
7,54 M
4,55 M
8921 /dia
22283 /dia
0,23 M
0,21 M
0,74 M
0,26 M
2,14 M
0,31 M
0,41 M
0,21 M
0,27 M
0,29 M
20062 /dia
2,47 M
639 /dia
54,02 M
1,99 M

descobrir aí a sua síntese. E isso é algo que envolve sempre tempo e disponibilidade. Por isso se colocou, em frente ao mapa, um banco: para contemplar a paisagem.

9.2.7. Tabuleiros de jogo

No último espaço da exposição procurou-se criar um lugar de reunião, debate e produção que fomentasse e simbolizasse a produção colectiva de representações do território.

Para tal, procurou-se criar um espaço com a capacidade de se moldar aos diferentes grupos e actividades que viesse a albergar, e aberto à intervenção dos visitantes. Um espaço inacabado que fosse sendo preenchido, completado, pela acção do público.

Com esse fim, criaram-se seis estruturas verticais autónomas que suportavam os painéis expositivos (inicialmente vagos) e delimitavam o espaço. Estas estruturas, colocadas em semi-círculo, eram facilmente movíveis, permitindo alterar rapidamente a conformação da sala. Pela forma das estruturas, assim como pelo facto de, à partida, quatro dos suportes não terem os respectivos painéis, a imagem era a dos andaimes de um estaleiro de obra inacabado.

As mesas de trabalho seguiam a mesma lógica: quatro estruturas recebiam os tampos e podiam ser facilmente colocadas em diferentes configurações consoante a situação – uma grande mesa central, duas ou quatro mesas separadas para grupos de trabalho autónomos, mesas de apoio ao *coffee break* dos debates, etc.

Os tampos das mesas e os painéis verticais eram elementos similares, intermutáveis, e fáceis de retirar e colocar nos respectivos suportes. Convidava-se, assim, a que se interviesse directamente sobre os tampos das mesas (com colagens, desenho, gravação, ...). Tabuleiros de jogo, cujo resultado se expõe no final.

9.2.8. Objectos banais

Lugares comuns. Espaços banais, do dia-a-dia, presentes no imaginário colectivo. Afinal, é disto que a exposição – tal como todo este trabalho – trata. Procurou-se, por isso, povoá-

Fig. 193 (página anterior) – Síntese
Fragmento do mapa *Por entre montes e vales*, onde se percebe a sobreposição entre a fotografia aérea tratada e um conjunto de informações estatísticas relativas às quatro *histórias do território* apresentadas. Mapa elaborado pelo autor com Daniel Screpanti, Ivo Poças Martins, Manuela Sampayo, Jacopo Feslikenian e Ana Fernandes, sobre informação cedida pelo Município de Famalicão.



Fig. 194 – Obra aberta
Vista do espaço final com os tampos que resultaram dos laboratórios de cartografia colectiva expostos, dando assim continuidade à exposição. Fotografia do autor.

la com objectos comuns, familiares, que fossem, também eles, parte desse imaginário colectivo.

A par dos mapas que lembram os antigos mapas das escolas, também as cadeiras presentes no espaço de reunião que terminava a exposição eram antigas cadeiras das salas de escola encontradas nos armazéns municipais. O banco que se instalou em frente do grande mapa de síntese era um banal banco de jardim, idêntico aos bancos distribuídos por todo o Parque da Devesa, onde se situa a *Casa do Território*. Os postais seguiam em tudo o formato convencional dos normais postais turísticos, com a única diferença de que, no verso, o texto vinha já redigido, apresentando uma possível leitura da imagem reproduzida na face oposta. E, tal como esses, também estes postais eram apresentados num antigo escaparate como os muitos que se encontram à porta dos postos de turismo ou lojas de *souvenirs*. Objectos comuns para falar de uma paisagem (que se quer) comum.

9.3. Mais um passo

Como sublinhado, com a exposição não se pretendeu promover um qualquer início ou conclusão de um processo de construção colectiva de imaginários, que é, pela sua própria natureza, um processo contínuo e que decorre nos mais diversos fóruns.

Foi apenas mais um passo nesse processo, que permitiu cruzar residentes, técnicos municipais, decisores políticos, agentes da urbanização e académicos numa ampla discussão sobre este território. Uma discussão aberta e exploratória, porque não determinada por nenhuma agenda, projecto ou calendário específico, que levasse a que cada interveniente se acantonasse na defesa dos seus próprios interesses, ou que levasse a criar expectativas de futuro que pudessem vir a ser frustradas. Uma conversa que se espera capaz de contribuir para uma mais franca e compreensiva relação entre actores, suporte para o teste de novas práticas de planeamento e governança mais operativas e adequadas ao contexto actual.

A exposição teve o mérito de explorar métodos de animar esta conversa e de demonstrar que havia interesse, não só por parte da academia e dos agentes da urbanização, mas também dos próprios residentes, em participar nesse diálogo, como ficou evidente pela grande (e até certo ponto inesperada) adesão a todas as iniciativas do programa.

Teve também o mérito de lançar sementes para a continuação do processo. Mais não seja porque a *Casa do Território* adoptou o método proposto, mantendo o ciclo de *passeio e conversa* e a conferência final em todas as exposições temporárias que se seguiram.

Foi mais um passo. Não no sentido de avançar para uma qualquer conclusão, mas sim como meio de assegurar que o caminho continua a fazer-se. Um modo de intensificar e simbolizar o necessário processo, que se exige contínuo e colectivo, da invenção desta realidade, da construção desta *casa comum*.

9.4. Conversa com quem? (de volta à disciplina)

Apesar de se ter procurado formas de comunicação acessíveis a um público mais alargado, a exposição aparece ainda muito presa a um discurso associado às disciplinas da arquitectura e urbanismo, tanto pelos modos de representação, como pelos debates que convoca. E isso pode ter limitado a eficácia da exposição no seu objectivo de *dar a ver* os territórios da ocupação difusa do Ave.

Foi esse o cerne da crítica que o próprio Thomas Sieverts fez à exposição[859]: a exagerada insistência no recurso aos mapas; a ausência das pessoas e suas histórias; e, sobretudo, um discurso demasiado dirigista, academizante, lectivo, isto tanto na exposição como nas próprias visitas guiadas, em autocarro e com paragens programadas, que não convidavam à exploração livre e sensorial dos espaços, como a que poderia ser, por exemplo, fomentada pela organização de uma caminhada.

E, de facto, a conversa que subjaz à exposição – ou pelo menos a conversa que a motivou – é uma conversa de âmbito disciplinar. É a tentativa de resposta aos discursos difundidos no âmbito disciplinar sobre estes territórios.

E isto leva-nos de volta ao início. A leitura que se apresentou desde o princípio deste trabalho é a de que os maiores entraves à produção de novos imaginários operativos sobre estes territórios – e, por isso, os maiores entraves à construção desta *cidade continuada* – advêm, não tanto da população residente, mas sobretudo do seio disciplinar e do modo como os olhares aí originados influenciam os discursos públicos.

---

859. Referência ao comentário de Thomas Sieverts à apresentação de uma comunicação centrada na exposição, no âmbito do congresso *Horizontal Metropolis: VIII International PhD Seminar 'Urbanism & Urbanization' / Symposium Latsis*, na EPFL, Lausanne, 14 de Outubro 2015.

Esta pode ser uma interpretação enviesada, de quem olha estes temas a partir do foro disciplinar e dos debates académicos. Mas é uma convicção que se foi reforçando ao longo da investigação. As críticas, conflitos, incompreensões face às paisagens difusas, tal como as dificuldades e bloqueios na intervenção e na gestão destes contextos encontra as suas origens sobretudo em vozes completamente alheias a esses contextos que dominam a esfera pública, e nos agentes mais directamente ligados à transformação do território e disciplinas correlacionadas. Ao contrário, aos olhos dos residentes – uns com conhecimento alargado e detalhado do território que habitam, outros com uma experiência que se alarga pouco além dos limites da sua casa e dos percursos diários feitos em automóvel –, a avaliação destes cenários é mais positiva e pacificada, encontrando aí as vantagens e dificuldades com que se deparam no seu dia-a-dia, como em qualquer outro contexto. Mas aqui pressente-se também um certo desconforto de quem habita num lugar que vê ser normalmente rotulado na esfera pública como fragmentado, insustentável, disfuncional, incompreensível, errado. E isso dificulta a construção de auto-estima em relação à paisagem que se habita e à qual se sente pertencer; o que, por sua vez, inviabiliza o reconhecimento e afirmação dos valores colectivos que aí possam existir.

Por tudo isto, a exposição procurou, em primeiro lugar, responder ao discurso disciplinar e levar uma outra leitura dos territórios da ocupação difusa aos actores mais directamente ligados à disciplina.

Ao mesmo tempo, procurou também levar a um público mais alargado – e em particular aos residentes – um olhar positivo sobre aqueles cenários por parte da academia, não tanto para alterar a sua percepção, mas acima de tudo para dar nota de que a avaliação que a academia – autorizada e formadora de discurso público – desenvolve actualmente sobre os lugares que habitam é já outra. E de que isso pode ser o início de uma outra conversa sobre aquela sua casa colectiva.

Ao longo do desenvolvimento da exposição lembrámo-nos regularmente daquele jovem aluno de Riba d'Ave que declarou "Nós aqui não temos paisagem"[860]. E isso dizia menos sobre a leitura que ele fazia do lugar que habitava e mais sobre o seu entendimento do que era uma *paisagem*. Entendimento esse construído na esfera pública sobre o que se entende serem os cenários dignos de tal nome.

860. Cf. *nota nº 513*.

Em grande medida, a exposição foi desenhada para esse jovem e para tantos outros (jovens e menos jovens) como ele. Um pequeno contributo para que, um dia, também eles possam vir a ter uma *paisagem* onde habitar, para que um dia possam assumir a responsabilidade de cuidar dessa *paisagem* que é sua.



Epílogo:

A síntese possível num mundo em mudança

"À medida que a economia colapsa e a cidade é remodelada, o futuro começa a tornar-se novamente um projecto." Liam Young[5]

5. YOUNG, Liam (2012) - "Future Perfect | Futuro Perfeito", p. 16-17.

Fig. 195 – Obra abandonada no vale do Pele. Fotografia do autor.

1. Novas circunstâncias

O trabalho que aqui se apresenta partiu da constatação de que as ferramentas e práticas instituídas no seio das disciplinas de arquitectura e urbanismo se mostram desajustadas à análise, avaliação e intervenção nos cenários da urbanização extensiva; cenários estes que são, hoje, maioritários nos contextos em que normalmente actuamos e para os quais importa deter instrumentos adequados.

A investigação permitiu identificar como uma das principais causas desta falta de ferramentas um desfasamento entre, por um lado, uma cultura disciplinar assente em modelos ideais e universalistas de inspiração modernista e, por outro lado, a heterogeneidade dos diferentes territórios da ocupação extensiva e as dinâmicas de urbanização aí instaladas, uma e outras claramente afastadas dos pressupostos sobre os quais se haviam desenvolvido os ditos modelos ideais.

Partindo daí, procurou-se explorar novas formas de actuar na transformação quotidiana dos territórios que assentassem no reconhecimento das suas características próprias e das reais condições da urbanização. Formas de actuar que, por essa via, se mostrassem mais adequadas e operativas, assim como mais capazes de contribuir para a produção de sistemas urbanos coerentes e inteligíveis.

Esta procura conduziu a duas respostas complementares:

A primeira – tratada na Parte I – aponta para uma prática de ordenamento do território centrada numa gestão urbanística mais interventiva e dedicada a guiar cada operação individual de modo a fazê-la participar activamente na produção de estruturas urbanas mais amplas e coerentes. Uma gestão que deverá ser apoiada por instrumentos de

planeamento ágeis e adaptativos, tal como deverá assentar no diálogo e na negociação com os restantes intervenientes no processo, em particular os promotores.

A segunda resposta – desenvolvida na Parte II – salienta a necessidade de dinamização de um processo de construção colectiva de imaginários do território. Imaginários estes que se considera serem condição necessária à viabilização do diálogo que deverá estar na base da prática de gestão urbanística antes proposta, uma vez que oferecem uma base partilhada (referente à leitura do território e ao estabelecimento dos objectivos gerais da sua transformação) que permite a comunicação entre os vários actores.

Como mencionado, a forte adesão às reais circunstâncias da urbanização foi basilar para o desenvolvimento das duas propostas. Para tal, e como exposto desde o início, a investigação assumiu como condição o sistema de actores e os mecanismos de urbanização instalados. Trabalhou-se, assim, com base no quadro legal vigente, nas dinâmicas urbanas existentes, e num processo de urbanização essencialmente assente na promoção privada de peças avulsas que dava aos promotores imobiliários a iniciativa da transformação dos territórios.

Entendeu-se que este seria não só o melhor caminho para o desenvolvimento de formas de actuação mais adequadas à especificidade dos contextos da ocupação extensiva, mas também o único modo de assegurar a desejada operatividade das propostas. Isto porque se considerava que a alteração das condições da urbanização vigentes se encontrava fora da capacidade de influência não só deste trabalho em particular, mas também do debate académico no seu conjunto[862], e até mesmo da acção da administração local. Como se a academia e os municípios fossem actores externos ao desenho das circunstâncias que enquadram os processos de urbanização.

No entanto, os acontecimentos da última década alteraram profundamente o cenário de partida e tornaram evidente que as condições então existentes não poderiam ser tomadas como constante fixa. Sobretudo, tornaram evidente que circunscrever a reflexão às contingências do momento, não as questionando, não só não é condição única de operatividade, como corre o risco de ser caminho para a irrelevância, porque as conclusões de uma tal reflexão podem deixar de fazer sentido assim que as circunstâncias se alterarem.

862. Importa não ler aqui qualquer tipo de oposição ao importante papel da academia na exploração de modelos alternativos aos sistemas de urbanização vigentes, ou a quaisquer outros aspectos da organização da sociedade. Simplesmente, o presente trabalho assumiu como objectivo a procura de propostas operativas e aplicáveis no curto-médio prazo.

O que também não quer dizer que a investigação deva afastar-se das circunstâncias reais que condicionam a acção quotidiana, sob pena de as suas propostas perderem capacidade de contribuir directamente para a tão necessária evolução de tais práticas. É uma equação difícil.

Estas constatações obrigam, por isso, a repensar o trabalho desenvolvido e os seus resultados à luz dos novos pressupostos.

1.1. Uma década em que o tempo acelerou

A crise internacional iniciada em 2008 marca o fim de um ciclo de três décadas de crescimento económico e de relativa estabilidade dos processos de urbanização, dando origem a um tempo de sucessivas reconfigurações das condições que enquadram a transformação dos territórios. Interessa, por isso, fazer aqui um resumo sumário dessa sucessão de mutações.

A crise nasceu nos Estados Unidos da América, por entre os meandros dos complexos e abstractos mecanismos do crédito à habitação, permitidos pela desregulação dos mercados financeiros[863]. Na Europa, a crise financeira tornou-se crise da economia e, depois, crise das dívidas soberanas. Como culpada elegeu-se a despesa excessiva (pública e privada) tida por irresponsável e inconsequente. Para solução escolheu-se a austeridade.

Portugal mostrou-se particularmente vulnerável ao impacto da crise, ao que não será alheio o facto de a crise ter nascido daqueles que eram os dois principais pilares do modelo de desenvolvimento nacional: a banca e o imobiliário[864]. O país viu-se, então, obrigado a um

863. As causas da crise financeira são apontadas à desregulação e fraca supervisão dos mercados financeiros e actividade bancária, assente em práticas e produtos financeiros de muito elevado risco e complexidade (nomeadamente derivados e titularização da dívida), em particular os associados ao crédito hipotecário. Entre estes, terá tido papel central na criação da bolha imobiliária e no desencadear da crise financeira a titularização dos créditos *subprime*. Tratava-se de créditos de alto risco concedidos a famílias com menores rendimentos, que foram agregados em produtos financeiros (com avaliação de risco AAA) fortemente valorizados nos mercados e muitas vezes usados como colaterais para suportar outros empréstimos, tendo chegado a corresponder a 23,5% do mercado de crédito hipotecário dos Estados Unidos da América, no ano de 2006 (cf. FINANCIAL CRISIS INQUIRY COMMISSION (2011) – *The financial crisis inquiry report: Final report of the national commission on the causes of the financial and economic crisis in the United States*).

864. Em parte, devido à política de apoio à aquisição de casa própria, já aqui tratada em *5.4.4. A paisagem da finança. Parte II*.


RIBA DE AVE
NÃO VAI PARAR
DEPOIS DAS ESCOLAS E DA
CAIXA GERAL DE DEPÓSITOS
QUEREM AGORA
ENCERRAR OS
ctt





Fig. 196-198 – Encerramento de serviços e o seu impacto local
Manifestações contra a sucessão de encerramentos em Riba d'Ave. Em cima e na página anterior, concentração contra o encerramento do posto dos correios, 6 de Janeiro 2018. Fonte: *SIC Notícias*. Em baixo: manifestação contra o fim dos contratos de associação, 27 de Outubro 2018. O fim dos contratos de associação teve forte impacto em duas escolas de Riba d'Ave, deixando as crianças e os jovens aí residentes sem alternativa de acesso público na proximidade para lá do primeiro ciclo do ensino básico. Fonte: *Cidade Hoje*.

pesado programa de intervenção externa, que se estendeu de 2011 a 2014, e que visou atacar e redireccionar o modelo de desenvolvimento instalado[865].

Generalizou-se a condenação das políticas despesistas das décadas anteriores, e as imagens que haviam sido símbolo de progresso surgiam agora como retrato do optimismo inconsequente que nos afundara na crise. As auto-estradas, os equipamentos públicos, a contínua expansão urbana alimentada pelo crédito e acompanhada pelas infindas redes de infra-estruturas cuja manutenção não se podia já assegurar desenhavam a paisagem da irresponsabilidade, do erro e do arrependimento. Continuar a investir nas largas manchas da urbanização extensiva resultantes das décadas anteriores tornava-se inaceitável. A atenção deveria virar-se agora para os bens transaccionáveis. O único investimento admissível nos sectores do imobiliário e da construção seria o que estivesse associado aos desígnios da sustentabilidade ambiental e da reabilitação dos centros históricos[866].

Não se tratava apenas de uma questão económica. Os novos discursos integravam narrativas mais amplas que apontavam para uma mudança de paradigma à escala internacional[867]. As ideias de crescimento e progresso, que haviam dirigido a sociedade até aí, eram agora vistas com desconfiança ou abertamente condenadas, e um certo medo do futuro parecia instalar-se[868].

1.1.1. Mutações nas dinâmicas da urbanização

Às décadas de crescimento populacional e expansão urbana sucedeu-se um tempo de perda demográfica e estagnação da construção.

A crise atacou os mecanismos da expansão urbana no seu âmago:

---

865. O programa de resgate foi liderado pela Comissão Europeia, Banco Central Europeu e Fundo Monetário Internacional, tendo tido por base a assinatura de três memorandos, entre as três entidades e o governo nacional, sendo de destacar o *Memorando de entendimento sobre as condicionalidades de política económica*, assinado a 17 de Maio de 2011, no qual se estabeleceram as políticas a seguir pelo governo nacional de cujo cumprimento ficava dependente o apoio financeiro internacional (cf. CE; BCE; FMI; GOVERNO DO PORTUGAL (2011) – *Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality*).

866. Isto num tempo em que os núcleos centrais mais mediáticos, isto é, os centros de Lisboa e do Porto, permaneciam marcados por visível estado de degradação, normalmente apontada como resultado da pesada herança do congelamento das rendas que aí vigorava desde 1948 (por efeito do artigo 48º da Lei nº 2030, mais tarde alargado a todo o país pelo artigo 1º do Decreto-Lei nº 445/74).

867. Cf. LATOUR, Bruno (2010) – "An attempt at a Compositionist Manifesto"; CARAÇA, João (2012) – "The separation of cultures and the decline of modernity".

868. Cf. INNERARITY, Daniel (2009) – *O futuro e os seus inimigos: Uma defesa da esperança política*.

De um lado, a despesa pública sofreu cortes severos[869]. Passou a ser visto como inviável não só prosseguir o investimento em novas infra-estruturas e equipamentos públicos, mas também assegurar a manutenção dos existentes. A consequência foi a sucessão de encerramentos e privatizações que seguiram critérios estritamente sectoriais, sem que fosse avaliado o impacto de tais opções em cada território em particular[870]. A capacidade de investimento remanescente foi direccionada para os sectores de bens transaccionáveis e (em muito menor percentagem) para programas de regeneração urbana limitados aos centros históricos.

Do outro lado, o corte na concessão de crédito[871], somado à perda de rendimento das famílias e ao clima de incerteza gerado, conduziu à súbita paragem da construção. O número de novos fogos licenciados por empresas caiu 96%[872] e os loteamentos praticamente desapareceram. Mais de um terço das empresas do sector fecharam portas[873] deixando atrás de si um rasto de ruínas de obras inacabadas. As empresas que subsistiram procuraram redireccionar a sua actividade, transferindo-a para outros países, ou dedicando-se à reabilitação.

Assistiu-se, desta forma, à repentina alteração dos dois principais motores da urbanização: o investimento público e o investimento privado. Não foram só drasticamente reduzidos. Foram também deslocados das amplas áreas de expansão para os pequenos núcleos de excepção.

---

869. Entre 2010 e 2014, o investimento público caiu 64% (PORDATA) e a despesa corrente dos diferentes sectores do Estado foi drasticamente reduzida.

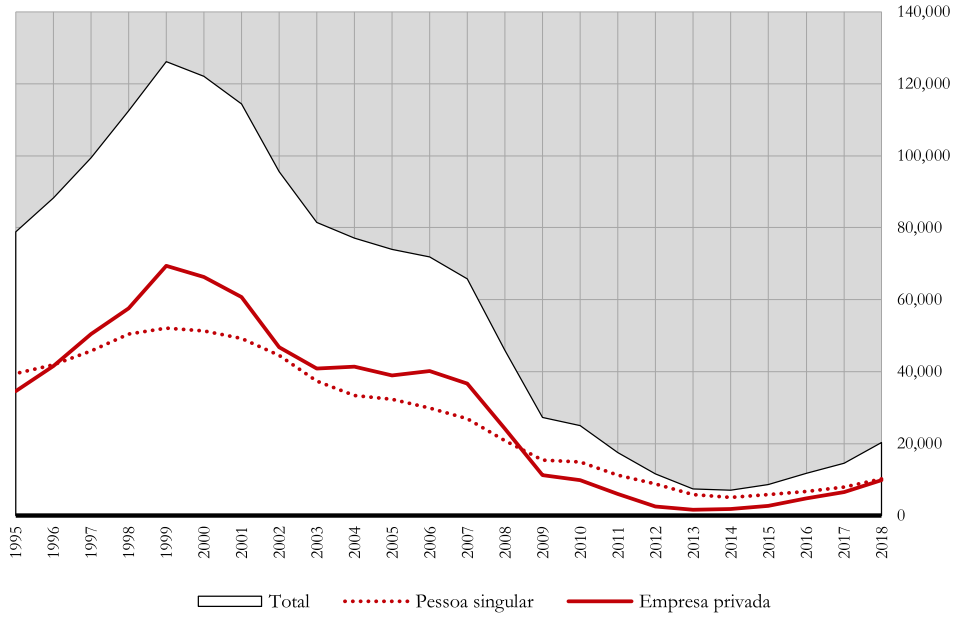
870. Cf. FERRÃO, João (2014) – "Fecho de serviços está a destruir limiares mínimos de vida colectiva".

871. A crise teve forte impacto na banca, obrigando-a a cortar a concessão de crédito dada a dificuldade de acesso ao financiamento externo, a maior exigência imposta na avaliação de risco ao crédito hipotecário e a obrigatoriedade de cumprir os novos rácios de capital exigidos pelo acordo de Basileia III, transposto para a legislação europeia por via da Diretiva nº 2013/36/EU e, por consequência, para a legislação nacional por via do Decreto-Lei nº 157/2014.

872. Diminuição do número de fogos licenciados em obra nova por empresas em Portugal, entre 2007 e 2013 (INE).

873. O número de empresas do sector da construção diminui de 125 570 em 2007 para 77 844 em 2014, uma queda de 38% (PORDATA).

Fogos licenciados em Portugal, por tipo de promotor



Fogos licenciados em Famalicão, por tipo de promotor

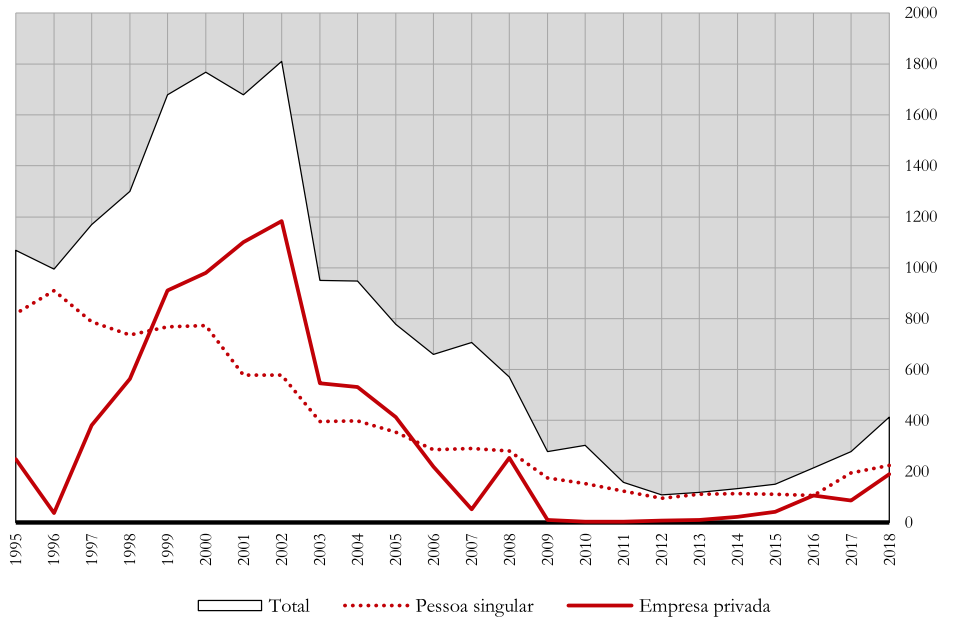


Fig. 199, 200 – A paragem da construção
Número de fogos licenciados em construções novas destinadas à habitação, entre 1995 e 2018, em Portugal (em cima) e em Famalicão (em baixo). Valores globais e por tipo de promotor. Dados: INE.
Em ambos os casos (se bem que com variações relevantes), os gráficos mostram uma acelerada redução do número de fogos licenciados a partir da viragem do século. Redução que se acentua com a crise internacional (a partir de 2007-2009), com particular impacto na promoção de origem empresarial, durante o período da intervenção externa.

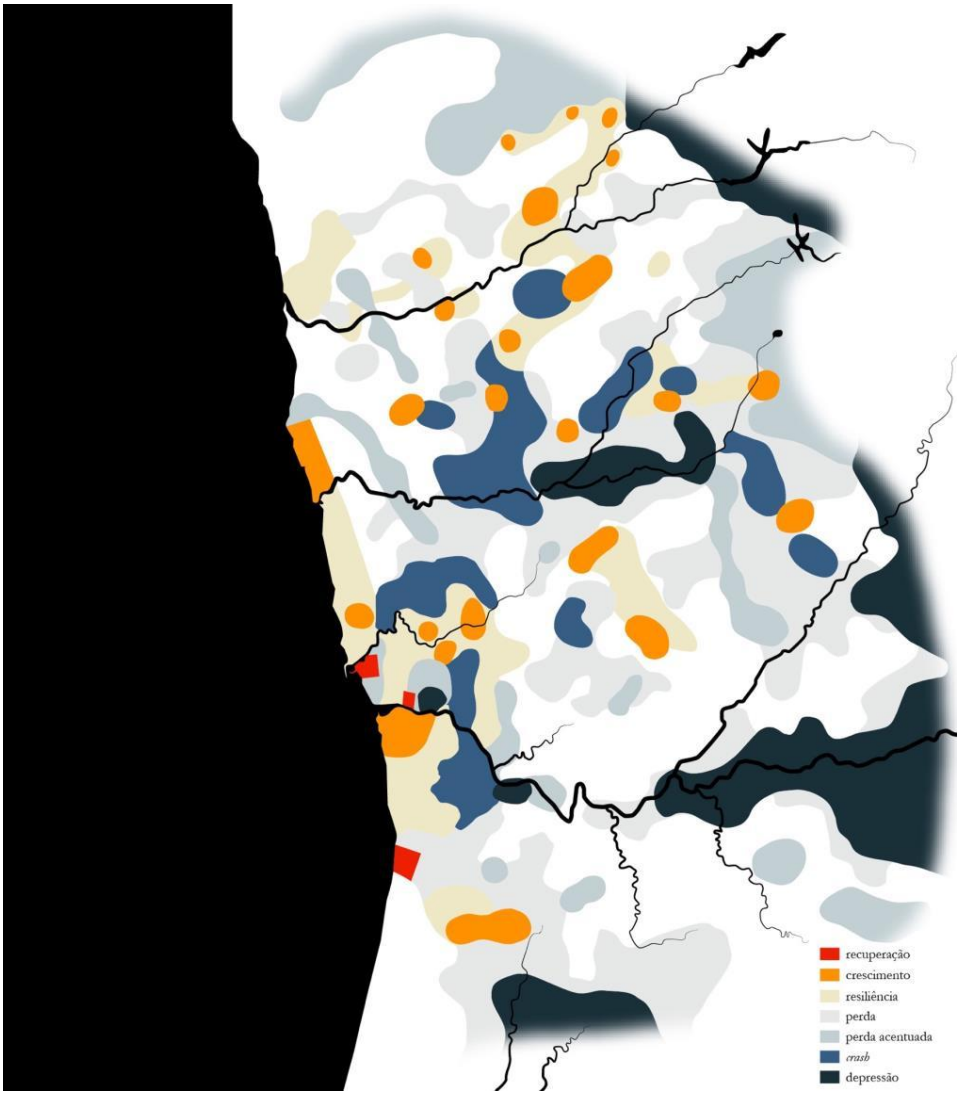


Fig. 201 – Dinâmicas de perda
Diagrama que visa reconhecer os impactos da crise económica no território do Noroeste nacional. O diagrama resulta da análise da evolução de um conjunto de indicadores de desemprego, envelhecimento, rendimentos, apoios sociais, investimento imobiliário e evolução demográfica, procurando identificar a sua evolução entre a situação pré-crise e a situação em 2014. Os tons quentes correspondem às áreas onde se encontrou resistência ou reactivação do investimento. Os tons frios correspondem às áreas onde se identificou a instalação ou agravamento de dinâmicas de perda. Importa notar os dois tons de azul mais escuros, com significativa presença no Médio Ave. A categoria *crash* corresponde às áreas que apresentavam uma sustentada dinâmica de crescimento no período anterior à crise, sofrendo uma súbita e acentuada diminuição do investimento no período que se seguiu. A categoria *depressão* corresponde às áreas que se encontravam já num evidente processo de perda demográfica nos dois intervalos censitários anteriores e que sofrem também uma brusca diminuição do investimento imobiliário com o início da crise, sendo ainda as áreas que apresentam os piores valores relativos a vulnerabilidades sociais como desemprego, envelhecimento e pobreza.
Para uma análise mais detalhada do diagrama e análises que o sustentam, cf. PORTAS, Nuno; SÁ, Manuel Fernandes de; CALIX, Teresa (coord.) (2015) – *Orientações estratégicas: Arco Metapolitano Noroeste*, p.97-101; TRAVASSO, Nuno (2015) – "Planning after growth: Reacting to the investment withdrawal in the extensive urbanization of the NW of Portugal".
Mapa: MDT-CEAU-FAUP, 2014. Dados: INE.





Fig. 202-203 – Novas ruínas
Imagens de operações de loteamento suspensas na sequência da crise económica, em Famalicão (2011-2015). Fotografias do autor.



Fig. 204-205 – Novas ruínas
Imagens de operações de loteamento suspensas na sequência da crise económica, em Famalicão (2011-2015). Fotografias do autor.





Fig. 206-207 – Novas ruínas
Imagens de operações de loteamento suspensas na sequência da crise económica, em Famalicão (2011-2015). Fotografias do autor.





Fig. 208-209 – Novas ruínas
Imagens de operações de loteamento suspensas na sequência da crise económica, em Famalicão (2011-2015). Fotografias do autor.





Fig. 210-211 – Novas ruínas
Imagens de operações de loteamento suspensas na sequência da crise económica, em Famalicão (2011-2015). Fotografias do autor.



Fig. 212-213 – Novas ruínas
Imagens de operações de loteamento suspensas na sequência da crise económica, em Famalicão (2011-2015). Fotografias do autor.

Os territórios da ocupação extensiva viram-se, assim, abandonados pelo investimento[874], o que, adicionado aos restantes efeitos da crise, levou à instalação de dinâmicas de perda de larga escala, colocando em risco a desejada coesão socio-territorial[875].

Por oposição, assistiu-se a uma concentração do investimento nos principais núcleos urbanos do país. Num tempo marcado por taxas de juro em mínimos históricos, instabilidade no sistema bancário, fragilidade na economia, mercados bolsistas em baixa e forte incerteza geopolítica, o imobiliário dos centros de Lisboa e do Porto, dirigido às camadas mais solventes ou à exploração turística, surgia como um dos poucos activos financeiros seguros à disposição dos investidores[876]. Tirava-se, assim, partido das novas narrativas e políticas públicas apostadas na reabilitação, das profundas mutações do mercado turístico[877], e de uma dinâmica, ainda incipiente, de retorno aos centros por parte de certos segmentos das classes médias.

A dinâmica de reactivação das áreas centrais, que desta forma se iniciava, foi fortemente incentivada pelo Estado central, que viu aí uma alavanca útil à recuperação económica que se impunha. Assistiu-se então a uma ampla revisão legislativa, que apesar de iniciada logo em 2008, foi particularmente intensa e determinante durante o período da intervenção externa e, em grande medida, por imposição desta[878]. Uma revisão que envolveu a liberalização e desregulação do mercado de arrendamento[879], a desregulação das

874. António Figueiredo referiu-se a este recuo do investimento como "retirada caótica sem espaço para sinais de orientação estratégica de novos comportamentos". Uma deserção, portanto (cf. FIGUEIREDO, António (2011) – "Economia do(s) território(s) e sustentabilidade").

875. Cf. TRAVASSO, Nuno; FERNANDES, Ana; SÁ, Manuel Fernandes de (2014) – "Reacting to the Investment Withdrawal: Planning Within Scarcity in the Northwest of Portugal"; PEREIRA, Virgílio Borges (org.) (2012) – *Ao cair do pano: Sobre a formação do quotidiano num contexto (des)industrializado do Vale do Ave*.

876. Importa referir que esta não foi uma dinâmica exclusivamente nacional. A concentração de capital em imobiliário de nicho foi uma tendência internacional, com forte impacto nos valores fundiários, se bem que em Portugal este fenómeno tenha sido particularmente intenso pelas razões que à frente se apontam.

877. Refira-se a generalização das companhias de aviação de baixo custo e das novas formas de alojamento local originadas por plataformas digitais como a Airbnb. Alterações estas que beneficiaram os destinos mais urbanos e levaram a que Lisboa e Porto se reposicionassem nesse mercado com grande êxito.

878. Para uma análise detalhada do impacto das medidas impostas pela intervenção externa nas políticas de incentivo à reabilitação e de desregulação do mercado da habitação, cf. ANTUNES, Gonçalo (2020) – *Housing policies in (the) crisis: The Troika memorandum and the housing market in Portugal.*

879. A Lei nº 31/2012, que altera o Novo Regime de Arrendamento Urbano (NRAU), termina com os mecanismos de controlo de rendas ainda vigentes, contratos vinculísticos e limitações aos despejos. Para um enquadramento da evolução do regime de arrendamento em Portugal e impacto desta alteração, cf. ANTUNES, Gonçalo (2018) – *Políticas de Habitação: 200 anos*; ANTUNES, Gonçalo (2020) – *Housing policies in (the) crisis: The Troika memorandum and the housing market in Portugal*.

intervenções de reabilitação e renovação do edificado[880], o regime de alojamento local[881], a revisão da política de solos e do sistema de planeamento[882], a criação de programas de apoio financeiro[883] e de incentivos fiscais à reabilitação[884], e a criação de mecanismos de atracção de investimento estrangeiro, por meio de fundos imobiliários ou dos chamados *vistos gold*[885].

Tratou-se de uma radical e súbita alteração das regras do jogo, cujas consequências se tornaram visíveis aos primeiros sinais de retoma económica, em 2015. A imagem, usos e utilizadores dos núcleos centrais de Lisboa e Porto alteraram-se repentinamente, numa dinâmica transformadora que levou a uma subida drástica dos valores fundiários, obrigando muitos a procurar casa cada vez mais longe dos centros onde residiam ou pretendiam residir. Este movimento pressionou os preços da habitação nas coroas das duas cidades, numa onda de choque que se foi alastrando a toda a faixa litoral do país, arrastando consigo os custos de toda a fileira da construção, e parecendo anunciar uma dinâmica de retorno de algum investimento às áreas da ocupação extensiva, as únicas onde o valor do solo era ainda comportável[886].

Formava-se, assim, uma séria crise no acesso à habitação, que atingia agora importantes franjas das classes médias urbanas, com maior influência na esfera pública. A habitação passava a ser reconhecida como um problema. Problema este que, em 2017, se tornava já demasiado evidente, obrigando o governo a responder à pressão crescente. Procedeu-se,

880. Cf. Decreto-Lei nº 53/2014, que cria o Regime Excepcional para a Reabilitação Urbana, o qual isenta operações de reabilitação e renovação do cumprimento de um amplo conjunto de requisitos técnicos obrigatórios, com destaque para as áreas mínimas impostas pelo RGEU.

881. Cf. Decreto-Lei nº 39/2008; Decreto-Lei nº 128/2014.

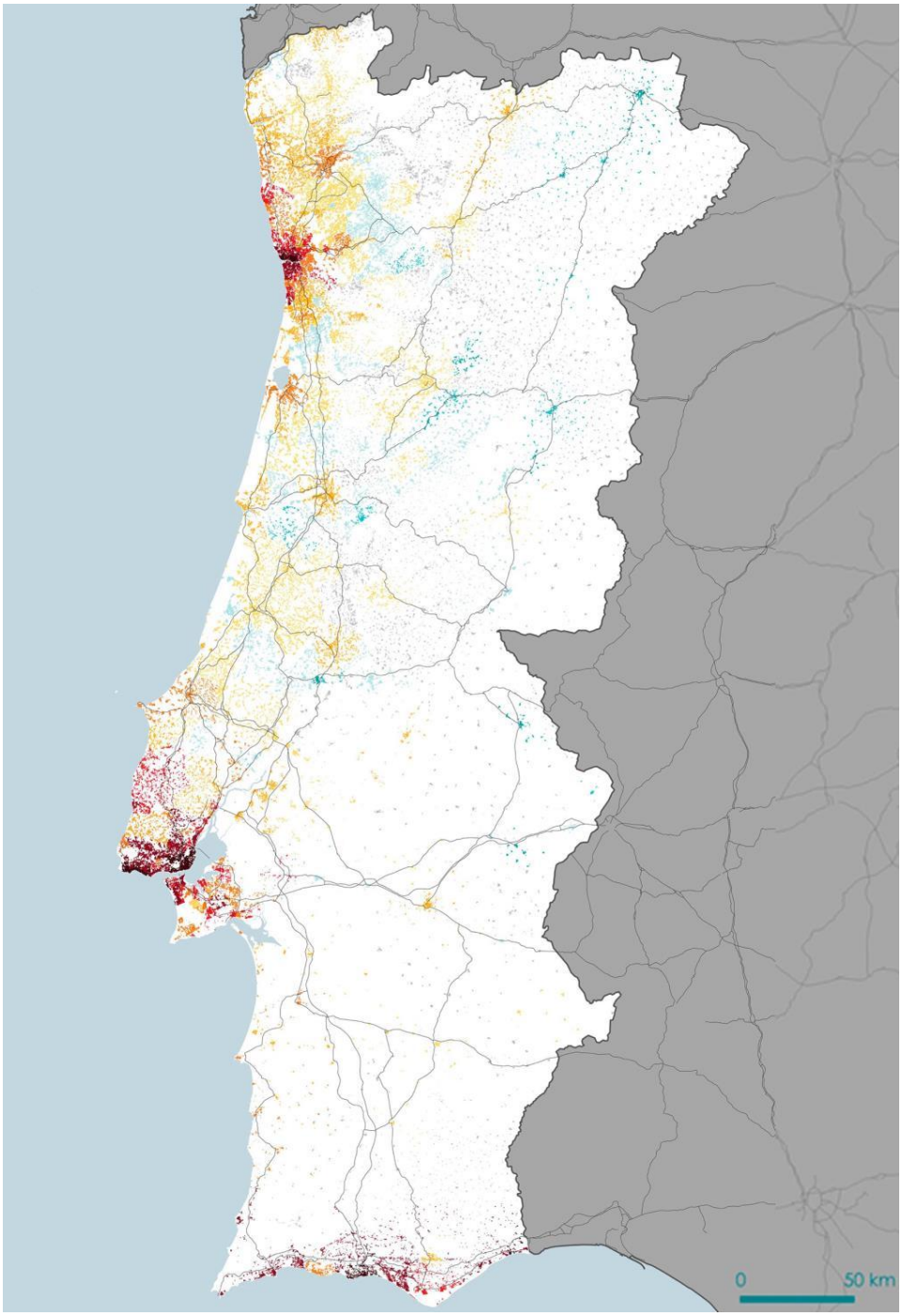
882. A Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo foi aprovada em 2014 (Lei nº 31/2014), seguindo-se, no ano seguinte, a aprovação do novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (Decreto-Lei nº 80/2015). O Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, que estabelece novos instrumentos de gestão territorial destinados às áreas de reabilitação urbana, foi inicialmente criado pelo Decreto-Lei nº 307/2009, mas ganhou a sua forma e operatividade actual apenas em 2012, por via da Lei nº 32/2012.

883. Destaque-se o IFRRU2020 (Instrumento Financeiro de Reabilitação e Revitalização Urbanas), regulamentado em 2015 pela Resolução do Conselho de Ministros nº 52-A/2015.

884. O Regime Extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana é criado pelo Orçamento de Estado de 2008 (artigo 82º da Lei nº 64-A/2008), vindo desde aí a ser sucessivamente ampliado e actualizado.

885. Cf. artigo 90º-A da Lei nº 29/2012; Lei nº 63/2015.

886. Para uma análise detalhada da evolução dos preços da habitação no mercado de arrendamento nacional face ao rendimento das famílias, cf. TRAVASSO, Nuno; VAREA ORO, Aitor; ALMEIDA, Mariana Ribeiro de; RIBEIRO, Luísa Sousa – "Acesso ao mercado de arrendamento em Portugal: Um retrato a partir do programa de arrendamento acessível".



Quantos meses de ordenado sobram?

- 1 - 0
- 2 - 1
- 4 - 2

Quantos meses de ordenado faltam?

- 1 - 3
- 3 - 5
- 5 - 7
- 7 - 10
- 10 - 17
- 17 - 32

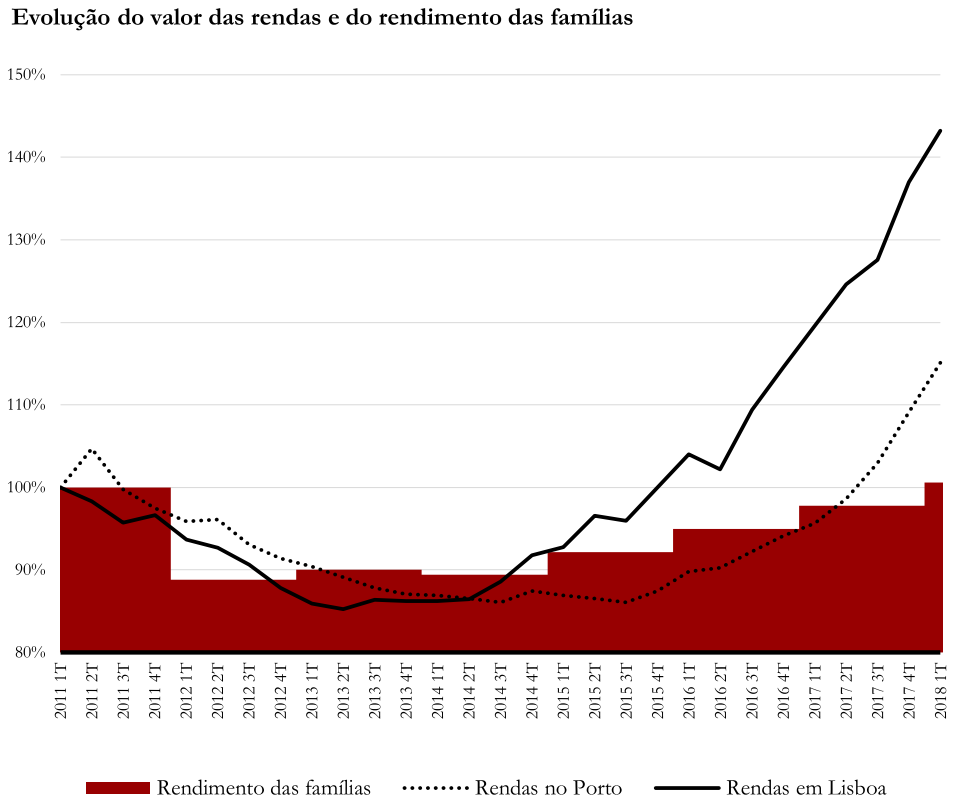


Fig. 214, 215 – Desfasamento entre rendimentos e preço da habitação
Em cima: gráfico que representa a evolução do valor das rendas de novos contratos em Lisboa e no Porto, trimestral (Confidencial Imobiliário), e valor médio do rendimento bruto dos agregados fiscais declarado em sede de IRS, anual (Pordata), entre o primeiro trimestre de 2011 e o primeiro trimestre de 2018, 2011(1ºT) = 100%. Reelaboração de gráfico apresentado em: VAREA ORO, Aitor; TRAVASSO, Nuno – "Assembling an alternative: pushing the development of a new housing programme in Porto".
Na página anterior: mapa que representa o desfasamento existente entre o rendimento mediano das famílias e o valor mediano de arrendamento da habitação. O desfasamento é medido pelo número de meses de ordenado que faltam (ou sobram) para que uma família com rendimentos medianos consiga arrendar um T2-tipo de 95 m² (proposto pelo Ministério das Infra-estruturas e Habitação como exemplo para o Programa de Arrendamento Acessível) no seu município de residência, com uma renda mediana, assegurando uma taxa de esforço igual ou menor a 35% do seu rendimento mensal. Valores calculados com base nos dados de rendimento bruto declarado em sede de IRS dos agregados fiscais, referente a 2017 (INE) e no valor mediano dos novos contratos de arrendamento, à escala mais aproximada possível, referente ao segundo semestre de 2019, sendo o valor da renda calculado com base nos critérios do Programa de Arrendamento Acessível. Mapa publicado em TRAVASSO, Nuno; VAREA ORO, Aitor; ALMEIDA, Mariana Ribeiro de; RIBEIRO, Luísa Sousa (2020) – "Acesso ao mercado de arrendamento em Portugal: Um retrato a partir do programa de arrendamento acessível". Para uma melhor compreensão e aprofundamento da análise elaborada, cf. a referida publicação.
Tanto o gráfico como o mapa evidenciam um claro e crescente desfasamento entre o rendimento das famílias e o preço da habitação no mercado de arrendamento, nas principais áreas urbanas da faixa litoral, inviabilizando o acesso à habitação condigna a um crescente número de famílias, que se vêem obrigadas a afastar-se das áreas onde pretendiam residir, ou a aceitar habitar em condições precárias.

então, à reversão de grande parte das medidas precedentes[887], tal como à criação de uma *nova geração de políticas de habitação*[888] e da Lei de Bases da Habitação[889] que, contrariando a desregulação dos anos anteriores, se propõe agora regular e intervir no mercado imobiliário, se bem que, pelo menos até ao momento, com resultados muito limitados.

No final de 2019, o surgimento de um novo vírus que rapidamente se alastrou a todo o mundo viria a alterar novamente o contexto e anunciar nova crise de escala global.

Desta feita, e ao contrário do que acontecera na anterior crise, não se procurou apontar culpas às anteriores políticas nem impor nenhum tipo de medidas sancionatórias. Pelo menos no seio da União Europeia, assumiu-se que caberia aos Estados intervir, não só no sentido de mitigar os efeitos imediatos do confinamento imposto, mas também com vista ao financiamento da recuperação económica que deverá seguir-se.

Talvez por isso pareça ter-se generalizado a leitura deste período como um momento de suspensão após o qual se espera um tempo de recomeço e reinvenção, que não só permitirá, mas obrigará a fazer escolhas, a decidir a sociedade que queremos ser. Daí que, de diferentes quadrantes da sociedade, tenham emergido visões de cenários ideais desejados e debates sobre futuros a perseguir. No centro da mais profunda e global crise das últimas oito décadas, voltou a sonhar-se o futuro.

É ainda pouco claro o modo como estas mutações irão influenciar os processos de urbanização. Para já, a administração pública interveio no mercado da habitação, impedindo, pelo menos no imediato, que aqueles que perderam os seus rendimentos perdessem também as suas casas[890]. Ao mesmo tempo, os limites impostos à circulação tiveram grandes impactos no sector do turismo, retirando pressão dos principais núcleos

887. Refira-se o fim do RERU (Decreto-Lei nº 95/2019), a nova regulamentação do alojamento local (Lei nº 62/2018) e as limitações colocadas aos *vistos gold* (Decreto-Lei nº 14/2021).

888. Cf. GOVERNO DE PORTUGAL (2017) – *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação*. Estas novas políticas concretizaram-se pela criação do 1º Direito (Decreto-Lei nº 37/2018), destinado às situações de maior carência habitacional, do Programa de Arrendamento Acessível (Decreto-Lei nº 68/2019) e do Fundo Nacional de Reabilitação do Edificado (Resolução do Conselho de Ministros nº 48/2016).

889. Lei nº 83/2019.

890. Na sequência da pandemia de COVID-19, o Governo nacional, à imagem do que aconteceu nos restantes países da Europa, aprovou um amplo conjunto de medidas com vista a mitigar os efeitos resultantes do confinamento imposto. Entre estas medidas, importa aqui referir: a suspensão dos despejos e restantes efeitos da renúncia de contratos de arrendamento ou execução de hipotecas (artigos 7º e 8º da Lei nº 1-A/2020), suspensão da caducidade dos contratos de arrendamento (Lei nº 4-A/2020), criação de moratórias para o pagamento dos créditos à habitação própria permanente (Decreto-Lei nº 10-J/2020), assim como moratórias para o pagamento de rendas, acompanhado por um sistema de empréstimos para apoio quer a inquilinos quer a proprietários (Lei nº 4-C/2020).

centrais, o que poderia contribuir, se bem que temporariamente, para a redução dos valores fundiários e maior disponibilidade de habitação nos centros. Contudo, a crise nas fileiras de produção e distribuição resultante dos sucessivos confinamentos à escala mundial, parece estar agora a provocar um assinalável aumento dos preços dos materiais de construção, arrastando consigo os preços de todo o sector, e agravando ainda mais as condições de acesso à habitação.

Importa ainda ter em conta o impacto que a experiência colectiva do confinamento e do teletrabalho possa vir a ter nos modos de habitar. Mas não é nada claro que daí possa resultar alguma alteração duradoura, ou de que forma tais eventuais alterações possam vir a influenciar o mercado imobiliário, os hábitos de mobilidade, as opções públicas de investimento, ou as dinâmicas de transformação dos territórios.

Neste momento, a incerteza é a única coisa que temos por certa. Não é hoje possível prever o rumo dos acontecimentos dos próximos anos, nem os impactos concretos que eles possam vir a ter nos contextos da urbanização extensiva.

1.1.2. Reconfigurações nas redes de actores

As mutações aqui sumariamente relatadas trouxeram consigo alterações nas práticas e no papel dos actores da urbanização.

Isto ficou claro logo na sequência da crise económica iniciada em 2008[891].

Neste período, os promotores imobiliários – até aí os principais agentes da urbanização – ausentaram-se do processo de transformação dos territórios da ocupação extensiva, concentrando a sua acção nas áreas centrais. Os municípios perderam, assim, capacidade de influenciar esse processo, não só pela falta de recursos para intervirem directamente, mas também pelo desaparecimento de promoção privada que pudessem dirigir.

Esta ausência abriu espaço à emergência de outros actores que, em grande medida, haviam estado ausentes do processo de urbanização nas décadas anteriores: IPSS, condomínios, associações de moradores, cooperativas de habitação, associações ecologistas, cooperativas agrícolas, associações de comerciantes, proprietários, residentes.

---

891. Os parágrafos que se seguem assentam, essencialmente, nas conclusões retiradas do envolvimento do autor no processo participativo que acompanhou a elaboração da *Agenda 21 Local* do município de Vila Nova de Famalicão, em 2016, que procurou o contacto com diferentes actores da transformação do território.





Fig. 216, 217 – Novos actores
Em cima: Grupo de foco com vista à elaboração da Agenda 21 Local de Famalicão, 2016. A elaboração do documento estratégico procurou mobilizar o envolvimento de diversos actores da transformação do território. Fonte: Município de Famalicão.
Em baixo: Caravana pelo Direito à Habitação. A iniciativa cruzou associações de moradores, grupos activistas e academia com o objectivo de *dar a ver* a situação da habitação em diversas áreas do país, contribuindo dessa forma para a alteração das políticas públicas. Fotografia de Federico Ienna; fonte: *Facebook Caravana pelo Direito à Habitação*.

Estes actores trazem uma outra forma de intervir. Não seguem a lógica estrita do mercado e do lucro. Têm, sim, um interesse genuíno na valorização do território onde actuam, e alguns deles apresentam apreciável dinamismo e capacidade de mobilização. Porém, falta-lhes, na maioria dos casos, capacitação técnica e recursos financeiros, mostrando-se a esse nível muito dependentes dos poderes públicos.

Trazem também novos olhares sobre os territórios; olhares distintos entre si e por vezes contraditórios. Actuam com base nos interesses e princípios que defendem e, nesse aspecto, estão menos disponíveis para ceder: uma acção contra os seus princípios compromete a sua capacidade de mobilização e razão de ser.

A afirmação destes novos intervenientes não resultou apenas de uma natural ocupação do vazio deixado pelos promotores imobiliários. Na maioria dos casos, foi a própria administração pública local que, vendo-se privada de outros meios de intervenção, procurou chamá-los aos processos de valorização dos territórios, explorando, para isso, formas de identificar, mobilizar, articular e capacitar esses actores. Exploração esta que contribuiu para uma certa inovação nas políticas públicas locais e para uma evolução no papel das autarquias, que se movia assim (ainda que ligeiramente) da regulação para a mediação e activação[892].

No campo mais estrito das práticas projectuais dos arquitectos, assistiu-se igualmente a alterações significativas, que foram no mesmo sentido, e às quais não foi alheia a acção autárquica[893]. A suspensão do investimento (e, portanto, da encomenda pública e privada), aliada à evidência das crescentes vulnerabilidades socio-económicas, obrigou a uma paragem nas práticas de projecto dominantes (ou, pelo menos, naquelas que assumiam maior destaque nos fóruns da especialidade), e fez emergir o debate sobre a função social da arquitectura.

---

892. Foi durante este período que ganharam visibilidade as práticas participativas de iniciativa municipal, nomeadamente os orçamentos participativos, mas também iniciativas de outra natureza, como é o caso do BIP/ZIP (Bairros de Intervenção Prioritária / Zonas de Intervenção Prioritária) em Lisboa, que teve a sua primeira edição em 2011. No caso de Famalicão, que aqui nos tem servido de exemplo, o já mencionado plano estratégico Visão'25 (2014) e a Agenda 21 Local (2016) foram dois instrumentos com os quais a autarquia procurou mobilizar diferentes actores para os processos de transformação dos territórios, tentando envolvê-los não só no desenho da estratégia, mas também na sua concretização.

893. O BIP/ZIP é aqui um exemplo pertinente. Ao fomentar a promoção de acções de transformação urbana de base local e comunitária, que deveriam ser devidamente apoiadas por equipas técnicas competentes, a autarquia cria condições para que arquitectos e outros técnicos desenvolvam práticas que não correspondem às fórmulas tradicionais de encomenda.

Foi um período de crítica aos modelos estabelecidos de praticar o ofício, que levou à exploração e afirmação de novos modos de actuar: formas alternativas de iniciar os processos que se afastam dos moldes tradicionais de encomenda, maior autonomia na escolha daqueles em prol de quem trabalhar, maior envolvimento na definição dos programas, generalização de práticas colectivas, transdisciplinares, participativas e colaborativas[894]. À semelhança do que vimos com as autarquias, também aqui se falava cada vez menos do autor que determina, e cada vez mais do agente que activa e que se estabelece como mediador entre os diferentes envolvidos.

Tanto no domínio do planeamento urbano como nas práticas projectuais, tanto na acção concreta como no debate académico, este foi um período de crítica aos anteriores modelos de actuação e de assinalável experimentação, ao longo do qual se procurou operar uma transição que se movia da estratégia para a táctica, do produto para o processo, da adição para a reconfiguração e reactivação dos recursos existentes[895].

Com a retoma económica e as novas políticas públicas de incentivo à reabilitação urbana, a relação entre actores parecia voltar à anterior posição, se bem que agora focada nos núcleos centrais e esquecendo as áreas de expansão: os municípios dedicavam-se ao desenvolvimento dos novos instrumentos de planeamento associados às Áreas de Reabilitação Urbana; a promoção privada reanimava associada à reabilitação destinada aos segmentos altos e à ocupação turística nos núcleos centrais; os arquitectos voltavam a ter encomenda.

Contudo, o rápido aumento do valor fundiário e a crise na habitação, resultante desta concentração do investimento, trouxe o surgimento de um novo actor que, até aqui, havia tido pouca intervenção no processo: as associações de activismo pelo direito à habitação e

894. A procura por novas formas de actuar tornou-se evidente nas múltiplas publicações da especialidade (cf., por exemplo, AWAN, Nishat; SCHNEIDER, Tatjana; TILL, Jeremy (2011) – *Spatial Agency: Other ways of doing architecture*), assim como nos principais eventos associados à divulgação e debate da disciplina. Na Bienal de Veneza de 2012, o Leão de Ouro foi atribuído à Torre David – uma análise do processo de ocupação informal de uma torre inacabada, fruto do tempo de forte pressão imobiliária precedente, em Caracas. No ano seguinte, a Trienal de Lisboa propunha afastar-se da arquitectura de autor para se focar nos interesses e necessidades dos 99% (cf. GALILEE, Beatrice (2012) – "Close, Closer: Enquadramento curatorial", p. 6).

895. Cf., entre muitos outros, FERNÁNDEZ PER, Aurora; MOZAS, Javier (2011) – "Strategy and tactics in public space"; AWAN, Nishat; SCHNEIDER, Tatjana; TILL, Jeremy (2011) – *Spatial Agency: Other ways of doing architecture*; BOERI, Stefano (2012) – *Fare più con meno: Idee per riprogettare l'Italia*; LABASTIDA, Marta (2013) – *El Paisaje Próximo: Fragmentos del Vale do Ave*; assim como o projecto de investigação Re-cycle Italy, que entre 2013 e 2016 contribuiu para esta reflexão com a publicação de 34 volumes.

pelo *direito à cidade*[896] que, com significativo apoio da academia[897], deram visibilidade ao problema e tiveram um papel determinante na alteração das políticas públicas. Alteração esta que, como vimos, levou a administração pública a mudar, uma vez mais, a sua posição face à promoção privada. Já não se tentava apenas incentivar o investimento. Agora procuravam-se instrumentos para intervir no mercado, com vista a controlar o valor fundiário e reequilibrar as forças em presença.

Por fim, a crise pandémica trouxe novas alterações. O sector público estabeleceu-se como actor principal, assumindo a iniciativa na resposta à crise, não só à escala central, mas também à escala local. Municípios e juntas de freguesia foram chamados a complementar as políticas centrais e a levar ao terreno uma acção que teve de chegar a cada empresa e a cada casa – dos apoios sociais à distribuição de máscaras, dos votos dos eleitores confinados à campanha de vacinação.

Ao sector público pede-se para dirigir não só a resposta à doença e suas consequências, mas também uma acção musculada que fomente a retoma económica e, por essa via, persiga a concretização de uma ideia de espaço urbano, de sociedade, de futuro. Após quase meio século de progressivo esvaziamento dos poderes públicos, invoca-se agora a imagem da necessidade de um *esforço de guerra*, numa alusão ao tempo em que os Estados assumiram a liderança dos acontecimentos, apontando-se, assim, para mais uma reconfiguração dos papéis e das relações entre os diferentes actores.

---

896. Foi neste período que surgiram e ganharam destaque várias entidades do terceiro sector dedicadas à defesa do direito à habitação, com diferentes tipos de práticas, desde o protesto à procura de formas de intervenção directa na solução dos problemas identificados, passando pela divulgação e apoio técnico aos mais vulneráveis. Refira-se, a título de exemplo, *Habita!*, *Stop despejos*, *Assembleia de Moradores, Morar em Lisboa*, *Habitar Porto, O Porto não se vende*.

897. Se bem que a preocupação pela crise no acesso à habitação e a acção com vista à alteração das circunstâncias fossem questões com muito pouca presença no meio académico, o certo é que a acção dos movimentos associativos contou com o apoio de um conjunto de académicos que se mostrou útil para dar visibilidade aos problemas da habitação e criar pressão sobre os poderes públicos. Grupos académicos com práticas de investigação-acção, como o GESTUAL (FAUL) ou o CHÃO - Oficina de Etnografia Urbana, tinham já alguma inserção no terreno, e estiveram na organização, em conjunto com os moradores e activistas, da *Caravana pelo Direito à Habitação* (Caravana pela Habitação; FALANGA, Roberto; et al. (2019) – "The 'Caravana pelo Direito à Habitação': Towards a new movement for housing in Portugal?") que, em 2017, deu um contributo relevante para colocar o tema na agenda mediática e política; tendo também contribuído para alargar a rede de debate e acção cruzando o meio académico com o associativista. A ampliação e densificação desta rede levou, mais recentemente, à criação da *Rede H* que visa dinamizar a investigação sobre o tema da habitação, assim como mobilizar esse conhecimento para onde ele se possa mostrar útil: dinamizando o debate público, colaborando com os órgãos de informação, participando activamente nos processos de decisão junto da administração pública (*Rede H*).

1.2. Redefinição dos termos da investigação

Este rápido percurso pelos últimos anos permitiu demonstrar que, ao contrário do que inicialmente se apontava, as condições da urbanização estão longe de ser estáveis, muito menos imutáveis.

A sucessão de mutações relatadas configura uma disrupção face ao quadro com base no qual se montou esta investigação. Mais: configura uma disrupção face ao quadro que, durante décadas, serviu de base ao debate sobre a urbanização e às conclusões que daí foram resultando, muitas das quais permanecem incrustadas na cultura disciplinar, nas práticas correntes e na legislação vigente, apesar das profundas alterações de contexto a que assistimos.

O que fica (uma vez mais) evidente é que os modelos de planeamento – tal como os de projecto, diga-se – não são universais como a doutrina moderna parecia supor. Dependem do contexto social, económico e político, assim como dos modos de produção instalados. No entanto, a inércia das práticas associadas ao urbanismo, e uma certa ideia de universalidade dos seus princípios, fazem com que tenham dificuldade em adaptar-se às novas condições e continuem a acumular incoerências.

A análise cabal das mutações que se sucederam ao longo da última década, e do modo como estas alteraram os processos de urbanização, não cabe neste trabalho. Importa, contudo, fazer três comentários relativos ao modo como os acontecimentos relatados redefinem o quadro que estruturou a reflexão aqui exposta.

1.2.1. Ampliação do desfasamento

O novo contexto parece estar a contribuir para aprofundar o desfasamento entre cultura disciplinar e condições reais da urbanização que aqui se vem relatando, pelo menos em alguns dos seus termos.

Os efeitos da crise económica e financeira sublinharam a desadequação e disfuncionalidade de um sistema de planeamento que havia sido pensado para regular e guiar uma dinâmica de expansão que se julgava constante. Perante um cenário de perda demográfica e ausência de construção, o sistema de planeamento parecia ficar sem objectivo ou rumo. Face à dupla retirada do investimento (público e privado) a que se assistiu nas áreas da ocupação extensiva, o sistema de planeamento – destinado, por um lado, a definir a acção pública e,

por outro lado, a dirigir a promoção privada – mostrou-se inoperante e sem quaisquer instrumentos para actuar num território onde esses dois modos de intervenção pareciam ter desaparecido.

De seguida, a concentração do investimento e da atenção na reabilitação dos centros históricos veio reforçar o domínio do modelo da cidade concentrada. Todo o debate sobre temas urbanísticos passou a estar focado nos principais núcleos centrais do país – suas virtualidades, seus problemas, seus projectos de futuro – em detrimento das restantes áreas da urbanização extensiva que parecem ausentes das narrativas dominantes.

Estes anos conturbados e de escassez de recursos favoreceram ainda uma acção reactiva, centrada na resposta a problemas específicos ou na mobilização de programas de financiamento temáticos, o que contribuiu para um debate e uma prática muito sectorializados – mobilidade suave, *smart cities*, frentes marítimas e linhas de água, reabilitação do edificado, eficiência energética, políticas de habitação, e pouco mais – aos quais faltou um olhar mais abrangente e integrado dos diferentes territórios, dinâmicas e processos. E o tempo de maior investimento público que agora se perspectiva parece seguir a mesma tendência.

Tudo isto contribuiu para um olhar ainda mais centrado na *cidade-objecto* e nos modelos ideais a ela associados, ocultando tudo o que lhe é exterior. Criou-se, assim, um ambiente pouco favorável à qualificação das áreas de ocupação extensiva e ao desenvolvimento de práticas adequadas à transformação quotidiana destes territórios banais.

1.2.2. Novos desafios

As sucessivas alterações de contexto vêm lançar novos desafios aos territórios da ocupação extensiva. São desafios difíceis de determinar, uma vez que as novas condições da urbanização estão longe de estar estabilizadas. Mas, apesar da incerteza, é possível retirar algumas conclusões deste fim de ciclo, que evidenciou as fragilidades de uma urbanização exclusivamente assente na expansão e na promoção imobiliária.

Agora, a questão fundamental não será já saber como desenhar novas estruturas urbanas com base na sucessiva adição de novas peças, cujo número tenderá, provavelmente, a manter-se baixo, pelo menos no curto-médio prazo. O problema não é já a expansão, mas a necessidade de uma acção de consolidação e revalorização dos territórios que resultaram

da expansão das décadas anteriores.[898] Trata-se de uma acção urgente, de modo a travar a instalação de amplas dinâmicas de degradação resultantes da retirada do investimento e do abandono[899]. Trata-se também de uma acção particularmente complexa, dada a vastidão das áreas em causa e o facto de não lhes serem reconhecidos factores de diferenciação como aqueles que viabilizam o processo de reabilitação dos centros históricos em curso.

Não é previsível (nem desejável) que uma tal acção possa ser levada a cabo apenas pela continuação dos mecanismos de urbanização das décadas anteriores, mesmo num (pouco provável) cenário de retorno do investimento e crescimento às áreas da ocupação extensiva.

Importa, por isso, explorar outros modos de actuação mais capazes de rentabilizar os materiais já disponíveis em cada lugar. E isto leva-nos, uma vez mais, a repensar o papel da administração local, apontando para uma acção pública mais proactiva e focada em identificar, activar, mobilizar e articular os recursos, dinâmicas e actores presentes nos territórios, animando uma acção colectiva com vista à concretização de objectivos partilhados e conjuntamente determinados.

Trata-se de uma reflexão que não é possível desenvolver neste trabalho, importando contudo enunciar quatro tópicos que parecem centrais para a formulação de uma hipótese de trabalho.

O primeiro corresponde a uma acção de identificação e mapeamento, por um lado, das necessidades, anseios e expectativas das populações às quais importa dar resposta e, pelo outro lado, dos recursos, dinâmicas e actores disponíveis e que se mostrem capazes de assegurar parte dessa resposta. Desenha-se, assim, a rede de oferta e procura existente de modo a evidenciar como poderia ela ser reorganizada de modo mais eficiente e quais os

898. Neste sentido, Nuno Portas fala da necessidade de uma acção de *reurbanização*, entendida como "processo de completar, refazer e melhorar as redes de suporte e espaçamento dos conjuntos edificados existentes ou potenciais urbanizações deficitárias da cidade extensiva" (PORTAS, Nuno; TRAVASSO, Nuno (2011) – "As Transformações do Espaço Urbano: Estruturas e Fragmentos", p. 164).

899. Em 2012, tempo de forte restrição da despesa pública, João Ferrão chamava a atenção para a necessidade de considerar também os custos da inacção (cf. FERRÃO, João (2012) – "Propor: Quem ordena o território?"). A este propósito, importa lembrar que a edificação que cobre as áreas da urbanização extensiva é, na sua larga maioria, construída nas décadas de 1980, 1990 e 2000, e em geral pouco qualificada. Será esta enorme massa de edificação a entrar agora em processo de degradação, se nada for feito em contrário.

componentes em falta. Fomentar essa reorganização e garantir as peças ausentes seriam, então, os objectivos da acção pública a cumprir[900].

O segundo tópico decorre do anterior e corresponde à necessidade de chamar ao processo de urbanização actores que dele estiveram apartados e que, durante os últimos anos, se mostraram particularmente disponíveis e capazes (entre os quais importa destacar as entidades do terceiro sector) criando novos equilíbrios entre os diferentes intervenientes e interesses envolvidos, e articulando distintos modos de olhar e de fazer. Este objectivo implica encontrar formas de abrir espaço à intervenção desses novos actores, mobilizá-los, capacitá-los, disponibilizar-lhes os recursos necessários, provocar oportunidades para a sua acção[901], e aceitar ser por eles provocado[902].

O terceiro tópico surge como ampliação do ponto antecedente e diz respeito ao desenho de processos mais abertos e inclusivos, explorando fórmulas de envolvimento de todos os interessados em processos de co-criação e co-decisão.

Por fim, os três pontos referidos parecem apontar para um quarto tópico que interessa aqui sublinhar: a necessidade de instalar entidades locais de mediação capazes de assegurar essa acção, que terá de ser próxima, de reconhecimento, mobilização, articulação, capacitação, envolvimento e activação. Espécie de fulcros para processos colectivos de base local com vista à reinvenção dos territórios[903].

Esboça-se, assim, uma missão mais exigente para a acção pública, ao mesmo tempo mais interventiva e mais inclusiva, que seja capaz de reconhecer e activar os recursos locais, e

---

900. Cf. BOERI, Stefano (2012) – *Fare più con meno: Idee per riprogettare l'Italia*; PORTAS, Nuno; SÁ, Manuel Fernandes de; CALIX, Teresa (coord.) (2015) – *Orientações estratégicas: Arco Metapolitano Noroeste*.

901. Programas como o BIP/ZIP, o Bairros Saudáveis ou o 1º Direito são exemplos de políticas que visam dinamizar e capacitar esse conjunto de actores, nomeadamente o tecido associativo, mas também as equipas técnicas interessadas em trabalhar com eles.

902. Cf. VAREA ORO, Aitor; TRAVASSO, Nuno – "Assembling an alternative: pushing the development of a new housing programme in Porto".

903. Em resposta à encomenda feita pela Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão ao Centro de Estudos de Arquitectura e Urbanismo da FAUP com vista ao desenvolvimento da Estratégia Local de Habitação do município e do Programa Estratégico de Reabilitação Urbana para a ARU de Riba d'Ave e Oliveira S. Mateus, a proposta apresentada foi a da promoção de um processo de desenvolvimento local com base na instalação em Riba d'Ave de um gabinete de apoio local que tinha quatro objectivos: primeiro, ser base para um diagnóstico fino da situação; segundo, dar apoio técnico aos actores locais na acção de reabilitação e desenvolvimento de soluções de habitação; terceiro, assegurar a articulação entre as diferentes acções privadas e públicas; e quarto, animar o debate local em torno daquele território mobilizando a acção local. A proposta inspirava-se noutras acções da mesma natureza, como o Gabinete Técnico Local do centro histórico de Guimarães, ou o próprio Famalicão MadeIn que funciona como entidade de mediação e apoio à acção empresarial. No entanto, a situação pandémica não permitiu a instalação do gabinete dentro dos moldes previstos.

que consiga criar condições para a emergência de outras lógicas e intervenientes da transformação dos espaços urbanos que vão para lá das dinâmicas do mercado.

1.2.3. Entre sistema e agência

A rápida e sucessiva alteração das condições da urbanização a que assistimos obriga a reequacionar a responsabilidade dos diferentes actores na definição dessas condições.

A sucessão de mutações relatadas evidenciou aquilo que Neil Brenner insiste em lembrar: a importância de entender *o urbano* como processo por via do qual "as contraditórias relações socio-espaciais do capitalismo se territorializam e generalizam"[904], o que implica lê-lo menos a partir das suas formas e mais a partir dos seus mecanismos de produção. E esta é uma leitura que deve ter em conta (pelo menos) duas escalas de observação, que são opostas mas complementares.

De um lado, as dinâmicas geopolíticas e geoeconómicas de escala global que determinam os acontecimentos. Da desregulação dos mercados financeiros ao surgimento de um novo vírus, das tendências do mercado turístico à concentração de capital no imobiliário de nicho, a urbanização é, em grande medida, a expressão local e material de fluxos de escala planetária sobre os quais não temos qualquer controlo.

Do outro lado, as práticas e opções locais: não só as políticas nacionais, mas também as municipais, e mesmo as decisões tomadas em cada projecto em particular e no modo como cada actor individual conduz a sua acção. Os actores locais – nomeadamente os municípios, a academia e os projectistas (tal como as associações que os representam) – não podem ser tidos como exógenos à definição das circunstâncias em que se movem os processos da urbanização. Das novas práticas de projecto colaborativo à mobilização do terceiro sector por via da acção municipal, do activismo pelo direito à habitação à alteração das políticas públicas que daí resultou, ficou claro que, a cada momento de crise, estes actores puderam escolher o modo como actuar e como participar no redesenho das condições em que desenvolvem a sua acção.

Daí que no debate sobre o urbano e seus modos de produção não seja possível naturalizar essas condições, como se fez no início deste trabalho. Depois de uma década de transformações, torna-se demasiado evidente que um eventual retorno às práticas

904. BRENNER, Neil (2013) – "Theses on Urbanization", p. 95.

anteriores – com o mesmo jogo de actores, as mesmas relações de poder, as mesmas lacunas, os mesmos a ficar de fora dos sistemas de produção e decisão, do acesso à habitação e à cidade – não seria uma imposição: seria uma escolha. Sê-lo-ia agora, tal como o foi antes[905].

E este ponto leva-nos de novo a Brenner, segundo o qual *o urbano* terá hoje de ser entendido, não só como arena, mas também como objecto do confronto político com vista à construção de um projecto de sociedade[906]. Um confronto face ao qual aqueles que participam na transformação do espaço urbano – por via do planeamento, da regulação, da intervenção, do desenho, do debate, ou da análise – não podem reclamar uma posição exterior, de participação neutra ou mera observação. Serão intervenientes activos, o que não quer dizer que tenham, por si mesmos, a capacidade de determinar as condições da urbanização ou possam ser por elas responsabilizados.

A este propósito, Nishat Awan, Tatiana Schneider e Jeremy Till sublinham a necessidade de superar o dualismo entre *acção individual* e *sistema* – entre *agência* e *estrutura* – tão caro ao discurso académico no domínio da arquitectura. A produção do espaço não pode ser entendida como resultado da acção de um indivíduo único enquanto génio criador isolado de um contexto específico; tal como não pode ser considerada como consequência inevitável de um sistema social, económico e político que determina o rumo dos acontecimentos independentemente da participação de cada actor, o qual seria assim desresponsabilizado. Ao contrário, reconhece-se a capacidade da acção individual para actuar de modo transformador sobre o sistema, ainda que de forma muito parcial; ao mesmo tempo que se insiste que tal acção será tanto mais efectiva quanto mais tomar em conta todos os actores, dinâmicas, limites e condicionantes impostas pelo sistema, quanto mais partir de um conhecimento fundo dessas estruturas e agir a partir delas, dentro delas[907].

Esta leitura traz uma responsabilidade acrescida a todos os que, na sua acção quotidiana, participam nos processos de transformação urbana – entre os quais importa considerar a

---

905. Lembremo-nos aqui, por exemplo, da já relatada política pública de apoio à aquisição de habitação própria (por oposição às políticas de habitação iniciadas no pós-25 de Abril) e ao modo como ela formatou os processos de urbanização (cf. *5.4. Crescimento por colonização. Parte II*).

906. Para Neil Brenner, esta passagem de arena a objecto deve ser entendida como uma evolução face à posição de Lefebvre, que o autor toma por base. Cf. BRENNER, Neil (2013) – "Theses on Urbanization", p. 89.

907. AWAN, Nishat; SCHNEIDER, Tatjana; TILL, Jeremy (2011) – *Spatial Agency: Other ways of doing architecture*, p. 30-33.

academia – e que se deparam com um desafio complexo, pleno de cedências e compromissos: envolver-se activamente no debate e na transformação das condições existentes, ao mesmo tempo que se exploram formas de actuação mais operativas que saibam jogar com essa mesma teia de condições existentes, em constante mutação. É por isso que Cels, Jong e Nauta defendem que a acção de inovação que importa perseguir "tem de combinar a estratégia profunda dos mestres de xadrez com as tácticas ágeis dos acrobatas"[908].

908. CELS Sanderijn; JONG, Jorrit de; NAUTA, Frans (2012) – *Agents of Change: Strategy and tactics for social innovation*, p. 11.

2. A síntese possível

Como vimos, o contexto actual reconfigura o quadro que serviu de ponto de partida ao presente trabalho, e traça o caminho para a investigação futura, a desenvolver.

É um caminho complexo. Marcado por um maior afastamento entre a cultura dominante e aquelas que são as condições reais da transformação quotidiana das mais extensas áreas da urbanização banal, que albergam o maior número de pessoas e actividades. Marcado por novos desafios para a necessária consolidação e revalorização dessas áreas de urbanização extensiva, para as quais parece ser agora mais difícil mobilizar investimento e atenção. Marcado por uma maior responsabilidade de todos os envolvidos, obrigados a procurar as formas mais operativas de actuar perante as circunstâncias de cada momento, ao mesmo tempo que se empenham activamente na transformação dessas mesmas circunstâncias.

Percorrer este caminho implicará certamente uma revisão das conclusões a que se chegou ao longo deste estudo, em particular no que toca ao papel que aqui se reclama para os municípios na sua acção de planeamento e gestão dos territórios. Entende-se, no entanto, que o novo cenário não invalida essas conclusões naqueles que são os seus princípios fundamentais. Elas ganham, sim, maior pertinência e abrangência.

Neste sentido, e em jeito de síntese final, apontam-se cinco tópicos que sumarizam as principais propostas avançadas neste trabalho com vista à formação de práticas de planeamento e gestão mais ajustadas aos cenários da urbanização extensiva contemporânea:

Comum

* Centrar a atenção naquilo que há de mais *comum* na urbanização. *Comum* no sentido de ordinário e vulgar, focando a atenção nas áreas da urbanização extensiva – maioritárias e onde reside e trabalha a maior parte da população –, assim como nos materiais e processos correntes da produção quotidiana dos espaços urbanos. *Comum*, também, no sentido daquilo que pertence a um colectivo. Não só o sistema de espaços colectivos, mas também os valores partilhados, a construção colectiva de imaginários, o debate aberto e inclusivo em torno do território e seus projectos de futuro, o envolvimento de todos nos processos de invenção e produção dos lugares que habitam.

Reconhecimento

* Cultivar a prática de reconhecimento das lógicas, estruturas, valores e potenciais próprios de cada território, assim como dos recursos, actores e dinâmicas aí presentes; o que implica a aprendizagem de um novo modo de olhar o banal, mais próximo e atento. Os elementos endógenos identificados devem ser entendidos como base para uma acção transformadora, que assente na revelação desses materiais, na sua mobilização, reorganização e activação. A transformação dos espaços da ocupação extensiva partiria, assim, em primeira instância, da reinterpretação daquilo que já lá está.

Gestão

* Colocar no centro das práticas de ordenamento dos territórios a gestão quotidiana da urbanização, visando dirigir ou mobilizar as diferentes iniciativas parcelares com vista à sua articulação num sistema mais amplo, coerente e inteligível. Algo que tanto passa pelo acompanhamento dos projectos apresentados à Câmara pelos promotores privados, como passa pela mobilização e suporte das iniciativas de outros actores, e ainda pela acção pública que liga ou complementa as várias acções parcelares. Passa, sobretudo, pela articulação, em tempo útil, destas diferentes formas de intervenção. Trata-se, assim, de uma acção assente na coordenação e dinamização das múltiplas

e diferenciadas iniciativas de transformação quotidiana dos territórios, que será tanto mais operativa e consequente quanto mais presente e próxima for. Aponta-se, por isso, para equipas de zona com diferentes valências e presentes localmente, que se estabeleçam como entidades de mediação e activação.

Imaginários

* Promover uma conversa aberta, inclusiva e contínua sobre o território que anime um processo de construção colectiva de imaginários partilhados, ao mesmo tempo que estabelece uma linguagem partilhada, reúne um colectivo em torno desse território e faz emergir as *matérias de interesse* a ele associadas que importa debater colectivamente. Este processo deverá ser entendido como base para o envolvimento das populações no debate sobre os futuros pretendidos para os espaços que habitam. Será igualmente a base para a mobilização e coordenação da acção dos diferentes intervenientes com vista à concretização desses futuros sonhados.

Aprendizagem

* Implementar os tópicos antes mencionados por via de um percurso de *aprendizagem colectiva* com vista à formação progressiva e incremental de uma *cultura de planeamento* e uma *cultura de território* mais consonantes com os contextos da ocupação extensiva e com as condições de urbanização existentes a cada momento. Um processo que deverá assentar, em primeira instância, no conhecimento e experiência acumulados pelos diferentes actores envolvidos na acção de urbanização, incentivando a sua partilha, avaliação e debate, assim como a abertura a outros intervenientes que possam discutir e desafiar as práticas instituídas. Um processo do qual a academia não se deverá alhear.

Para terminar, importa ainda acrescentar a estes pontos essencialmente dirigidos às práticas de planeamento e gestão, duas notas referentes a duas posições de partida que, ao longo deste percurso de investigação, foram sucessivamente reforçadas.

A primeira prende-se com a disciplina:

À medida que o fenómeno urbano se ampliou e desconfinou, perdeu os limites e a forma reconhecíveis, a arquitectura, enquanto disciplina e enquanto prática (ou pelo menos as interpretações mais difundidas do que deve ser a disciplina), parece ter tido crescente dificuldade em acompanhar essa evolução e adaptar o seu instrumental à nova realidade, tendendo a manter os anteriores modelos de referência e a cingir a sua actuação aos momentos de excepção onde eles parecem ser ainda operativos. Com isto, a disciplina foi perdendo a capacidade de participar activamente no debate em torno dos temas da produção do espaço urbano que ocupa a maior parte do território e foi ficando sem ferramentas para aí intervir.

Este trabalho permitiu reforçar a convicção da necessidade de instaurar uma cultura de reconhecimento e compreensão das lógicas e valores próprios da urbanização actual e dos seus múltiplos contextos, assim como da necessidade de cultivar um olhar que não veja o urbano apenas nas suas formas, mas também por meio dos seus processos e dos actores da sua produção.

Estas são duas condições para o desenvolvimento de modos de actuar mais adequados aos cenários e às circunstâncias com que hoje nos deparamos. Modos de actuar que já não podem visar a substituição das lógicas preexistentes por uma nova ordem, nem podem esgotar-se no desenho. Terão, sim, de ser vistos como participações pontuais em processos de transformação em curso, capazes de dialogar com as suas lógicas, dinâmicas e actores, menos focados nos produtos físicos e mais direccionados para os seus efeitos e impactos sociais. E isto implica alterações significativas no modo como a disciplina vem sendo ensinada e debatida, em particular no seio da academia.

A segunda prende-se com as práticas de investigação:

Esta experiência de investigação permitiu reforçar a convicção na pertinência de uma investigação mais próxima e participante. Em particular em temas como aqueles que aqui

foram tratados, associados a processos sociais, económicos e políticos que se desenvolvem numa densa teia de condicionantes, o avanço no conhecimento – e em especial a evolução das práticas concretas – só se fará por via de um percurso de aprendizagem partilhada, que cruze reflexão teórica com experiência prática. E isso implica provocar uma maior interacção entre a academia e os actores que participam na produção quotidiana do espaço urbano.

Para tal, é necessária uma prática de investigação que saiba envolver e envolver-se com esses actores, e que consiga articular produção teórica, investigação aplicada, formação, divulgação, intervenção cívica, debate, e teste prático das propostas defendidas.

Porém, tais práticas adequam-se mal aos actuais moldes de organização e avaliação da produção académica, que tendem a torná-la mais autónoma e encerrada sobre si mesma. Importa, por isso, repensar este modelo e criar as condições que permitam aumentar a superfície de contacto entre a academia e a sociedade de que ela faz parte, de modo a que a academia possa cumprir a sua missão de apoiar o desenvolvimento da sociedade, como tantas vezes fez ao longo da sua história.

O percurso de investigação aqui relatado procurou, na medida das suas limitações, avançar no sentido que acima se esboçou. Procurou, sobretudo, apontar caminhos para que seja possível continuar a avançar. Fica a humilde esperança de poder ter contribuído, pouco que seja, para tal fim.

Referências bibliográficas

A3S (2016) – *Estudo de Satisfação da Vivência em Vila Nova de Famalicão: inquérito à população residente*. Em linha: *sítio da Câmara Municipal de Famalicão*. Consultado: Dezembro 2020.

ABREU, Abílio Vassalo; **OLIVEIRA**, Fernanda Paula (2014) – *Acordos de cooperação e cedências nos loteamentos*. Braga: AEDRL, 2014.

ADAMOWICZ, Elza (1998) – *Surrealist Collage in Text and Image: Dissecting the Exquisite Corpse*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

AGNOLETTO, Matteo; **GUERZONI**, Marco (ed.) (2012) – *La campagna necessaria: Un'agenda d'intervento dopo l'esplosione urbana*. Macerata: Quodlibet, 2006.

ALLEGRA, Marco (2015) – "Making sense of planning expertise: housing policy and the role of experts in the Programa Especial de Realojamento (PER)" in FERRÃO, João; HORTA, Ana – *Ambiente, Território e Sociedade: Novas agendas de investigação*. Lisboa, ICS, 2015, p. 173-179.

ALBERTI, Leon Battista (1485) – *Da Arte Edificatória*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

ALVES, António Monteiro; **PEREIRA**, João Santos; **SILVA**, João M. Neves (1990) – "A introdução e a expansão do eucalipto em Portugal" in ALVES, António Monteiro; PEREIRA, João Santos; SILVA, João M. Neves – *O eucaliptal em Portugal: impactes ambientais e investigação científica*. Lisboa: ISA Press, 2007, p. 14-24.

ALVES, Fernando Brandão; **CORTESÃO**, João (2009) – "Dispersão urbana: uma oportunidade" in CARVALHO, Jorge (coord.) – "Ocupação dispersa: problemática, custos e benefícios" (*Sociedade e Território*, 42). Porto: Afrontamento, 2009, p. 67-73.

ALVES, Jorge Fernandes (2000) – "A estruturação de um sector industrial: a pasta de papel" in *Revista da Faculdade de Letras: História*, III série, vol. 1, 2000, p. 153-182.

ALVES, Jorge Fernandes (2002) – "A Indústria Têxtil do Vale do Ave" in MENDES, José Amado; FERNANDES, Isabel (coord.) – *Património e Indústria no Vale do Ave*. V. N. Famalicão: Adrave, 2002, p. 372-389.

ALVES, Jorge Fernandes (2005) – "A indústria em Vila Nova de Famalicão" in CAPELA, José Viriato; MARQUES, José; COSTA, Artur Sá da; SILVA, António Joaquim Pinto da (coord.) – *História de Vila Nova de Famalicão*. V.N. Famalicão: Edições Quasi, 2005, p. 443-486.

ALVES, Jorge Fernandes (2016) – "A fileira do leite em perspectiva histórica" in ALVES, Jorge Fernandes; MEDEIROS, L.H. Sequeira de; DIAS, João Cotta – *Leite e lacticínios em Portugal: Digressões históricas*. s.l.: Confraria Nacional do Leite, 2016, p. 7-186.

ANGELO, Hillary (2016) – "From the city lens toward urbanisation as a way of seeing: Country/city binaries on the urbanising planet" in *Urban Studies,* 54(1), p. 158-178.

ANTUNES, Gonçalo (2018) – *Políticas de Habitação: 200 anos*. Lisboa: Caleidoscópio, 2018.

ANTUNES, Gonçalo (2020) – *Housing policies in (the) crisis: The Troika memorandum and the housing market in Portugal*. Lisboa: Friedrich Ebert Stiftung, 2020.

ASCHER, François (1995) – *Metapolis: Acerca do futuro da cidade*. Oeiras: Celta Editora, 1998.

ASCHER, François (2000) – *La société hypermoderne ou Ces événements nous dépassent feignons d'en être les organisateurs*. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube, 2005.

ASCHER, François (2001) – "Novos princípios do urbanismo" in ASCHER, François – *Novos princípios do urbanismo, seguido de Novos compromissos urbanos: Um léxico*. Lisboa: Livros Horizonte, 2010, p. 133-138.

ASCHER, François (2007) – "Multimobility, Multispeed Cities: A challenge for architects, town planners, and politicians" in *Places*, 19(1), 2007, p. 36-41.

ATP (2017) – "A Indústria Têxtil e Vestuário Portuguesa: Declínio, Recuperação e os 'Drives' da Mudança". Em linha: *sítio do Banco de Portugal*. Consultado: Março 2021.

AUGÉ, Marc (1992) – *Não-lugares: Introdução a uma antropologia da sobremodernidade*. Lisboa: 90 Graus Editora, 2005.

AWAN, Nishat; **SCHNEIDER**, Tatjana; **TILL**, Jeremy (2011) – *Spatial Agency: Other ways of doing architecture*. London; New York: Routledge, 2011.

BABO, António; **SÁ**, Manuel Fernandes de (1986) – "Planear na Região Norte: Homogenias e especificidades" in *Sociedade e Território*, 4, 1986, p. 10-17.

BÄCKLUND, Pia; **MÄNTYSALO**, Raine (2010) – "Agonism and institutional ambiguity: Ideas on democracy and the role of participation in the development of planning theory and practice-the case of Finland" in *Planning Theory*, 9(4), 2010, p. 333-350.

BACON, Edmund (1967) – *Design of Cities*. London: Thames and Hudson, 1995.

BALDUCCI, Alessandro; **FEDELI**, Valeria; **FABIO**, Manfredini; **PUCCI**, Paola (2006) – *I territori della produzione: Riorganizzare gli spazi della produzione in Provincia di Vicenza*. Firenze: Alinea Editrice, 2006.

BAGNASCO, Arnaldo (1977) – *Tre Italie: La problematica territoriale dello sviluppo Italiano*. Bologna: Il Mulino, 1977.

BAUER, Gérard; **ROUX**, Jean-Michel (1976) – *La rurbanisation ou la ville éparpillée*. Paris: Éditions de Seuil, 1976.

BENJAMIN, Walter (1940) – "Sobre o conceito da História" in BENJAMIN, Walter – *O Anjo da História*. Lisboa: Assírio & Alvim, 2017, p. 9-20.

BERLAGUE, H.-P.; **BOURGEOIS**, Victor; **CHAREAU**, Pierre; et al. (1928) – "Déclaration de La Sarraz" in *Habitation: revue trimestrielle de la section romande de l'Association Suisse pour l'Habitat*, 41(2), 1968, p. 15-16.

BIANCHI, Matías (2015) – "Desigualdades en América Latina en la era digital" in BIANCHI, Matías; MANCINI, Pía (coord.) – *¿Qué democracia para el siglo XXI?* [s.l.]: Democracia en red; ADS, 2015, p. 118-132.

BIANCHI, Matías; **MANCINI**, Pía (2015) – "Introducción: ¿Qué democracia para el siglo XXI?" in BIANCHI, Matías; MANCINI, Pía (coord.) – *¿Qué democracia para el siglo XXI?* [s.l.]: Democracia en red; ADS, 2015, p. 4-22.

BINGRE, Pedro (2010) – "Economia política do urbanismo português: Quatro décadas de rentismo, corrupção e incompetência" in *Vírus*, 8, 2010, p. 73-79.

BINGRE, Pedro (2011) – *Análise das relações da política de solos com o sistema económico: Estudo de enquadramento para a preparação da Nova Lei do Solo*. Lisboa: DGOT-DU, 2011. Em linha: *Fórum das Cidades*. Consultado: Maio 2015.

BOERI, Stefano (2012) – *Fare più con meno: Idee per riprogettare l'Italia*. Milano: Il Saggiatore, 2012.

BOERI, Stefano; **LANZANI**, Arturo; **MARINI**, Edoardo (1993) – *Il territorio che cambia: Ambienti, paesaggi e immagini della regione milanese*. Milano: AIM; Abitare Segesta, 1993.

BOGDANOR Vernon (2012) – "Britain in the 20th century: Thatcherism, 1979-1990". Conferência apresentada no Gresham College, 24 Abril, 2012. Em linha *sítio do Gresham College*. Consultado em Abril de 2013.

BOLLNOW, O. Friedrich (1963) – *Hombre y espacio*. Barcelona: Editorial Labor, 1969.

BOTTON, Alain de (2009) – *Uma Semana no Aeroporto: Um Diário de Heathrow*. Alfragide: D. Quixote, 2011.

BOUDREAU, Julie-Anne (2007) – "Making new political spaces: mobilizing spatial imaginaris, instrumentalizing spatial practices, and strategically using spatial tools" in *Environment and Planning A,* 39, 2007, p. 2593-2611.

BOURDIN, Alain (2005) – *La métropole des individus*. La Tour d'Aigues: Éditions de l'Aube, 2005.

BOURDIN, Alain (2010) – *O Urbanismo Depois da Crise*. Lisboa: Livros Horizonte, 2011.

BRANCO, Amélia (2010) – *O impacto das florestas no crescimento económico moderno durante o Estado Novo (1930-1974).* Tese de Doutoramento apresentada ao Instituto Superior de Economia e Gestão, Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2005 (ed. policopiada).

BRANCO, Amélia (2010) – "Was the portuguese forest policy a contribution towards economic modernization? The case of the paper pulp industry during the Estado Novo (1930-1974)" in *Revista de Historia Industrial,* 19(3), 2010, p. 69-96.

BRANDÃO, Ana; **BRANDÃO**, Pedro (coord.) (2018) – *O lugar do comum: Guia de avaliação e interpretação do espaço público*. Lisboa, IST-ID, 2018.

BRANDÃO, Ana; **BRANDÃO**, Pedro (coord.) (2019) – *O lugar de todos: Interpretar o espaço público urbano*. Lisboa, IST-ID, 2019.

BRANDÃO, Pedro; **BRANDÃO**, Ana; **TRAVASSO**, Nuno; **SILVA**, Maria M.; **ÁGUAS**, Sofia; **RICART**, Núria (2018) – "Public Space new streets typologies – a matter of fact (hardware and software)" in MADY, Christine (org.) – *Transitional Streets: Narrating stories of convivial streets. Conference proceedings 3rd City Street Conference 2018*. Beirute: NDU, 2018, p. 235-247.

BREHENY, Michael (1996) – "Centrists, Decentrists and Compromisers: Views on the future of urban form" in JENKS, Mike; BURTON, Elizabeth; WILLIAMS, Katie (ed.) – *The compact city: A sustainable urban form?* Oxford: Oxford Brooks University, 1996, p. 13-35.

BRENNER, Neil (ed.) (2013) – *Implosions / Explosions: towards a study of Planetary Urbanization*. Berlin: Jovis, 2013.

BRENNER, Neil (2013) – "Theses on Urbanization" in *Public Culture*, 25(1), 2013, p. 85-114.

BRENNER, Neil; **SCHMID**, Christian (2015) – "Towards a new epistemology of the urban?" in *City*, 19(2-3), 2015, p. 151-182.

CACCIARI, Massimo (2004) – *A Cidade*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2010.

CALIX, Teresa (2013) – *As morfologias da cidade contemporânea: Estruturas e Texturas. Uma matriz interpretativa da forma urbana. O sistema urbano do Porto*. Tese de Doutoramento apresentada à Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto. Porto, 2013 (ed. policopiada).

CALIX, Teresa (2015) – "A nossa casa precisa de uma realidade" in DOMINGUES, Álvaro; TRAVASSO, Nuno (coord.) – *Território: Casa Comum*. Porto: FAUP, 2015, p. 17-21.

CANIGGIA, Gianfranco (1963) – *Lettura di una città: Como*. Roma: Centro studi di storia urbanistica, 1963.

CARAÇA, João (2012) – "The separation of cultures and the decline of modernity" in CASTELLS, Manuel; CARAÇA, João; CARDOSO, Gustavo (coord.) – *Aftermath: The cultures of the economic crisis*. Oxford: Oxford University Press, 2012 p. 44-55.

CARDOSO, José Luís (2012) – "Ecos da Grande Depressão em Portugal: relatos, diagnósticos e soluções" in *Análise Social*, 203, XLVII, 2012, p. 370-400.

CARVALHO, Jorge (2012) – *Dos planos à execução urbanística*. Coimbra: Almedina, 2012.

CARVALHO, Jorge (coord.) (2013) – *Ocupação dispersa: Custos e benefícios à escala local*. Lisboa: Direcção Geral do Território, 2013.

CARVALHO, Jorge; **OLIVEIRA**, Fernanda Paula (2015) – "Classificação e reclassificação do solo urbano no novo quadro legal" in CARVALHO, Jorge; OLIVEIRA, Fernanda Paula – *Classificação do solo no novo quadro legal*. Coimbra: Almedina, 2016, p. 7-33.

CASAS VALLE, Daniel (2018) – *Streets and urbanisation - theory, case, tool: Reflections on the intermediary scale in the Porto region*. Tese de Doutoramento apresentada à Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto. Porto, 2018 (ed. policopiada).

CASAS VALLE, Daniel; **TRAVASSO**, Nuno – "Urbanization in the Ave Valley region: more than a sum of building projects?" in OLIVEIRA, Vítor; et al. (eds.) – *Our common future in Urban Morphology*. Porto: FEUP, 2014, p. 1428-1446.

CASTELLS, Manuel (1978) – *City, Class and Power*. London; New York: MacMillan, 1982.

CASTELLS, Manuel (1996) – *A Era da Informação: economia, sociedade e cultura*. Vol. I: *A Sociedade em Rede*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

CASTRO, João Bautista de (1762) – *Mappa de Portugal Antigo e Moderno*. Tomo I. Lisboa: Officina Patriarcal de Francisco Luiz Ameno, 1762.

CAVACO, Cristina (2009) – *Formas de Habitat Suburbano: Tipologias e Modelos Residenciais na Área Metropolitana de Lisboa*. Tese de Doutoramento apresentada à Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, 2009 (ed. policopiada).

CAVACO, Cristina (2014) – "From urban sprawl to a compact city policy: The primacy of process over form" in OLIVEIRA, Vitor; et al. (ed.) – *Our common future in Urban Morphology*. Porto: FEUP, 2014, p. 810-821.

CE; **BCE**; **FMI**; **GOVERNO DO PORTUGAL** (2011) – *Memorandum of understanding on specific economic policy conditionality*. Em linha: *sítio da Comissão Europeia*. Consultado: Outubro 2019.

CEHOPU (1989) - *El sueño de un orden: La ciudad hispanoamericana*. Madrid: MOP, 1989.

CELS Sanderijn; **JONG**, Jorrit de; **NAUTA**, Frans (2012) – *Agents of Change: Strategy and tactics for social innovation*. Washington, D.C.: Brookings Institute Press, 2012.

CERDÁ, Ildefonso (1867) – *Teoría general de la urbanización y aplicación de sus princípios y doctrinas a la reforma y ensanche de Barcelona*. Madrid: Imprenta Española, 1867.

CERTEAU, Michel de (1980) – *The practice of everyday life*. Berkeley; Los Angeles; London: University of California Press, 1988.

CET/ISCTE; et al. [s.d.] – "Contributos para o Plano Estratégico de Habitação 2008/2013: Documento Políticas de Habitação". Lisboa: INH, s.d.

CIAM-FRANCE (1941) – "Carta de Atenas" in *Arquitectura: revista de arte e construção*, 2ª série, 20 (Fev.1948) - 32 (Out. 1949).

CHOAY, Françoise (1969) – *The modern city: planning in the 19th century*. New York: George Braziller, 1970.

CHOAY, Françoise (1980) – *A regra e o modelo: Sobre a teoria da Arquitectura e do Urbanismo*. Casal de Cambra: Caleidoscópio, 2007.

CHOAY, Françoise (1994) – "El reino de lo urbano y la muerte de la ciudad" in MARTÍN RAMOS, Angel (ed.) – *Lo Urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: Edicions UPC, 2004, p. 61-72.

COELHO, Rodrigo (2012) – *Formas e Desígnios do Espaço Público na Cidade Contemporânea. O projecto do espaço Público na construção da Cidade: Casos Portugueses*. Tese de Doutoramento apresentada à Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto. Porto, 2012 (ed. policopiada).

COELHO, Rodrigo (2014) – "Desígnios e formas do espaço público na cidade contemporânea: notas para pensar o projecto do espaço público na construção da cidade portuguesa" in *Revista Iberoamericana de Urbanismo*, 11, 2014 Em linha: *RACO* Consultado: Dezembro 2018.

COMISSÃO EUROPEIA (1999) – *ESDP European Spatial Development Perspective: Towards balanced and sustainable development of the territory of the European Union*. Acordado pelo encontro informal de ministros da UE responsáveis pelo ordenamento do território. Em linha: *sítio da Comissão Europeia* Consultado: Julho 2020.

CONFIDENCIAL IMOBILIÁRIO (2021) – "Quase 4.700 fogos saíram do Alojamento Local em Lisboa e Porto". Press release de 11 de Março de 2021. Em linha: *Confidencial Imobiliário* Consultado: Abril 2021.

CORBOZ, André (1983) – "Le territoire comme palimpseste" in CORBOZ, André – *De la ville au patrimoine urbain: Histoires de forme et de sens*. Québec: Presses de l'Université du Québec, 2009, p. 69-88.

CORBOZ, André (1990) – "Verso la città-territorio" in CORBOZ, André – *Ordine sparso: saggi sull'arte, il metodo, la città e il territorio*. Milano: Franco Angeli, 1998, p. 214-218.

CORBOZ, André (1994) – "L'ipercittà" in CORBOZ, André – *Ordine sparso: saggi sull'arte, il metodo, la città e il territorio*. Milano: Franco Angeli, 1998, p. 234-238.

CORBOZ, André (2000) – "La Suisse comme hyperville" in *Le Visiteur*, 6, 2000, p. 112-129.

CORREIA, Paulo Dias (2002) – *Política de solos no planeamento municipal*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.

CORTÁZAR, Julio (1963) – *Rayuela: O jogo do mundo*. Amadora: Cavalo de Ferro, 2008.

COSTA, Alexandre Alves (1998) – "A cidade, o subúrbio e o resto: A terra" in *Trabalhos de Antropologia e Etnologia*, 30(3-4), 1998, p. 91-98.

COSTA, Alexandre Alves (2013) – "Lugares praticados versus lugares de memória" in MARTINS, José (ed.) – *Poster #4. Transformação: Capital urbano e cultural*. Braga: NARB, 2013, p. 2-4.

COSTA, Augusto Celestino da (1954) – "Estudos de Urbanização" in *Boletim da Direcção Geral dos Serviços de Urbanização*, vol. I. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, 1954, p. 95-104.

COSTA, Eduarda Marques; **COSTA**, Nuno Marques (2009) – "Mobilidade e forma urbana: O caso da Área Metropolitana de Lisboa" in CARVALHO, Jorge (coord.) – "Ocupação dispersa: problemática, custos e benefícios" (*Sociedade e Território*, 42). Porto: Afrontamento, 2009, p. 75-85.

CULLEN, Gordon (1961) – *Paisagem urbana*. Lisboa: Edições 70, 1996.

DAVIS, Mike (1990) – *City of Quartz: Excavating the Future in Los Angeles*. London: Verso, 1990.

DAVOUDI, Simin (2018) – "Imagination and spatial imaginaries: A conceptual framework" in *Town Planning Review,* 89(2), 2018, p. 97-124.

DEHAENE, Michiel (2013) – *Gardening in the Urban Field*. Ghent: A&S/books, 2013.

DEHAENE, Michiel (2013) – "Landscapes at the tipping point: The landscape of the in-between city" in DEHAENE, Michiel; NOTTEBOOM, Bruno; TEERDS, Hans (ed.) – *Making landscape public /Making public landscape* (*OASE*, 93). Rotterdam: OASE Foundation & NAi Publishers, p. 101-117.

DEHAENE, Michiel (2018) – "Horizontal Metropolis: Issues and challenges of a new urban ecology statements" in VIGANÒ, Paola; CAVALIERI, Chiara; BARCELLONI CORTE, Martina (eds.) – *The Horizontal Metropolis: Between urbanism and urbanization*. Cham: Springer, 2018, p. 269-281.

DEHAENE, Michiel; **NOTTEBOOM**, Bruno; **TEERDS**, Hans (2013) – "Editorial: Making landscape public /Making public landscape" in DEHAENE, Michiel; NOTTEBOOM, Bruno; TEERDS, Hans (ed.) – *Making landscape public /Making public landscape* (*OASE*, 93). Rotterdam: OASE Foundation & NAi Publishers, p. 2-11.

DEMATTEIS, Giuseppe (1995) – *Progetto implicito: Il contributo della geografia umana alle scienze del territorio*. Milano: Franco Angeli, 1995.

DEMATTEIS, Giuseppe (1999) – "En la encrucijada de la territorialidade urbana" in MARTÍN RAMOS, Angel (ed.) – *Lo Urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: Edicions UPC, 2004, p. 171-176.

DEMATTEIS, Giuseppe (2009) – "Geography, poetics and architecture in the construction of places" in DE ROSSI, Antonio (ed.) – *Grande Scala: Architecture Politic Form*. Barcelona: LISt Lab, 2009, p. 304-311.

DERRIDA, Jacques (1966) – "Structure, Sign, and Play in the discourse of the human sciences" in MACKSEY, Richard; DONATO, Eugenio – *The structuralist controversy: The languages of criticism and the sciences of man*. Baltimore: John Hopkins University Press, 1972, p. 247-272.

DE ROSSI, Antonio (2009) – "Architecture on a GrandeScala" in DE ROSSI, Antonio (ed.) – *Grande Scala: Architecture Politic Form*. Barcelona: LISt Lab, 2009, p. 10-26.

DEVY-VARETA, Nicole (1993) – *A floresta no espaço e no tempo em Portugal: A arborização da Serra da Cabreira (1919-1975)*. Tese de Doutoramento

apresentada à Faculdade de Letras da Universidade do Porto, 1993 (ed. policopiada).

DIAS JR., José N. (1945) – "Linha de rumo: Notas de economia portuguesa" in DIAS JR., José N. – *Linhas de Rumo I e II e outros estudos económicos, 1926-1962*. Tomo I. Lisboa: Banco de Portugal, 1998.

DINIS, António Pereira (1993) – *Ordenamento do território do Baixo Ave no I milénio a.C.* Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Porto, 1993 (ed. policopiada).

DOMINGUES, Álvaro (2006) – "Contexto social e política urbana" in DOMINGUES, Álvaro (coord.) – *Cidade e Democracia: 30 anos de transformação urbana em Portugal*. Lisboa: Argumentum, 2006, p. 16-79.

DOMINGUES, Álvaro (2008) – "Transgénicos" in TAVARES, André; OLIVEIRA, Ivo (coord.) – *Arquitectura em lugares comuns*. Porto: Dafne, 2008, p. 27-33.

DOMINGUES, Álvaro (2009) – *A Rua da Estrada*. Porto: Dafne Editora, 2009.

DOMINGUES, Álvaro (2011) – "Da cidade ao urbano" in PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro; CABRAL, João (coords.) – *Políticas Urbanas II: Transformações, Regulação e Projectos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011, p. 18-67.

DOMINGUES, Álvaro (2011) – *Vida no Campo*. Porto: Dafne Editora, 2011.

DOMINGUES, Álvaro (2015) – "Território: Casa Comum" in ROXO, Maria José; JULIÃO, Rui Pedro; PEREIRA, Margarida; GIL, Daniel (coord.) – *Os valores da Geografia: Atas do X Congresso da Geografia Portuguesa*. Associação Portuguesa de Geógrafos, 2015, p. 8-12.

DOMINGUES, Álvaro (2016) – "Retóricas do território" in FARIA, Emília Nóvoa (coord.) – *Conferências no Parque: Conhecer o território: Reflexões partilhadas no Parque da Devesa*. Húmus, 2016, p. 141-163.

DOMINGUES, Álvaro (2018) – "Território, planeamento e outras ficções" in *TPU – Território, Planeamento e Urbanismo: teoria e prática*, 1, 2018, p. 7-29.

DOMINGUES, Álvaro (2019) – "Nós aqui não temos paisagem!" in *Público, P2*, 7 Abril 2019, p. 20-21.

DOMINGUES, Álvaro (2020) – "O site da Arrábida. Ensaio de análise hipertextual aplicado às neo-aglomerações urbanas" in *A obra nasce*, 14, p. 21-41.

DOMINGUES, Álvaro; **MARQUES**, Teresa Sá (1987) – "Produção industrial, reprodução social e território: Materiais para uma tentativa de abordagem do Médio Ave." in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 22, 1987, p. 125-142.

DOMINGUES, Álvaro; **MARTINS**, Ivo Poças (2015) – "A paisagem da vaca" in DOMINGUES, Álvaro; TRAVASSO, Nuno (coord.) – *Território: Casa Comum*. Porto: FAUP, 2015, p. 130-137.

DOMINGUES, Álvaro; **SCREPANTI**, Daniel (2015) – "A fábrica da paisagem" in DOMINGUES, Álvaro; TRAVASSO, Nuno (coord.) – *Território: Casa Comum*. Porto: FAUP, 2015, p. 114-119.

DOMINGUES, Álvaro; **TRAVASSO**, Nuno (coord.) (2015) – *Território: Casa Comum*. Porto: FAUP, 2015.

DORÉ, Gustave; **JERROLD**, Blanchard (1872) – *London: A pilgrimage*. London: Grant & Co, 1872.

DURÃES, Margarida (1994) – "O Minho, no pensamento geo-histórico do Portugal

moderno e contemporâneo" in *Cadernos Noroeste*, 7(2), 1994, p. 93-113.

ECHENIQUE, Marcial H.; **HARGREAVES**, Anthony J.; **MITCHELL**, Gordon; **NAMDEO**, Anil (2012) – "Growing Cities Sustainably" in *Journal of the American Planning Association*, 78(2), 2012, p. 121-137.

ECTP-CEU (2013) – *The Charter of European Planning*. Barcelona: ECTP-CEU, 2013.

ENGELS, Friedrich (1845) – *A situação da classe trabalhadora em Inglaterra, segundo as observações do autor e fontes autênticas*. São Paulo: Boitempo, 2008.

EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY (2006) – *Urban sprawl in Europe: The ignored challenge*. EEA Report nº 10/2006. Copenhagen: European Commission; Joint Research Centre, 2006. Em linha: *sítio da EEA*. Consultado: Março 2017.

FALANGA, Roberto; **TULUMELLO**, Simone; **INCH**, Andy; **ALVES**, Ana Rita; **JORGE**, Sílvia; **KÜHNE**, Jannis; **SILVA**, Rita (2019) – "The 'Caravana pelo Direito à Habitação': Towards a new movement for housing in Portugal?" in *Radical Housing Journal*, 1(1), Abril 2019, p. 171-187.

FELICE, Massimo di (2012) – *Paisagens pós-urbanas: O fim da experiência urbana e as formas comunicativas do habitar*. Lisboa: Nova Vega, 2012.

FEPICOP (2010) – "Relatório FEPICOP da construção: 2009/2010". Lisboa, 2010. Em linha: *sítio da FEPICOP*. Consultado: Maio 2015.

FERNANDES, Ana Silva; **TRAVASSO**, Nuno; **SÁ,** Manuel Fernandes (2014) – "The Struggle of the 'Invisibles': Social Policies and the Urban Poor. Planning within Scarcity in the Northwest of Portugal" in SAĞLAMER, Gülsün; et al. (org.) – *Proceedings: European Symposium on Research in Architecture and Urban Design - EURAU 2014. Istanbul - Composite Cities*. Istambul: Istanbul Technical University, 2014.

FERNANDES, Mário Gonçalves (2012) – *Urbanismo e morfologia urbana no Norte de Portugal: Viana do Castelo, Póvoa de Varzim, Guimarães, Vila Real, Chaves e Bragança, 1852/1926*. Porto: FAUP, 2012

FERNÁNDEZ PER, Aurora; **MOZAS**, Javier (2011) – "Strategy and tactics in public space" (*a+t magazine*, 38). Vitoria-Gasteiz: a+t, 2011.

FERRÃO, João (1987) – "Indústria e Território: Breve história de uma união feliz" in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 22, 1987, p. 55-68.

FERRÃO, João (2011) – *O ordenamento do território como política pública*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

FERRÃO, João (2012) – "Nuno Portas: Arquitecto singular, povoador plural" in GRANDE, Nuno (ed.) – *O Ser Urbano: Nos caminhos de Nuno Portas*. Guimarães: INCM, 2012. p. 81-85.

FERRÃO, João (2014) – "Propor: Quem Ordena o Território?". Conferência integrada no ciclo *Geografia e pensamento contraintuitivo*. Lisboa: Culturgest, Março 2012. Em linha: *sítio da Culturgest*. Consultado: Março 2012.

FERRÃO, João (2014) – "Fecho de serviços está a destruir limiares mínimos de vida colectiva" in *Público,* 22 Setembro 2014, p. 6-8.

FERREIRA, António Fonseca (2013) – "As décadas de setenta e oitenta na habitação em Portugal: do Fundo de Fomento da Habitação ao Instituto Nacional de Habitação" in PORTAS, Nuno (coord.) – *Habitação para o*

Maior Número: Portugal, os anos de 1950-1980. Lisboa: IHRU, p. 67-78.

FERREIRA, Bruno (2013) – "Optimist suburbia: uma visão para a cidade contemporânea. Leitura crítica sobre a configuração urbano-arquitetónica da periferia norte da cidade de Lisboa" in *Estudo Prévio*, 1. Em linha: *Estudo Prévio*. Consultado: Março 2013.

FERREIRA, Elisa (coord.) (1988) – *Operação Integrada de Desenvolvimento do Vale do Ave. Estudo Preparatório 1ª fase*. Porto: Centro de Documentação e Estudos Europeus, 1988.

FERREIRA, Miguel Faria (2020) – *Cedências urbanísticas para o domínio municipal: Análise do regime e de algumas questões emergentes*. Lisboa: Universidade Católica Portuguesa, 2020.

FERREIRA, Pedro Ricardo Gonçalves (2016) – *Os caminhos da estrutura do território do Baixo Ave*. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto. Porto, 2016 (ed. policopiada).

FIGUEIREDO, António (2010) – *A territorialização de políticas públicas em Portugal*. Lisboa: IFDR, 2010.

FIGUEIREDO, António (2011) – "Economia do(s) território(s) e sustentabilidade". Comunicação oral, *VIII Congresso Ibérico de Urbanismo: A mudança do ciclo: Um novo urbanismo*, UBI, Covilhã, 2011.

FILGUEIRAS, Octávio Lixa (1962) – *Da função social do arquitecto*. Porto: ESBAP, 1985.

FINANCIAL CRISIS INQUIRY COMMISSION (2011) – *The financial crisis inquiry report: Final report of the national commission on the causes of the financial and economic crisis in the United States*. Washington, D.C.: US Government Printing Office, 2012. Em linha: *GovInfo*. Consultado: Dezembro 2020.

FISHMAN, Robert (1990) – "America's new city: Megalopolis unbound" in *Wilson Quartely*, 14(1), 1990, p.24-48.

FONT, Antonio; **INDOVINA**, Francesco; **PORTAS**, Nuno (coord.) (2004) – *L'explosió de la ciutat*. Barcelona: COAC, 2004.

FONT, Antonio; **LLOP**, Carles; **VILANOVA**, Josep Maria (1999) – *La construcció del território metropolità: Morfogènesi de la regió urbana de Barcelona*. Barcelona: Mancomunitat de municipis de l'Area Metropolitana de Barcelona, 1999.

FONT, Antonio; **VECSLIR**, Lorena; **CARRACEDO**, Òscar (2004) – "Morfologies metropolitanes contemporànies: Els territoris morfológics" in FONT, Antonio; INDOVINA, Francesco; PORTAS, Nuno (coord.) – *L'explosió de la ciutat*. Barcelona: COAC, 2004, p. 334-343.

FORESTER, John (2008) – "Editorial" in *Planning Theory & Practice*, 9(3), 2008, p. 299-304.

FÖRSTER, Agnes; **THIERSTEIN**, Alain (2008) – "Calling for pictures: The need for getting a picture of mega-city regions" in THIERSTEIN, Alain; FÖRSTER, Agnes – *The image of the region: Making mega-city regions visible*. Baden: Lars Müller Publishers, 2008, p. 9-34.

FOUCAULT, Michel (1976) – "La fonction politique de l'intellectuel" in FOUCAULT, Michel – *Dits et écrits 1954-1988*, vol. III (1976-1979). Paris: Gallimard, 1994, p. 109-114.

FOURASTIÉ, Jean (1979) – *Les Trente Glorieuses: ou la révolution invisible*. Paris: Fayard, 1979.

FREITAG, Michel (1992) – *Arquitectura e Sociedade*. Lisboa: Edições D. Quixote, 2004.

FUÀ, Giorgio; **ZACCHIA**, Carlo (coord.) (1983) – *Industrializzazione senza fratture*. Bologna: Il Molino, 1983.

GALILEE, Beatrice (2012) – "Close, Closer: Enquadramento curatorial" in GALILEE, Beatrice – *Close, Closer*. Lisboa: Trienal de Arquitectura de Lisboa 2013, 2012, p. 6-10.

GAMA, António (1987) – "Indústria e Produção de um espaço Peri-urbano" in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 22, 1987, p. 33-54.

GAUSA, Manuel (2002) – "Housing: Nuevas alternativas, nuevos sistemas" in GAUSA, Manuel; SALAZAR, Jaime – *Housing+Singular Housing*. Barcelona: Actar, 2002.

GAUSA, Manuel (2010) – *Open: Espacio, Tiempo, Información: Arquitectura, vivenda y ciudad contemporánea. Teoría e Historia de un cambio*. Barcelona: Actar, 2010.

GAUSA, Manuel; et al. (2003) – *The metapolis dictionary of advanced architecture: city, technology and society in the information age*. Barcelona: Actar, 2003.

GEDDES, Patrick (1915) – *Cities in evolution: An introduction to the town planning movement and to the study of civics*. London: Williams & Norgate, 1915.

GHEYSEN, Maarten (2018) – "Unlocking the potential of collective spaces in peri-urban condition: The case of South-West Flanders" in VIGANÒ, Paola; CAVALIERI, Chiara; BARCELLONI CORTE, Martina (eds.) – *The Horizontal Metropolis: Between urbanism and urbanization*. Cham: Springer, 2018, p. 351-359.

GIRÃO, Amorim (1958) – *Atlas de Portugal*. Coimbra: Instituto de Estudos Geográficos, 1958.

GOES, Ernesto (1962) – *Os Eucaliptos em Portugal. Volume II: Ecologia, Cultura e Produções*. Lisboa: Secretaria de Estado da Agricultura, Direcção Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas, 1962.

GOMES, Paulo Varela (2005) – "Os incêndios do regime" in *Público*, 11 Agosto 2005, p. 7.

GONÇALVES, Fernando; **BENTO**, João (2008) – "Política sem arquitectura, território sem memória" in *JA*, 232, 2008, p. 22-25.

GONÇALVES, Jorge (2003) – "A Informalidade no Ordenamento do Território" in *GeoInova*, 7, 2003, p. 167-177.

GOTTMAN, Jean (1957) – "Megalopolis or the urbanization of the northeastern seaboard" in *Economic Geography*, 33(3), 1957, p. 189-200.

GOVERNO DE PORTUGAL (2014) – *Programa Operacional Regional do Norte 2014-2020* (Norte 2020), versão 1.8. Em linha: *Portugal2020*. Consultado: Maio 2017.

GOVERNO DE PORTUGAL (2017) – *Para uma Nova Geração de Políticas de Habitação*. Em linha: *sítio do Governo de Portugal*. Consultado: Junho 2019.

GRAÇA, Miguel Silva (2011) – *Shopping (&) Center: Sobre o consumo, a cidade e os centros comerciais em Portugal e na Europa*. Tese de Doutoramento apresentada ao Instituto de Urbanística da Universidade de Valladolid. Valladolid, 2011 (ed. policopiada).

GRAHAM, Steve; **MARVIN**, Simon (2001) – *Splintering Urbanism: Networked Infrastructures, Technological Mobilities and the Urban Condition*. London; New York: Routledge, 2001.

GRAVAGNUOLO, Benedetto (1991) – *Historia del Urbanismo en Europa 1750-1960*. Madrid: Ediciones Akal, 1998.

GRAY, Henry (1858) – *Anatomy Descriptive and Surgical*. London: John W. Parker and Son, 1858.

GREEN, Richard K.; **WACHTER**, Susan M. (2005) – "The American Mortgage in Historical and International Context" in *Journal of Economic Perspectives*, 19(4), 2005, p. 93–114.

GRÖER, Étienne de (1946) – "Introdução ao Urbanismo" in *Boletim da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização*, vol. I 1945-1946 p. 17-86.

GUERRA, Isabel (2011) – "As políticas de habitação em Portugal: à procura de novos caminhos" in *Cidades. Comunidades e Territórios*, 22, 2011, p. 41-68.

GUIDA, Giuseppe (2011) – *Immaginare città: Metafore e immagini per la dispersione insediativa*. Milano: Franco Angeli, 1991.

HABERMAS, Jiirgen (1962) – *The Structural Transformation of the Public Sphere: An Inquiry into a Category of Bourgeois Society*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1991.

HAJER, Maarten; **REIJNDORP**, Arnold (2001) – *In search of new public domain*. Rotterdam: Nai Publishers, 2001.

HALL, Peter (1988) – *Cities of Tomorrow*. Oxford, UK; Cambridge, USA: Blackwell, 1993.

HARDT, Michael; **NEGRI**, Antonio (2004) – *Multitude: War and democracy in the age of the empire*. New York: The Penguin Press, 2004.

HARVEY, David (1985) – *The Urbanization of Capital: Studies in the History and Theory of Capitalist Urbanization*. Baltimore: The Johns Hopkins University Press, 1985.

HEALEY, Patsy (2002) – "Spatial planning as a mediator for regional governance: Conceptions of place in the formation of regional governance capacity" in FÜRST, Dietrich; KNIELING, Jörg (eds.) – *Regional Governance: New models of self-government in the Euroopean Union*. Hannover: Verlag der ARL, 2002, p. 13-25.

HILLIER, Jean (2003) – "Agon'izing over consensus: why habermasian ideals cannot be 'real'" in *Planning Theory*, 2(1), 2003, p. 37-59.

HUGO, Victor (1862) – *Os Miseráveis*. Lisboa: Círculo dos Leitores, 1977.

IHRU (2015) – *25 anos de esforço do Orçamento de Estado com a habitação*. Lisboa: IHRU, 2015. Em linha: *Portal da Habitação*. Consultado: Outubro 2020.

INDOVINA, Francesco (1990) – "La ciudad difusa" in MARTÍN RAMOS, Angel (ed.) – *Lo Urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: Edicions UPC, 2004, p. 49-59.

INE (1952) – *IX Recenseamento Geral da População no Continente e Ilhas Adjacentes em 15 de Dezembro de 1950*. Tomo I. Lisboa: Instituto Nacional de Estatística, 1952.

INGERSON, Alice (1981) – "Classes e consciência de classe em Vila Nova de Famalicão" in *Análise Social*, vol. XVII (67-68), 1981, p. 863-884.

INNERARITY, Daniel (2006) – *O novo espaço público*. Lisboa: Teorema, 2010.

INNERARITY, Daniel (2009) – *O futuro e os seus inimigos: Uma defesa da esperança política*. Lisboa: Teorema, 2011.

INNERARITY, Daniel (2015) – *A política em tempos de indignação*. Alfragide: D. Quixote, 2016.

JACOBS, Jane (1961) – *The death and life of great American cities*. New York; Toronto: Random House, 1961.

JESSOP, Bob (1998) – "The rise of governance and the risks of failure: the case of economic development" in *International Social Science Journal*, 50 (155), 1998, p. 29-45.

KOLB, David (2008) – *Sprawling places*. Athens, Georgia; London: The University of Georgia Press, 2008.

KOOLHAAS, Rem (1994) – "What Ever Happened to Urbanism?" in KOOLHAAS, Rem; MAU, Bruce – *S, M, L, XL*. New York: The Monacelli Press, 1998, p. 958-971.

KOSTOV, Spiro (1991) – *The City Shaped: Urban patterns and meanings through history*. London: Thames and Hudson, 1999.

KUHN, Thomas S. (1962) – *A estrutura das revoluções científicas*. São Paulo: Perspectiva, 1991.

LABASTIDA, Marta (2013) – *El Paisaje Próximo: Fragmentos del Vale do Ave*. Tese de Doutoramento apresentada à Escola de Arquitectura da Universidade do Minho. Guimarães, 2013 (ed. policopiada).

LATOUR, Bruno (2004) – "From Realpolitik to Dingpolitik – An Introduction to Making Things Public" in LATOUR, Bruno; WEIBEL, Peter – *Making Things Public-Atmospheres of Democracy*. Cambridge, Mass.; London: MIT Press, 2005, p. 12-43.

LATOUR, Bruno (2005) – *Reassembling the social*. New York: Oxford University Press, 2005.

LATOUR, Bruno (2010) – "An attempt at a Compositionist Manifesto" in *New Literary History*, 41, 2010, p. 471-490.

LATOUR, Bruno (2011) – "Some experiments in art and politics" in *E-flux*, 23, 2011. Em linha: *E-flux*. Consultado: Setembro 2017.

LATOUR, Bruno (2012) – *An inquiry into modes of existence: An anthropology of the moderns*. Cambridge, Mass.; London: Harvard University Press, 2013

LEFEBVRE, Henri (1968) – *O direito à cidade*. Belo Horizonte: UFMG, 2008.

LEFEBVRE, Henri (1970) – *A revolução urbana*. Lisboa: Estúdio; Livraria Letra Livre, 2012.

LEFEBVRE, Henri (1974) – *La producción del espacio*. Madrid: Capitán Swing, 2013.

LEITE, João Silva (2016) – *Ruas Emergentes: Interpretação Morfológica no Contexto Urbano Português*. Tese de Doutoramento apresentada à Faculdade de Arquitectura da Universidade de Lisboa. Lisboa, 2016 (ed. policopiada).

LÔBO, Margarida Souza (1995) – *Planos de Urbanização: A época de Duarte Pacheco*. Porto: FAUP Publicações; DGOTDU, 1995.

LUSSAULT, Michel (2003) – "Visibilité (Régime de)" in LÉVY, Jacques; LUSSAULT, Michel (dir.) – *Dictionnaire de la Géographie et de l'espace des sociétés*. Paris: Belin, 2003, p. 997.

LYNCH, Kevin (1960) – *The image of the city*. Cambridge, Mass.; London: MIT Press, 1990.

LYNCH, Kevin (1981) – *A boa forma da cidade*. Lisboa: Edições 70, 1999.

MACHADO, Carla (2014) – *As cedências municipais e o adequado crescimento das cidades*. Coimbra: Almedina, 2014.

MAGALHÃES, Francisca (2007) – *A Territorialização das Actividades Económicas: Formas e processos de urbanização*. Dissertação de Mestrado apresentada às Faculdades de Arquitectura e Engenharia da Universidade do Porto, 2007 (ed. policopiada).

MAGALHÃES, Francisca; **RAMALHO**, Helda Mendes (2013) – "As atuais revisões dos Planos Diretores Municipais são uma missão possível? O caso de Vila Nova de Famalicão" in OLIVEIRA, Fernanda Paula; CABRAL, João – *O Plano ainda vale a pena? Incerteza e flexibilidade na gestão territorial*. Lisboa: Ad Urbem, 2014, p. 75-82.

MAGALHÃES, Maria Madalena Allegro de (1984) – *A pluriactividade no Vale do Ave*. Porto: CCRN, 1984.

MANGIN, David (2004) – *La ville franchisée: Formes et structures de la ville contemporaine*. Paris: Editions de la Villette, 2004.

MÄNTYSALO, Raine; **BALDUCCI,** Alessandro; **KANGASOJA**, Jonna (2011) – "Planning as agonistic communication in a trading zone: Re-examining Lindblom's partisan mutual adjustment" in *Planning Theory*, 10(3), 2011, p. 257-272.

MAYOL, Pierre (1980) – "Living" in CERTEAU, Michel de; GIARD, Luce; MAYOL, Pierre – *The practice of everyday life: Volume 2: living & cooking*. Minneapolis; London: University of Minnesota Press, 1998, p. 5-129.

MARQUES, Ilda Branca Ribeiro (2012) – *Área Metropolitana do Porto: Loteamentos urbanos e áreas de cedência*. Dissertação de Mestrado apresentada à Universidade de Aveiro. Aveiro, 2012 (ed. policopiada).

MARQUES, Teresa Sá (2004) – *Portugal na Transição do Século: Retratos e Dinâmicas Territoriais*. Porto: Edições Afrontamento, 2004.

MARTINS, Helena; **LOPES**, Myriam; **SILVA**, João; **GOMES**, Pedro (2009) – "Custos e externalidades da mobilidade" in CARVALHO, Jorge (coord.) – "Ocupação dispersa: problemática, custos e benefícios" *(Sociedade e Território, 42)*. Porto: Afrontamento, 2009, p. 86-96.

MARTINS, Ivo Poças (2015) – "Visita panorâmica" in DOMINGUES, Álvaro; TRAVASSO, Nuno (coord.) – *Território: Casa Comum*. Porto: FAUP, 2015, p. 44-47.

MARTINS, Manuela (1992) – "As Vilas do Norte de Portugal de Alberto Sampaio: Importância da obra no estudo do povoamento antigo" in *Revista de Guimarães*, 102, 1992, p. 389-409.

MARTINS, Manuela; **LEMOS**, Francisco Sande; **PÉREZ LOSADA**, Fermín (2003) – "O povoamento romano no território dos galaicos bracarenses" in GARCÍA DÍAZ, Paloma; FERNÁNDEZ OCHOA, Carmen (coords.) – *Unidad y diversidad en el arco Atlántico en época romana: III Coloquio Internacional de Arqueología en Gijón*. Oxford: Bar Publishing, 2005, p. 259-276.

MATEUS, Augusto (coord.) (2013) – *25 Anos de Portugal Europeu: A economia, a sociedade e os fundos estruturais*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2013.

MAZZA, Luigi (1998) – "Order and Change, Rule and Strategy" in BERTUGLIA, Cristoforo Sergio; BIANCHI, Giuliano; MELA Alfredo (eds.) – *The City and its sciences*. Heidelberg: Physica-Verlag, 1998, p. 559-576.

MAZZA, Luigi (2002) – "Technical knowledge and planning actions" in *Planning Theory*, 1(1), 2002, p. 11-26.

MEARNS, Andrew (1883) – *The bitter cry of outcast London: An inquiry into the condition of the abject poor*. London: James Clarke & Co.

MELLO, Manuel de Sá e (1946) – "A Direcção Geral dos Serviços de Urbanização" in *Boletim da Direcção Geral dos Serviços de Urbanização*, vol. I, 1945-1946, p. 3-7.

MENEZES, Isabel; **DIAS**, Manuel Graça; **COSTA**, Nuno Brandão; **SILVA**, Paulo Cunha e (2014) – "Expedição ao real" in *Revista Unidade*, 8, fascículo 1, 2014, p. 30-37.

MERLEAU-PONTI, Maurice (1945) – *Fenomenologia da percepção*. São Paulo: Martins Fontes, 1999.

MERLINI, Chiara (2013) – "Guardare, spiegare, progettare: Note a margine di due percorsi di ricerca dopo la città diffusa" in FREGOLENT, Laura; SAVINO, Michelangelo – *Economia, società, territorio: Riflettendo con Francesco Indovina*. Milano: Franco Angeli, 2013, p. 130-152.

MESTRE ANTÓNIO (1512) – "Tratado sobre a Provimcia d'Antre Douro e Minho e suas avondonças copilado por Mestre Antonyo Fisyquo e Colorgião, morador na Villa de Guimaraens e natural da mesma". Transcrito em: VALENTIM, Carlos Manuel – *Uma família de cristãos-novos do Entre Douro e Minho: os Paz: reprodução familiar, formas e mobilidade social, mercancia e poder (1495-1598)*. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. Lisboa, 2007 (ed. policopiada), vol. Corpo Documental, p. 32-45

MONIZ, Gonçalo Canto (2011) – *O ensino moderno da arquitectura: A reforma de 57 e as escolas de belas-artes em Portugal (1931-69)*. Tese de doutoramento apresentada ao Departamento de Arquitectura, Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade de Coimbra. Coimbra, 2011 (ed. policopiada).

MONIZ, Gonçalo Canto; **CORREIA**, Luís Miguel; **GONÇALVES**, Adelino (2014) – "O estudo de renovação urbana do Barredo: A formação social do arquitecto para um território mais democrático" in *Estudos do Século XX*, 14, 2014, p. 315-337.

MONTEIRO, Bruno (2012) – "'Que é afinal o tempo?': Recomposição económica e estruturas da temporalidade numa comunidade (des)industrializada do Ave" in PEREIRA, Virgílio Borges (org.) – *Ao cair do pano: Sobre a formação do quotidiano num contexto (des)industrializado do Vale do Ave*. Porto: Edições Afrontamento, 2012.

MORAIS, João Sousa (1995) – *Metodologia de projecto em Arquitectura: Organização espacial na Costa Vicentina*. Lisboa: Editorial Estampa, 1995.

MORAIS, Paula Cândida Pereira (2006) – *Planificação sem Planos: Estudo sobre algumas figuras planificatórias de natureza urbanística não designadas ex professo pela lei como planos*. Estudos CEDOUA. Coimbra: Almedina, 2006.

MOREIRA, Bruno (2017) – "Da informalidade à variabilidade formal. Estratégias de planeamento e gestão urbana em contextos de incerteza: o município de Santo Tirso entre as Normas Provisórias e a revisão do PDM". Poster, *Ciência 2017: Encontro com a Ciência e a Tecnologia em Portugal*, Lisboa, 2017.

MORUS, Thomas (1518) – *Utopia ou a melhor forma de governo*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2015.

MOUFFE, Chantal (2000) – *The democratic paradox*. London; New York: Verso: 2009.

MUMFORD, Lewis (1922) – *História das utopias*. Lisboa: Antígona, 2007.

MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE FAMALICÃO (2004) – *Revisão do Plano Director Municipal de Vila Nova de Famalicão: Caracterização e Diagnóstico: X. Sistema Urbano*. Vila Nova de Famalicão: Município de Vila Nova de Famalicão, 2004. Em linha: *sítio da Câmara Municipal de Famalicão* Consultado: Novembro 2020.

MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE FAMALICÃO (2014) – *Famalicão Visão'25: Planeamento estratégico de Vila Nova de Famalicão 2014-2025*. Vila Nova de Famalicão: Município de Vila Nova de Famalicão, 2014.

MUNICÍPIO DE VILA NOVA DE FAMALICÃO (2016) – *Famalicão Visão'25: Marcas de futuro*.

Vila Nova de Famalicão: Município de Vila Nova de Famalicão, 2016.

MURATORI, Saverio (1959) – *Studi per un'operante storia urbana di Venezia*. Roma: Istituto Poligrafico dello Stato, 1959.

MUXÍ, Zaida (2004) – *La arquitectura de la ciudad global*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2004.

NELSON, Theodor H. (1965) – "A file structure for the complex, the changing and the indeterminate" in *Proceedings of the ACM 20th National Conference*. New York: ACM, 1965, p. 84-100.

NELSON, Theodor H. (2011) – "Curriculum Vitae: Theodor Holm Nelson, PhD" Em linha: *Hyperland* Consultado: Setembro 2017.

NEUMAN, Michael (2005) – "The compact city fallacy" in *Journal of Planning Education and Research*, 25, 2005, p. 11-26.

NEWMAN, Peter; **KENWORTHY**, Jeff (2000) – "Sustainable urban form: The big picture" in WILLIAMS, Katie; BURTON, Elizabeth; JENKS, Mike (ed.) – *Achieving sustainable urban form*. London; New York: E & FN Spon, 2000, p. 109-120.

NEWMAN, Peter; **KENWORTHY**, Jeff (2000) – "The Ten Myths of Automobile Dependence" in *World Transport Policy & Practice*, 6(1), 2000, p. 15–25.

NORBERG-SCHULZ, Christian (1976) – "The phenomenon of place" in NORBERG-SCHULZ, Christian – *Genius Loci: Towards a Phenomenology of Architecture*. New York: Rizzoli, 1979, p. 6-23.

NUNES, Ana Bela (2010) – *The International Monetary Fund's stand-by arrangements with Portugal: An ex-ante application of the Washington Consensus?* Lisboa: GHES-ISEG, 2011. Em linha: *Repositório UTL*. Consultado: Abril 2013.

OCDE / UCLG (2016) – *Subnational governments around the world: Structure and finance. A first contribution to the Global Observatory of Local Finances*. Barcelona: UCLG, 2016.

OLIVEIRA, Fernanda Paula (2009) – *Loteamentos urbanos e dinâmica das normas de planeamento: Breve reflexão sobre as operações de loteamento urbano e as posições jurídicas decorrentes dos respectivos actos de controlo*. Coimbra: Almedina, 2009.

OLIVEIRA, Fernanda Paula (2011) – "Das cedências e compensações para o domínio (público) municipal" in SOUSA, Marcelo Rebelo de; GOMES, Carla Amado (coord.) – *Estudos de direito do ambiente e direito do urbanismo: Selecção de intervenções no Curso de Pós-graduação de Especialização em Direito do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Urbanismo*. Lisboa: ICJP, 2011, p. 265-283.

OLIVEIRA, Fernanda Paula (2016) – "Loteamento, Reparcelamento e Destaques" Comunicação, *A Interação do Direito Administrativo com o Direito Civil*. Lisboa: CEJ, Fevereiro 2016. Em linha: *E-learning CEJ* Consultado: Dezembro 2020.

OLIVEIRA, Ivo (2015) – *Revisões da infraestrutura viária local: O reconhecimento do Lugar Público no território desruralizado e extensamente urbanizado de Santa Maria da Feira*. Tese de Doutoramento apresentada à Escola de Arquitectura da Universidade do Minho. Guimarães, 2015 (ed. policopiada).

OLIVEIRA, Maria Manuel (1986) – *Sobre uma experiência de planeamento e gestão urbanística em território de assentamento disperso*. Dissertação entregue à Escola Superior de Belas Artes do Porto, 1986 (ed. policopiada).

ONU (2017) – *New urban agenda: Quito declaration on sustainable cities and human settlements for all* (Habitat III). Resolução adoptada pela Assembleia Geral das Nações Unidas 71/256. Em linha: *Habitat3*. Consultado: Março 2017.

O'REILLY, Tim (2007) – "What Is Web 2.0: Design **PATTERNS** and business models for the next generation of software" in *International Journal of Digital Economics*, 65, 2007, p. 17-37.

ORDEM DOS ARQUITECTOS (2001) – *Regulamento de Deontologia*. Em linha: *sítio da OA*. Consultado: Abril 2020.

PANERAI, Philippe (1985) – "Hacia una Estructura Urbana: 1975-1985" in PANERAI, Philippe; CASTEX, Jean; DEPAULE, Jean-Charles – *Formas urbanas: de la manzana al bloque*. Barcelona: Gustavo Gili, 1986, p. 172-182.

PATTE, Pierre (1765) – *Monuments érigés en France à la gloire de Louis XV, précédé d'un tableau du progrès des arts & des sciences sous ce règne, ainsi que d'une description des honneurs & des monuments de gloire accordés aux grands hommes, tant chez les anciens que chez les modernes; et suivis d'un choix des principaux projets qui ont été proposés, pour placer la statue du Roy dans les différens quartiers de Paris*. Paris: Desaint, Saillant, 1765.

PAVIA, Rosario (1996/2005) – *Le paure dell'urbanistica: Disagio e incertezza nel progetto della città contemporanea*. Roma: Meltemi editore, 2005.

PEREC, Georges (1978) – *A vida: Modo de usar*. Lisboa: Editorial Presença, 1989.

PEREIRA, Virgílio Borges (2002) – "Espaço, ruralidade e industrialização no vale do Ave: Notas para uma definição sintética das respectivas propriedades sociais" in MENDES, José Amado; FERNANDES, Isabel (coord.) – *Património e Indústria no Vale do Ave*. V. N. Famalicão: Adrave, 2002, p. 58-70.

PEREIRA, Virgílio Borges (org.) (2012) – *Ao cair do pano: Sobre a formação do quotidiano num contexto (des)industrializado do Vale do Ave*. Porto: Edições Afrontamento, 2012.

PETRIN, Julian (2008) – "Stimulating the Second Space. Image Power Space: On legibility and stimulation of space" in THIERSTEIN, Alain; FÖRSTER, Agnes – *The image of the region: Making mega-city regions visible*. Baden: Lars Müller Publishers, 2008, p. 154-167.

PICCINATO, Giorgio; **DE LUCA**, Giuseppe (1983) – "Verso una nuova città? Analisi dei processi di diffusione insediativa" in *Oltre il Ponte*, 2, 1983, p. 11-19.

PINHO, Jorge (2011) – "O povoamento rural romano na vertente fluvial do Rio Ave, Noroeste de Portugal: Dinâmicas de estabelecimento sob o ponto de vista geo-espacial" in *Estrat Crític*, 1(5), 2011, p. 242-253.

PINTO, Luísa; **BARROS**, Rui; **JORGE**, Sílvia; **VAREA ORO**, Aitor (2021) – "Financeirização e liberalização do mercado de habitação" Série "Habitação: do protesto à proposta" in *Público*. Em linha: *Público online*. Consultado: Março 2021.

PINTO, Raffaele (2002) – "Crítica literaria y construcción del sujeto. Dos modelos de autoanálisis: Sigmund Freud (Psicopatología de la vida cotidiana) e Italo Calvino (Seis propuestas para el próximo milenio)" in BORRÀS, Laura – *Deseo, construcción y personaje*. Madrid: SGAE, 2002, p. 173-190.

PIRES, Artur da Rosa (1983) – *Rural diffuse industrialisation in Portugal: the case study of Agueda and Feira*. Dissertação de MCs apresentada ao

University of Wales Institute of Science and Technology, Cardiff, 1983 (ed. policopiada).

PLØGER, John (2004) – "Strife: urban planning and agonism" in *Planning Theory*, 3(1), 2004, p. 71-92.

POPE, Albert (2008) – "Terminal distribution" in SEGAL, Rafi; VERBAKEL, Els (eds) – "Cities of Dispersal" (*Architectural Design*, 78(1)), 2008, p. 16-21.

PORTAS, Nuno (1963) – "Ensino de Arquitectura: Uma experiência pedagógica na ESBA do Porto" in PORTAS, Nuno – *Arquitectura(s): História e crítica, ensino e profissão*. Porto: FAUP Publicações, 2005, p. 402-405.

PORTAS, Nuno (1969) – *A Cidade como Arquitectura: Apontamentos de método e crítica*. Lisboa: Livros Horizonte, 2007.

PORTAS, Nuno (1975) – "O que pode ser uma política realista de solo urbano?" in PORTAS, Nuno – *Arquitectura(s): Teoria e desenho, investigação e projecto*. Porto: FAUP Publicações, 2005, p. 420-429.

PORTAS, Nuno (1986) – "Modelo territorial e intervenção no Médio Ave" in *Sociedade e Território*, 5, 1986, p. 8-13.

PORTAS, Nuno (1987) – "Conceitos de desenvolvimento urbano" in PORTAS, Nuno – *Os tempos das formas. Vol. I: A cidade feita e refeita*. Guimarães: EAUM, 2005, p. 105-119.

PORTAS, Nuno (1987) – "Comentário de Nuno Portas" in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 22, 1987, p. 143-144.

PORTAS, Nuno (1993) – "Urbanizzazione Diffusa nel Nord del Portogallo" in *Urbanística* 101, 1993, p. 38-54.

PORTAS, Nuno (1997) – "Spazio pubblico e città emergente" in PORTAS, Nuno – *Arquitectura(s): Teoria e desenho, investigação e projecto*. Porto: FAUP Publicações, 2005, p. 382-387.

PORTAS, Nuno (1998) – "Da estratégia ao projecto" in PORTAS, Nuno – *Os tempos das formas. Vol.II: A cidade imperfeita e a fazer*. Guimarães: EAUM, 2012, p. 87-101.

PORTAS, Nuno (1999) – "O pós-Expo e o resto à volta" in PORTAS, Nuno – *Arquitectura(s): Teoria e desenho, investigação e projecto*. Porto: FAUP Publicações, 2005, p. 357-368.

PORTAS, Nuno (2003) – "De una ciudad a otra: Perspectivas periféricas" in MARTÍN RAMOS, Angel (ed.) – *Lo Urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: Edicions UPC, 2004, p. 221-229.

PORTAS, Nuno (2004) – "O processo também desenha" (entrevista com Rui Barreiros Duarte) in *Arquitectura e Vida* 51, 2004, p. 34-41.

PORTAS, Nuno (2007) – "A regulação urbanística da Arquitectura" in *JA* 226, 2007, p. 18-21.

PORTAS, Nuno; **BRÁS**, Rui; **BARROS**, Rui (1997) – *Processos de Intervenção de Escala Intermédia: Implementação dos PMOT's*. Porto: FAUP; DGOTDU, 1997.

PORTAS, Nuno; **DOMINGUES**, Álvaro (1996) – "La Región Atlântica Norte de Portugal: metrópolis o metápolis?" in MONCLÚS, Javier (ed.) – *La Ciudad Dispersa*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, 1998, p. 197-215.

PORTAS, Nuno; **DOMINGUES**, Álvaro; **CABRAL**, João (coord.) (2003) – *Políticas Urbanas: Tendências, estratégias e oportunidades*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2003.

PORTAS, Nuno; **DOMINGUES**, Álvaro; **CABRAL**, João (coord.) (2011) – *Políticas Urbanas II:*

Transformações, regulação e projectos. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011.

PORTAS, Nuno; **SÁ**, Manuel Fernandes de (1986) – "A diffused redistribution: A case study in 'Médio Ave' region, Portugal" Comunicação, *International Conference of Planning Theory in Practice*, Milão, Julho 1986 [não publicado].

PORTAS, Nuno; **SÁ**, Manuel Fernandes de; **CALIX**, Teresa (coord.) (2015) – *Orientações estratégicas: Arco Metapolitano Noroeste*. Relatório final preliminar [não publicado].

PORTAS, Nuno; **SÁ**, Manuel Fernandes de; **CARDOSO**, Rui (1998) – *Planos Operativos de Escala Intermédia: Caracterização técnica e arquitectónica*. Porto: FAUP; DGOTDU; JNICT, 1998.

PORTAS, Nuno; **TRAVASSO**, Nuno (2011) – "As Transformações do Espaço Urbano: Estruturas e Fragmentos" in PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro; CABRAL, João (coords.) – *Políticas Urbanas II: Transformações, Regulação e Projectos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011, p. 162-229.

PRESIDÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA (2007) – *Leipzig Charter on sustainable European cities*. Em linha: *sítio da Comissão Europeia*. Consultado: Março 2017.

PRESIDÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA (2010) – *Toledo Declaration*. Em linha: *sítio da Comissão Europeia*. Consultado: Julho 2020.

PRESIDÊNCIA DA UNIÃO EUROPEIA (2016) – *Urban Agenda for the EU: Pact of Amsterdam*. Acordado pelo encontro informal de ministros da UE responsáveis pelo ordenamento do território. Em linha: *sítio da Comissão Europeia*. Consultado: Julho 2020.

PROUST, Marcel (1921/22) – *Em busca do tempo perdido IV: Sodoma e Gomorra*. Lisboa: Relógio d'Água, 2003.

PRUDÊNCIO, Teresa; **TRAVASSO**, Nuno; **BRANDÃO**, Ana; **FERREIRA**, Ana (2019) – "Articular a paisagem e a infra-estrutura em Vila Nova de Gaia" in BRANDÃO, Ana; BRANDÃO, Pedro (coord.) – *O Lugar de todos: Interpretar o espaço público urbano*. Lisboa: IST-ID, 2019, p. 42-44.

QUATERNAIRE (1995) - *Plano Estratégico do Sistema Urbano do Vale do Ave*. Porto, 1995 (ed. policopiada).

REICHEN, Bernard (2008) – "Les nouveaux territoires de la ville-territoire: Vers la conception de la ville territoire" in CUILLIER, Francis (dir.) – *Les debats sur la ville 7: Fabriquer la ville aujourd'hui*. Bordeaux: Editions Confluences, 2008.

REIS, João Pereira; **LIMA**, Rui Ribeiro (2009) – "Cedências de terrenos para espaços verdes, equipamentos e infra-estruturas" in *Revista de Direito Público e Regulação*, 3, 2009, p. 3-10.

REIS, José (1987) – "Os Espaços da Industrialização: Notas sobre a regulação macro-económica e o nível local" in *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 22, 1987, p. 13-31.

RÉMY, Jean; **VOYÉ**, Liliane (1992) – *A Cidade: Rumo a uma nova definição?* Porto: Edições Afrontamento, 1994.

REZENDE, Miguel (1948) – *Anteplano de Vila Nova de Famalicão: Memória descritiva e justificativa*. Porto, 1948. Em linha: *AHOTDU* Consultado: Março 2013.

RIBEIRO, Orlando (1945/86) – *Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico*. Lisboa: Livraria Sá da Costa Editora, 1991.

RISLER, Julia; **ARES**, Pablo (2013) – *Manual de mapeo colectivo: recursos cartográficos críticos para procesos territoriales de creación colaborativa*. Buenos Aires: Tinta Limón, 2013.

RODRIGUES, Ricardo (2018): "Guimarães: do gabinete do centro histórico ao gabinete de Couros, 34 anos de prática quotidiana" in FERREIRA, Teresa Cunha; PÓVOAS, Rui Fernandes; FERNANDES, Francisco Barata – *Fórum do Porto. Património, Cidade, Arquitectura*. Porto, CEAU-FAUP, 2018, p. 131-146.

ROSSI, Aldo (1966) – *A arquitectura da cidade*. Lisboa: Edições Cosmos, 2001.

ROSSI, Antonio de (ed.) (2009) – *Grande Scala: Architecture Politic Form*. Barcelona: LISt Lab, 2009.

SÁ, Frederico Moura e (2015) – *A infraestrutura como referencial para o ordenamento do território*. Tese de Doutoramento apresentada à Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto. Porto, 2015 (ed. policopiada).

SÁ, Manuel Fernandes de (1986) – *O Médio Ave: Novas políticas municipais*. Prova de dissertação para concurso para a obtenção do título de Professor Agregado do 2º grupo de disciplinas do Curso de Arquitectura da Escola Superior de Belas Artes do Porto. Porto, 1986 (ed. policopiada).

SAMPAIO, Alberto (1892-98) – "As Vilas do Norte de Portugal" in *Estudos económicos*, vol. I. Lisboa: Editorial Vega, 1979.

SAMPAIO, Alberto; **MEIRA**, Joaquim José de (1884) – *Relatório da Exposição Industrial de Guimarães em 1884*. Guimarães: Muralha, 1991.

SÁNCHEZ, Joan-Anton – *Civitas et Urbs: The Idea of the City and the Historical Imagination of Urban Governance in Spain, 19th-20th centuries*. Tese de Doutoramento apresentada ao European University Institute. Florença, 2001 (ed. policopiada).

SANDERSON, Ian (2009) – "Intelligent Policy Making for a Complex World: Pragmatism. Evidence and Learning" in *Political Studies*, 57, 2009, p. 699-719.

SANTOS, Ana Cordeiro; **TELES**, Nuno; **SERRA**, Nuno (2014) – "Finança e habitação em Portugal" in *Cadernos do Observatório*, 2, 2014, p. 1-59.

SANTOS, João Rafael (coord.) (2019) – *Adaptpolis: Descodificar a fragmentação urbana. Infraestrutura, paisagem e projeto territorial para a Área Metropolitana de Lisboa*. Relatório final. Em linha: *Adaptpolis*. Consultado: Outubro 2019.

SANTOS UNAMUNO, Enrique (2003) – "En torno a una posible tradición de escritura no sequencial" in VEGA RAMOS, María José (ed.) – *Literatura hipertextual y teoría literaria*. Madrid: Marenostrum, 2003, p. 73-104.

SECCHI, Bernardo (1984) – "Le condizioni sono cambiate" in *Casabella*, 298-299, 1984, p. 8-13.

SECCHI, Bernardo (1992) – "Urbanistica descrittiva" in *Casabella*, 588, 1992, p. 22-23.

SECCHI, Bernardo (1993) – "Un'urbanistica di spazi aperti" in *Casabella*, 597-598, 1993, p. 5-9.

SECCHI, Bernardo (2013) – "A new urban question" Comunicação, *10th Biennial of European Towns and Town Planners: Cascais Urban 2013*. Cascais, 19 Setembro 2013.

SECCHI, Bernardo; **VIGANÒ**, Paola (2011) – *La Ville Poreuse: Un projet pour le Grand Paris et la métropole de l'après-Kyoto*. Genève: MetisPresses, 2011.

SECCHI, Bernardo; **VIGANÒ**, Paola (2012) – "La métropole horizontale" in DEJEMEPPE, Pierre; PÉRILLEUX, Benoît (coords) – *Bruxelles-2040: Trois visions pour une métropole*. Bruxelles: Region de Bruxelles-Capital, 2012, p. 28-45.

SEF (2021) – "Autorização de Residência para Actividade de Investimento: Mapa estatístico". Em linha: *sítio do SEF*. Consultado: Março 2021.

SEGAL, Rafi; **VERBAKEL**, Els (dir.) – "Architecture and Dispersal" in SEGAL, Rafi; VERBAKEL, Els – "Cities of dispersal" (*Architectura Design*, 78(1)), p. 102-107.

SEN, Amartya (2006) – *Identity and violence: The illusion of destiny*. London: Penguin Books, 2007.

SERRA, Nuno (2002) – *Estado, território e estratégias de habitação*. Coimbra: Quarteto Editora, 2002.

SERRA, Nuno (2011) – "Revolução da Casa Própria: a centralidade da habitação na economia do endividamento". Comunicação, *Portugal entre Desassossegos e Desafios*, CES, Coimbra, 17 de Fevereiro de 2011.

SGARD, Anne (2010) – "Le paysage dans l'action publique: du patrimoine au bien commun" in *Développement durable et territoires*, 1(2), 2010. Em linha: *OpenEdition Journals*. Consultado: Agosto 2016.

SIEVERTS, Thomas (1997) – *Cities without cities: An interpretation of the Zwischenstadt*. London: Spon Press, 2003.

SIEVERTS, Thomas (2018) – "The Horizontal Metropolis needs a soul: Rereading the book 'Zwischenstadt' after twenty years" in VIGANÒ, Paola; CAVALIERI, Chiara; BARCELLONI CORTE, Martina (eds.) – *The Horizontal Metropolis: Between urbanism and urbanization*. Cham: Springer, 2018, p. 413-416.

SILVA, Cidália (2005) – *O difuso no Vale do Ave*. Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Arquitectura e à Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto. Porto, 2005 (ed. policopiada).

SILVA, Cidália (2007) – "Saber ver o Difuso no Vale do Ave", *First International Conference of Young Urban Researchers*. CIES-ISCTE, Lisboa. Em linha: *sítio do ISCTE-IUL*. Consultado: Junho 2011.

SILVA, Luís Fraga da (2017) – "Hispania pars occidentalis: Mapa corográfico e itinerário da Hispânia ocidental destacando-se o actual território português: Ensaio de geografia histórica regional do império romano". Versão provisória de artigo em desenvolvimento: versão 8.8 de 30 Março 2017. Em linha: *Geohistorica*. Consultado: Outubro 2017.

SILVA, Rosa Fernanda Moreira da (1983) – "Contraste e mutações na paisagem agrária das planícies e colinas minhotas" in *Estudos Contemporâneos*, 5, 1983, p. 9-115.

SIMÕES, Alberto; **MONTALVÃO**, David; **RIBEIRO**, Arménio (2005) – *Espaços Públicos: Dossier Sistema de Espaços Públicos da fase de diagnóstico da Revisão do Plano Director Municipal de Vila Nova de Gaia*. Vila Nova de Gaia: Gaiurb, 2005.

SMETS, Marcel (1986) – "La Belgique ou la banlieue radieuse" in *Paysage d'architectures 1886-1986*. Brussels: Fondation de l'Architecture, 1986, p. 33-35.

SNA (1961) – *Arquitectura Popular em Portugal*. Lisboa: Ordem dos Arquitectos, 2004.

SOJA, Edward (2000) – *Postmetropolis*. Massachusetts: Blackwell, 2000.

SOLÀ-MORALES, Ignasi de (1987) – "Arquitectura débil" in SOLÀ-MORALES, Ignasi de – *Diferencias: Topografía de la arquitectura contemporánea*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1996, p. 63-82.

SOLÀ-MORALES, Ignasi de (1992) – "Lugar: permanência o producción" in SOLÀ-MORALES, Ignasi de – *Diferencias: Topografía de la arquitectura contemporánea*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1996, p. 109-125.

SOLÀ-MORALES, Ignasi de (1992) – "Diferencia y límite: Individualismo en la arquitectura contemporânea" in SOLÀ-MORALES, Ignasi de – *Diferencias: Topografía de la arquitectura contemporánea*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1996, p. 127-139.

SOLÀ-MORALES, Ignasi de (1995) – "Topografía de la arquitectura contemporánea" in SOLÀ-MORALES, Ignasi de – *Diferencias: Topografía de la arquitectura contemporánea*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 1996, p. 9-26.

SOLÀ-MORALES, Manuel de (1986) – "Las formas del crecimiento" in SOLÀ-MORALES, Manuel de – *Las formas de crecimiento urbano*. Barcelona: Edicions UPC, 1997, p. 19-22.

SOLÀ-MORALES, Manuel de (1987) – "Otra tradición moderna" in SOLÀ-MORALES, Manuel de – *De cosas urbanas*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2008, p. 200-214.

SOLÀ-MORALES, Manuel de (1995) – "Territorios sin modelo" in SOLÀ-MORALES, Manuel de – *De cosas urbanas*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili, 2008, p. 166-173.

STEAD, William T. (1883) – "Is it not time?" in *Pall Mall Gazette,* XXXVIII(5808), 16 Outubro 1883, p. 1.

SUCENA, Sara (2010) – *Red viaria y territorio en el "Vale do Ave": La Red Viaria de Nivel Intermedio como estructura del Paisaje urbano en el NW Portugués*. Tese de Doutoramento apresentada ao Departamento de Urbanismo y Ordenación del Territorio, Escuela Técnica Superior de Arquitectura de Barcelona. Barcelona, 2001 (ed. policopiada).

TAVARES, André; **OLIVEIRA**, Ivo (coord.) – *Arquitectura em lugares comuns*. Porto: Dafne, 2008.

TAVARES, Gonçalo M. (2013) – *Atlas do corpo e da imaginação: Teoria, fragmentos e imagens*. Alfragide: Editorial Caminho, 2013.

TAVARES, Gonçalo M. (2016) – "Imaginar". Comunicação, *Território: Casa Comum*. Fundação Cupertino de Miranda, Vila Nova de Famalicão, 20 Fevereiro 2016.

TEIVES, Sofia; **BUSSOLA**, Diego (2005) – "O consumo doméstico de energia" in MADUREIRA, Nuno Luís – *A História da Energia: Portugal 1890-1980*. Lisboa: Livros Horizonte, 2005, p. 115-140.

THATCHER, Margaret (1975) – "My Kind of Tory Party" in *Daily Telegraph*, 30 Janeiro 1975. Em linha: *Margaret Thatcher Foundation*. Consultado: Abril 2013.

THATCHER, Margaret (1987) – Entrevista dirigida por Sir Robin Day, *Panorama*, BBC1, 8 Junho 1987. Disponível em: *Margaret Thatcher Foundation*. Consultado: Abril 2013.

THORNLEY, Andy (1991) – *Urban Planning Under Thatcherism: The Challenge of the Market*. London: Routledge, 1991.

TOCQUEVILLE, Alexis (1835) – *Journeys to England and Ireland*. New Haven: Yale University Press, 1958.

TOSI, Maria Chiara (2006) – "Alcuni perché oggi è utile tornare a chiedersi di cosa parliamo quando parliamo di urbanistica" in TOSI,

Maria Chiara (ed.) – *Di cosa parliamo quando parliamo di urbanistica?* Roma: Meltemi, 2006, p. 11-39

TRAVASSO, Nuno (2006) – *Casa Comum: Arquitecturas para um espaço intermédio*. Prova final para conclusão de licenciatura apresentada à Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto. Porto, 2006.

TRAVASSO, Nuno (2011) – "Marginal atlântica de Vila Nova de Gaia: Definição de uma estrutura urbana à escala intermédia" in PORTAS, Nuno; DOMINGUES, Álvaro; CABRAL, João (coords.) – *Políticas Urbanas II: Transformações, Regulação e Projectos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2011, p. 358-363.

TRAVASSO, Nuno (2011) – "Em busca do tempo perdido" in BRANDÃO, Pedro (coord.) – *Documentos do Simpósio "A Rua é nossa… de todos nós"*. Lisboa: Associação Europan Portugal, 2011.

TRAVASSO, Nuno (2012) – "Operações de urbanização de dominante residencial como produtoras de estruturas urbanas mais inteligíveis: Uma questão de processo" in CASTRO, Eduardo; MARQUES, João; BATISTA, Paulo (ed.) - *Actas da 1ª Conferência de Planeamento Regional e Urbano & 11º Workshop da APDR sobre o tema Território, Mercado Imobiliário e a Habitação*. Aveiro: Universidade de Aveiro, 2012, p. 281-298.

TRAVASSO, Nuno (2015) – "Planning after growth: Reacting to the investment withdrawal in the extensive urbanization of the NW of Portugal" Comunicação, *ENHR - European Network for Housing Research: Housing and Cities in a time of change: are we focusing on People?* Lisboa: ISCTE, Julho 2015.

TRAVASSO, Nuno (2016) – "Território: Casa Comum. Em busca de um processo de construção colectiva" in FARIA, Emília Nóvoa (coord.) – *Conferências no Parque 2014/2015. Conhecer o Território: Reflexões partilhadas no Parque da Devesa*. V.N. Famalicão: Húmus, 2016, p. 117-139.

TRAVASSO, Nuno (2018) – "Inventing a Common Home: An Experiment in the Ave Valley" in in VIGANÒ, Paola; CAVALIERI, Chiara; BARCELLONI CORTE, Martina (eds.) – *The Horizontal Metropolis: Between urbanism and urbanization*. Cham: Springer, 2018, p. 383-392.

TRAVASSO, Nuno (2019) – "O Metro do Porto: a oportunidade para estruturar a cidade alargada" in BRANDÃO, Ana; BRANDÃO, Pedro (coord.) – *O Lugar de todos: Interpretar o espaço público urbano*. Lisboa: IST-ID, 2019, p. 33-35.

TRAVASSO, Nuno; **FERNANDES**, Ana; **SÁ**, Manuel Fernandes de (2014) – "Reacting to the Investment Withdrawal: Planning Within Scarcity in the Northwest of Portugal" in SAĞLAMER, Gülsün; et al. (org.) – *Proceedings: European Symposium on Research in Architecture and Urban Design - EURAU 2014. Istanbul - Composite Cities*. Istambul: Istanbul Technical University, 2014.

TRAVASSO, Nuno; **FERNANDES**, Ana; **CALIX**, Teresa; **SÁ**, Manuel Fernandes de; **PORTAS**, Nuno (2017) – "Planning within scarcity: changing a growth paradigm into a capability approach to the territories? A view from the northwest of Portugal" in FERREIRA, José Antunes; et al. (eds.) – *AESOP Annual Congress'17. Spaces of Dialog for Places of Dignity: Fostering the European Dimension of Planning. Book of Proceedings*. Lisboa: UL, 2017, p. 1629-1638.

TRAVASSO, Nuno; **FERREIRA**, Ana; **BRANDÃO**, Ana; **PRUDÊNCIO**, Teresa (2019) – "O urbano difuso de Santo Tirso: Um sistema latente" in BRANDÃO, Ana; BRANDÃO, Pedro (coord.) – *O Lugar de todos: Interpretar o espaço público urbano*. Lisboa: IST-ID, 2019, p. 45-47.

TRAVASSO, Nuno; **VAREA ORO**, Aitor; **ALMEIDA**, Mariana Ribeiro de; **RIBEIRO**, Luísa Sousa (2020) – "Acesso ao mercado de arrendamento em Portugal: Um retrato a partir do programa de arrendamento acessível" in *Finisterra* LV(114), 2020, p. 105-126.

UNESCO (1972) – *Convenção para a protecção do património mundial, cultural e natural*. Em linha: <*World Heritage Convention UNESCO*> Consultado: Março 2017.

UNESCO (1976) – *Recomendação sobre a salvaguarda dos conjuntos históricos e da sua função na vida contemporânea*. Em linha: *Património Cultural DGPC*. Consultado: Março 2017.

UNGERS, Oswald M. (1982) – *Morphologie: City Metaphors*. Köln: Verlag der Buchhandlung Walther König, 2011.

UN-HABITAT (2014) – *Urban patterns for a green economy: Leveraging density*. Nairobi: UN-Habitat, 2014. Em linha: *sítio da UN-Habitat*. Consultado: Março 2017.

UN-HABITAT (2016) – *Urbanization and development: Emerging futures*. Nairobi: UN-Habitat, 2016. Em linha: *sítio da UN-Habitat*. Consultado: Dezembro 2020.

VANDENDORPE, Christian (1982) – *Du papyrus à l'hypertexte: Essai sur les mutations du texte et de la lecture*. Montréal: Boréal; Paris: La Découverte, 2009.

VAREA ORO, Aitor; **TRAVASSO**, Nuno – "Assembling an alternative: pushing the development of a new housing programme in Porto" Comunicação apresentada em *ICBR 2018: 8th International Conference on Building Resilience*. FAUL, Lisboa, 16 Novembro 2018.

VASQUES, Sónia Afonso (2013) – *As intimações no Regime Jurídico da Urbanização e Edificação*. Coimbra: Almedina, 2013.

VEGA RAMOS, María José (2003) – "Literatura hipertextual y teoría literaria" in VEGA RAMOS, María José (ed.) – *Literatura hipertextual y teoría literaria*. Madrid: Marenostrum, 2003, p. 9-19.

VIGANÒ, Paola (1999) – *La città elementare*. Milano: Skira, 1999.

VIGANÒ, Paola (2018) – "The Horizontal Metropolis: a radical project" in VIGANÒ, Paola; CAVALIERI, Chiara; BARCELLONI CORTE, Martina (eds.) – *The Horizontal Metropolis: Between urbanism and urbanization*. Cham: Springer, 2018, p. 1-9.

VIGANÒ, Paola; **SECCHI**, Bernardo; **FABIAN,** Lorenzo (eds.) (2016) – *Water and Asphalt: The project of isotropy*. Zürich: Park Books, 2016.

VIRNO, Paolo (2004) – *A grammar of the multitude: For an analysis of contemporary forms of life*. New York; Los Angeles: Semiotext[e], 2004.

WARD, Stephen V. (2004) – *Planning and urban change*. London; Thousand Oaks; New Delhi: Sage Publications, 2004.

WASCHSMUTH, David (2014) – "City as ideology: Reconciling the explosion of the city form with the tenacity of the city concept" in *Environment and Planning D: Society and Space*, 31, 2014, p. 75-90.

WEBBER, Melvin (1963) – "Order in diversity: Community without propinquity" in BANISTER, David; BUTTON, Kenneth; NIJKAMP, Peter – *Environment, land use and*

urban policy. Cheltenham; Northampton, MA: Edward Elgar Publishing, 1999, p. 62-93.

WEBBER, Melvin (1964) – "The urban place and the nonplace urban realm" in WEBBER, Melvin (ed.) – *Explorations into urban structure* Philadelphia: University of Pennsylvania Press, 2016, p. 79-153.

WEBBER, Melvin (1968) – "La era postciudad" in MARTÍN RAMOS, Angel (ed.) – *Lo Urbano en 20 autores contemporáneos*. Barcelona: Edicions UPC, 2004, p. 13-24.

WILLIAMS, Katie; **BURTON**, Elizabeth; **JENKS**, Mike (2000) – "Urban Form and Transport: New Dimensions. Introduction" in WILLIAMS, Katie; BURTON, Elizabeth; JENKS, Mike (ed.) – *Achieving sustainable urban form*. London; New York: E & FN Spon, 2000, p. 107-108.

WITTGENSTEIN, Ludwig (1969) - *Da Certeza*. Lisboa: Edições 70, 2012.

YOUNG, Liam (2012) - "Future Perfect | Futuro Perfeito" in GALILEE, Beatrice – *Close, Closer*. Lisboa: Trienal de Arquitectura de Lisboa 2013, 2012, p. 12-19.

Diplomas legais

DECRETO nº 19502 (24-03-1931), *Diário do Govêrno*, nº 69, Série I, p. 494-495 (melhoramentos rurais).

DECRETO nº 20984 (07-03-1932), *Diário do Govêrno*, nº 56, Série I, p. 429-430 (cria a Caixa de Auxílio aos Desempregados).

DECRETO nº 21697 (30-09-1932), *Diário do Govêrno*, nº 230, Série I, p. 1972-1974 (melhoramentos urbanos).

DECRETO nº 21699 (30-09-1932), *Diário do Govêrno*, nº 230, Série I, p. 1975-1986 (cria o Comissariado do Desemprego e estabelece o uso a dar ao fundo de desemprego, nomeadamente o financiamento dos melhoramentos rurais e urbanos).

DECRETO-LEI nº 24802 (21-12-1934), *Diário do Govêrno*, nº 299, Série I, p. 2137-2142 (cria o Plano Geral de Urbanização).

LEI nº 1971 (15-06-1938), *Diário do Govêrno*, nº 136, Série I, p. 971-974 (povoamento florestal).

DECRETO-LEI nº 28797 (01-07-1938), *Diário do Govêrno*, nº 150, Série I, p. 1044-1045 (cria o sistema especial de expropriações).

DECRETO-LEI nº 33921 (05-09-1944), *Diário do Govêrno*, nº 197, Série I, p. 883-888 (cria o Plano Geral de Urbanização e Expansão).

DECRETO-LEI nº 34394 (27-01-1945), *Diário do Govêrno*, nº 22, Série I, p. 62 (cria o fundo do fomento florestal).

LEI nº 2005 (14-03-1945), *Diário do Govêrno*, nº 54, Série I, p. 153-156 (reorganização industrial).

DECRETO-LEI nº 35931 (04-11-1946), *Diário do Governo*, nº 250, Série I, p. 1045-1045 (torna eficazes os Anteplanos de urbanização).

LEI nº 2030 (22-06-1948), *Diário do Governo*, nº 143, Série I, p. 529-538 (disposições asso-

ciadas ao problema da habitação, nomeadamente, expropriação e arrendamento).

DECRETO-LEI nº 38382 (07-08-1951), *Diário do Governo*, nº 166, Série I, 1º Suplemento, p. 715-729 (RGEU – Regulamento Geral das Edificações Urbanas).

DECRETO-LEI nº 40333 (14-10-1955), *Diário do Governo*, nº 223, Série I, 1º Suplemento p. 879-886 (estabelece o regime da propriedade horizontal).

DECRETO-LEI nº 45443 (16-12-1963), *Diário do Governo*, nº 294, Série I, p. 1976-1978 (planeamento e incentivo à arborização dos terrenos com capacidade de uso florestal).

DECRETO-LEI nº 46673 (29-11-1965), *Diário do Governo*, nº 271, Série I, p. 1560-1562 (cria a figura do loteamento).

DECRETO-LEI nº 49033 (28-05-1969), *Diário do Governo*, nº 126, Série I, p. 581-586 (cria o Fundo Fomento Habitação).

DECRETO-LEI nº 576/70 (17-12-1971), *Diário do Governo*, nº 294, Série I, p. 1749-1756 (Lei dos Solos).

DECRETO-LEI nº 560/71 (24-11-1971), *Diário do Governo*, nº 273, Série I, p. 1921-1923 (reformula as figuras do Plano Geral de Urbanização e do Plano Parcial, terminando com o Anteplano; cria a figura do Plano de Pormenor)

DECRETO-LEI nº 289/73 (06-06-1973), *Diário do Governo*, nº 133, Série I, p. 983-988 (revê a regulação das operações de loteamento).

DECRETO-LEI nº 217/74 (27-05-1974), *Diário do Governo*, nº 123, Série I, p. 654-657 (disposições transitórias no seguimento do 25 de Abril de 1974, entre as quais o congelamento por trinta dias das rendas dos prédios urbanos aos níveis de 24 de Abril).

DESPACHO MINISTERIAL DE 31 DE JULHO DE 1974 (06-08-1974), *Diário do Governo*, nº 182, Série I, p. 873-874 (cria o SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local).

DECRETO-LEI nº 445/74 (12-09-1974), *Diário do Governo*, nº 213, Série I, p. 1062-1067 (adopta um conjunto de medidas relativas ao arrendamento de habitações, nomeadamente o alargamento a todo o país do sistema de controlo de rendas em vigor em Lisboa e no Porto).

DECRETO-LEI nº 450/74 (13-09-1974), *Diário do Governo*, nº 214, Série I, p. 1076-1077 (nacionaliza o Banco de Angola).

DECRETO-LEI nº 451/74 (13-09-1974), *Diário do Governo*, nº 214, Série I, p. 1077-1078 (nacionaliza o Banco Nacional Ultramarino).

DECRETO-LEI nº 452/74 (13-09-1974), *Diário do Governo*, nº 214, Série I, p. 1079-1081 (nacionaliza o Banco de Portugal)

DECRETO-LEI nº 132-A/75 (14-03-1975), *Diário do Governo*, nº 62, Série I, 1º Suplemento, p. 394(2)-394(3) (nacionaliza as instituições de crédito bancário).

DECRETO-LEI nº 511/75 (20-09-1975), *Diário do Governo*, nº 133, Série I, p. 1446-1448 (suspende a validade das licenças de loteamento já concedidas).

DECRETO-LEI nº 117-E/76 (10-02-1976), *Diário do Governo*, nº 34, Série I, 1º Suplemento, p. 304(2)-304(4) (cria o Ministério da Habitação, Urbanismo e Construção).

RESOLUÇÃO DO CONSELHO DE MINISTROS DE 24 DE FEVEREIRO DE 1976 (19-03-1976), *Diário do Governo*, nº 67, Série I, 2º Suplemento, p. 566(3)-566(4) (estabelece o regime de crédito à habitação).

Decreto-Lei nº 275/76 (13-04-1976), *Diário da República*, nº 88, Série I, p. 804-806 (estabelece medidas repressivas contra a construção clandestina).

Despacho Ministerial de 27 de Outubro de 1976 (28-10-1976), *Diário da República*, Série I" nº 253, 1º Suplemento, p. 2460(1)-2460(3) (extingue o SAAL – Serviço de Apoio Ambulatório Local).

Lei nº 79/77 (25-10-1977), *Diário da República*, nº 247, Série I, p. 2564-2578 (estabelece as competências autárquicas e introduz a figura do PDM).

Decreto-Lei nº 515/77 (14-12-1977), *Diário da República*, nº 287, Série I, p. 804-806 (revê o regime de crédito à habitação).

Decreto-Lei nº 435/80 (02-10-1980), *Diário da República*, nº 228, Série I, p. 3093-3096 (revê o regime de crédito à habitação).

Decreto-Lei nº 208/82 (26-05-1982), *Diário da República*, nº 119, Série I, p. 1402-1407 (define o quadro regulamentar dos PDM).

Decreto-Lei nº 459/83 (30-12-1983), *Diário da República*, nº 300, Série I, 1º Suplemento, p. 4164(6)-4164(10) (revê o regime de crédito à habitação).

Decreto-Lei nº 400/84 (31-12-1984), *Diário da República*, nº 301, Série I, p. 3946-3960 (altera o regime que regula as operações de loteamento).

Decreto-Lei nº 35/86 (30-09-1986), *Diário da República*, nº 51, Série I, p. 519-522 (estabelece o regime das contas poupança-habitação).

Decreto-Lei nº 328-B/86 (30-09-1986), *Diário da República*, nº 225, Série I, 3º Suplemento, p. 2810(19)-2810(24) (revê o regime de crédito à habitação).

Decreto-Lei nº 382/89 (06-11-1989), *Diário da República*, nº 255, Série I, p. 4978-4880 (revê o regime das contas poupança-habitação).

Decreto-Lei nº 69/90 (02-03-1990), *Diário da República*, nº 51, Série I, p. 880-887 (regime jurídico dos planos municipais de ordenamento do território).

Resolução do Conselho de Ministros nº 43/90 (09-11-1990), *Diário da República*, nº 259, Série I, p. 4612-4613 (promove a execução da OID do Vale do Ave).

Decreto-Lei nº 448/91 (29-11-1991), *Diário da República*, nº 275, Série I-A, p. 6240-6254 (altera o regime que regula as operações de loteamento).

Portaria nº 1182/92 (22-12-1992), *Diário da República*, nº 294, Série I-B, p. 5897-5898 (fixa os parâmetros de dimensionamento das áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de utilização colectiva).

Resolução do Conselho de Ministros nº 33-A/94 (17-05-1994), *Diário da República*, nº 114, Série I-B, 1º Suplemento, p. 2636(2)-2636(4) (determina a continuação de implementação da OID do Vale do Ave).

Resolução do Conselho de Ministros nº 82/94 (16-09-1994), *Diário da República*, nº 215, Série I-B, p. 5558-5572 (Plano Director Municipal de Vila Nova de Famalicão).

Decreto-Lei nº 123/97 (11-08-1998), *Diário da República*, nº 118, Série I-A, p. 3869-3875 (Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo).

Lei nº 48/98 (22-05-1997), *Diário da República*, nº184, Série I-A, p. 2540-2544 (Regime da acessibilidade).

DECRETO-LEI nº 349/98 (11-11-1998), *Diário da República*, nº261, Série I-A, p. 6135-6141 (revê o regime de crédito à habitação).

DECRETO-LEI nº 137-B/99 (22-04-1999), *Diário da República*, nº94, Série I-A, 1º Suplemento, p. 2160(5)-2160(7) (revê o regime de crédito à habitação).

DECRETO-LEI nº 380/99 (22-09-1999), *Diário da República*, nº 93, Série I-A, p. 6590-6622 (RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial).

DECRETO-LEI nº 555/99 (16-12-1999), *Diário da República*, nº 291, Série I-A, p. 8912-8942 (RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação).

DECRETO-LEI nº 320/2000 (15-12-2000), *Diário da República*, nº 288, Série I-A, p. 7322-7333 (revê o regime de crédito à habitação).

DECRETO-LEI nº 27/2001 (03-02-2001), *Diário da República*, nº 29, Série I-A, p. 585-587 (revê o regime das contas poupança-habitação).

PORTARIA nº 1136/2001 (25-09-2001), *Diário da República*, nº 223, Série I-B, p. 6089-6091 (fixa os parâmetros de dimensionamento das áreas destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de utilização colectiva).

LEI nº 16-A/2002 (31-05-2002), *Diário da República*, nº 125, Série I-A, 1º Suplemento p. 4776(2)-4776(17) (alteração ao Orçamento do Estado para 2002, onde é vedada a contratação de novos créditos à habitação bonificados, artigo 5º).

LEI nº 32-B/2002 (30-12-2002), *Diário da República*, nº 301, Série I-A, 2º Suplemento p. 8186(136)-8186(603) (Orçamento do Estado para 2003, que veda a concessão de novos créditos à habitação bonificados, artigo 7º)

EDITAL nº 397/2003 (16-05-2003), *Diário da República*, nº 113, Série II, Apêndice 75/2003, p. 78-92 (Regulamento Municipal da Urbanização e Edificação de Vila Nova de Famalicão).

DECRETO-LEI nº 305/2003 (09-12-2003), *Diário da República*, nº 283, Série I-A, p. 8294 (revoga o regime de crédito bonificado).

LEI nº 55-B/2004 (30-12-2004), *Diário da República*, nº 304, Série I-A, 2º Suplemento, p. 7412(162)-7412(493) (Orçamento do Estado para 2005, no qual são revogados os benefícios fiscais às contas poupança-habitação, número 4 do artigo 39º).

LEI nº 60/2007 (04-09-2007), *Diário da República*, nº 170, Série I, p. 6258-6309 (RJUE – Regime Jurídico da Urbanização e Edificação).

LEI nº 67-A/2007 (30-12-2007), *Diário da República*, nº 251, Série I, 1º Suplemento, p. 9178(2)-9178(453) (Orçamento do Estado para 2008, no qual se cria o Regime Extraordinário de Apoio à Reabilitação Urbana, artigo 82º).

PORTARIA nº 216-B/2008 (03-03-2008), *Diário da República*, nº 44, Série I, 1º Suplemento p. 1372(3)-1372(5) (fixa os parâmetros para o dimensionamento das áreas de espaços verdes e utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos de utilização colectiva).

DECRETO-LEI nº 39/2008 (07-03-2008), *Diário da República*, nº 39, Série I, p. 1440-1456 (Regime Jurídico da Instalação, Exploração e Funcionamento dos Empreendimentos Turísticos, que cria a figura do alojamento local).

DECRETO-LEI nº 307/2009 (23-10-2009), *Diário da República*, nº 307, Série I, p. 7956-7975 (Regime Jurídico da Reabilitação Urbana).

Lei nº 29/2012 (09-08-2012) *Diário da República*, nº 154, Série I, p. 4191-4256 (alteração ao Regime Jurídico de Entrada, Permanência, Saída e Afastamento de Estrangeiros do Território Nacional, na qual se cria a autorização de residência para actividade de investimento, normalmente designada por *visto gold*, artigo 90º-A).

Lei nº 31/2012 (14-08-2012), *Diário da República*, nº 157, Série I, p. 4411-4452 (revisão do NRAU – Novo Regime de Arrendamento Urbano, na qual se termina com o regime dos contratos vinculísticos).

Lei nº 32/2012 (14-08-2012), *Diário da República*, Série I, nº 157, p. 4452-4483 (alteração ao Regime Jurídico da Reabilitação Urbana).

Aviso nº 13836/2012 (16-10-2012), *Diário da República*, nº 200, Série II, p. 34454-34460 (Plano de Urbanização da Devesa, em Vila Nova de Famalicão).

Directiva nº 2013/36/UE (27-06-2013), *Jornal Oficial da União Europeia*, nº 176, Série L, p. 338-436 (regulamenta a actividade das instituições de crédito e sua supervisão).

Decreto-Lei nº 53/2014 (08-04-2014), *Diário da República*, nº 53, Série I, p. 2337-2340 (RERU – Regime Excepcional para a Reabilitação Urbana).

Proposta de Lei nº 183/XII, 2013. Em linha: *sítio da Assembleia da República*. Consultado: Dezembro 2020 (Proposta da Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo).

Lei nº 31/2014 (30-05-2014), *Diário da República*, nº 104, Série I, p. 2988-3003 (Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo).

Decreto-Lei nº 128/2014 (29-08-2014), *Diário da República*, nº 128, Série I, p. 4570-4577 (Regime Jurídico de Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local).

Decreto-Lei nº 157/2014 (24-10-2014), *Diário da República*, nº 206, Série I, p. 5384-5539 (transpõe para a legislação nacional a Directiva nº 2013/36/UE relativa à regulação da actividade das instituições de crédito e sua supervisão).

Portaria nº 113/2015 (22-04-2013), *Diário da República*, nº 78, Série I, p. 2013-2024 (identifica os elementos instrutórios dos procedimentos previstos no RJUE).

Decreto-Lei nº 80/2015 (14-05-2015), *Diário da República*, nº 93, Série I, p. 2469-2512 (RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial).

Lei nº 63/2015 (30-06-2015), *Diário da República*, nº 125, Série I, p. 4521-4522 (amplia os critérios de concessão de autorização de residência para actividade de investimento, normalmente designada por *visto gold*).

Resolução do Conselho de Ministros nº 52-A/2015 (23-07-2015), *Diário da República*, nº 142, Série I, 1º Suplemento p. 4928(4)-4928(7) (cria o IFRRU – Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas).

Lei nº 113/2015 (28-08-2015), *Diário da República*, nº 168, Série I, p. 6449-6485 (Estatuto da Ordem dos Arquitectos).

Aviso nº 10268/2015 (08-09-2015), *Diário da República*, nº 175, Série II, p. 26031-26088 (Revisão do Plano Director Municipal de Vila Nova de Famalicão).

Decreto Regulamentar nº 15/2015 (19-08-2015), *Diário da República*, nº 161, Série I,

p. 6137-6143 (estabelece os critérios de classificação e reclassificação do solo, bem como os critérios de qualificação e as categorias do solo rústico e do solo urbano).

Regulamento nº 336/2016 (30-03-2016), *Diário da República*, nº 62, Série II, p. 10769-10777 (Regulamento de Deontologia e Procedimento Disciplinar da Ordem dos Arquitectos).

Resolução do Conselho de Ministros nº 48/2016 (01-09-2016), *Diário da República*, nº 168, Série I, p. 3110-3111 (cria o Fundo Nacional de Reabilitação da Edificação).

Decreto-Lei nº 29/2018 (04-06-2018), *Diário da República*, nº 86, Série I, p. 2348-2364 (cria o Porta de Entrada – Programa de Apoio ao Alojamento Urgente).

Decreto-Lei nº 37/2018 (04-05-2018), *Diário da República*, nº 106, Série I, p. 2348-2364 (cria o 1º Direito – Programa de apoio ao acesso à habitação).

Portaria nº 230/2018 (17-08-2018), *Diário da República*, nº 158, Série I, p. 4216-4223 (regulamenta o 1º Direito).

Lei nº 62/2018 (22-08-2018), *Diário da República*, nº 161, Série I, p. 4300-4312 (Alteração ao Regime Jurídico de Exploração dos Estabelecimentos de Alojamento Local, na qual se concede aos municípios e condomínios instrumentos de limitação à criação de novas unidades de alojamento local).

Aviso nº 6826/2019 (15-04-2019), *Diário da República*, nº 74, Série II, p. 11811-11851 (Regulamento Municipal da Urbanização e Edificação de Vila Nova de Famalicão).

Decreto-Lei nº 68/2019 (22-05-2019), *Diário da República*, nº 98, Série I, p. 2546-2553 (cria o Programa de Arrendamento Acessível).

Decreto-Lei nº 95/2019 (18-07-2019), *Diário da República*, nº 136, Série I, p. 35-45 (cria o Regime Aplicável à Reabilitação de Edifícios e Fracções Autónomas, revogando o RERU – Regime Excepcional para a Reabilitação Urbana).

Lei nº 83/2019 (03-09-2019), *Diário da República*, nº 168, Série I, p. 11-33 (Lei de Bases da Habitação).

Decreto Regulamentar nº 5/2019 (27-09-2019), *Diário da República*, nº 186, Série I, p. 7-121 (fixa os conceitos técnicos nos domínios do ordenamento do território).

Lei nº 1-A/2020 (19-03-2020), *Diário da República*, nº 56, Série I, 3º Suplemento, p. 9(2)-9(5) (medidas excepcionais de resposta à situação epidemiológica provocada pela COVID-19, entre as quais se suspendem os despejos e restantes efeitos da renúncia de contratos de arrendamento ou execução de hipotecas).

Decreto-Lei nº 10-J/2020 (26-03-2020), *Diário da República*, nº 61, Série I, 1º Suplemento, p. 21(22)-21(28) (moratórias para os créditos bancários, nomeadamente créditos para habitação própria permanente).

Lei nº 4-A/2020 (06-04-2020), *Diário da República*, nº 68, Série I, 3º Suplemento, p. 35(3)-35(6) (alteração às medidas excepcionais de resposta à situação epidemiológica provocada pela COVID-19, na qual se suspende a caducidade dos contratos de arrendamento).

Lei nº 4-C/2020 (06-04-2020), *Diário da República*, nº 68, Série I, 3º Suplemento, p. 35(15)-35(19) (moratórias para o pagamento das rendas e sistema de apoio a inquilinos e arrendatários).

Decreto-Lei nº 14/2021 (12-02-2021), *Diário da República*, nº 30, Série I, p. 21-24 (revê o regime de autorização de residência para investimento, designada por *visto gold*).

U.PORTO

PROGRAMA DE DOUTORAMENTO EM ARQUITECTURA

Construir a Cidade Continuada: processos e imaginários

Contos do território

Nuno Travasso

D

2021

U.PORTO

Nuno Travasso
Contos do território

D.FAUP **2021**

Construir a Cidade Continuada: processos e imaginários.
Contos do território
Nuno Travasso

FACULDADE DE ARQUITECTURA

Contos do território

Sumário

Contos do território 5

Da autonomia do fragmento 7

Dos instrumentos de apoio à gestão 13

Das directrizes morfotipológicas de apoio ao projecto 17

Da adequação das peças processuais 21

Do rigor nos procedimentos 27

Do início do processo 37

Da articulação entre entidades 41

Da organização dos serviços 57

Das equipas de gestão de área 61

Dois exemplos de gestão falhados 65

Da relação entre município e outros actores 73

Da dificuldade em defender os interesses dos residentes 85

Do contributo dos loteamentos para o sistema de espaços públicos 97

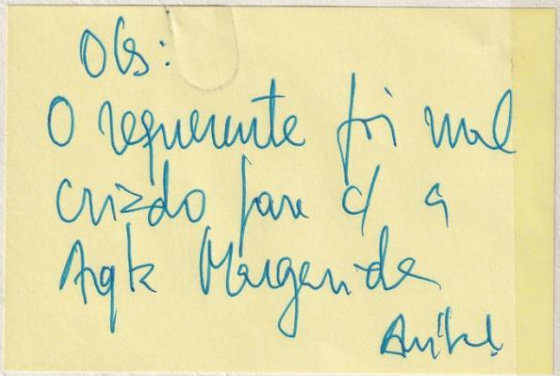


Fig. 1 – Processo nº 10653/00. Nota colada no verso de uma das folhas do processo. Arquivo CM Famalicão.

Contos do território

Os *Contos do Território* são pequenos relatos que contam as histórias que, a cada dia, moldam o território: o jogo de acontecimentos, circunstâncias, actores, interacções e estados de alma que constituem os processos quotidianos da urbanização.

Estes relatos são retirados dos 42 processos de loteamento estudados, sendo aqui narrados de forma a ilustrar alguns dos os temas abordados na Parte I do trabalho. Dá-se assim nota da análise que suporta as reflexões aí apresentadas, ao mesmo tempo que se abre uma porta para o mundo encerrado nas pilhas de capas de arquivo que registam cada passo dos referidos processos. É aqui (mais do que nos compêndios de teoria do urbanismo, ou na legislação que rege a gestão territorial) que se percebe como se conformam os espaços urbanos que habitamos.

Os *contos* surgem como fragmentos autónomos directamente acessíveis a partir das hiperligações criadas ao longo da dissertação, podendo ser lidos como ilustrações dos argumentos aí apresentados. Mas os *contos* podem também ser lidos no seu conjunto, como sequência de narrativas que transmite uma imagem dos processos que dirigem a urbanização e das questões que lhes estão associadas. Para facilitar a identificação dessas questões, os *contos* estão organizados pelos temas tratados ao longo do trabalho.

Na verdade, foi assim que esses temas surgiram e que a argumentação se desenvolveu. Partiu-se da leitura dos processos, e da selecção de um conjunto de acontecimentos aí encontrados, os quais se foram organizando por temas, que assim emergiram e ganharam forma. Neste documento apresenta-se uma selecção desses acontecimentos: aqueles que melhor evidenciam as questões tratadas. Os *contos* não são, por isso, mera ilustração dos argumentos expostos na dissertação. São, sim, a sua origem, da qual aqui se dá notícia.

Da autonomia do fragmento



<u>Conto 1º.</u> Da unidade formal do fragmento
(Processo nº 810/86, Processo nº 13263/99, Processo nº 804/74, Processo nº 7970/98)

A unidade formal do conjunto edificado é recorrentemente apresentada pelos requerentes enquanto critério de qualidade da operação. Como se sublinha numa das memórias descritivas, *"[o] objectivo final, como já se referiu, é conseguir-se uma unidade residencial homogénea e de qualidade"* (Processo nº 810/86, 30 de Junho de 1986). E este é um objectivo partilhado e incentivado pela própria administração, como se pode confirmar não só pelo teor das informações técnicas apresentadas pelos serviços municipais, mas também pela própria regulamentação – como comprova o artigo 22º do PDM de 1994 que obriga, as operações com habitações geminadas ou em banda, a apresentar *"estudo conjunto para as edificações onde seja assegurada a sua unidade formal, nomeadamente no que se refere aos materiais e inclinação das coberturas, ritmos de fenestração e materiais e cor dos revestimentos".*

A garantia de cumprimento de tal propósito surge, normalmente, associada ao compromisso de edificação simultânea de todo o conjunto, de preferência pelo próprio promotor do loteamento. E, de facto, este é um ponto que, de modo mais ou menos enfático, se repete nas memórias descritivas e justificativas que acompanham os projectos de licenciamento:

* *"[...] importará chamar a atenção para a especificidade do empreendimento imobiliário que tomará por base o presente estudo de loteamento. Com efeito, o Requerente pretende dar-lhe continuidade através da subsequente apresentação de um Projecto de Licenciamento de Construção das 23 habitações unifamiliares previstas, no sentido de posteriormente proceder à sua edificação conjunta em simultaneidade com todo o sistema viário e arranjos exteriores complementares."* (Processo nº 13263/99, 20 de Outubro de 1999);
* *"[…] queremos poder adiantar que há todo o interesse em entregar toda a construção a uma firma construtora que se espera venha a ser objecto*

Fig.2 – Processo nº 804/74. Planta de implantação, Março 1981. Arquivo CM Famalicão.



de projecto em moldes, de forma a conseguir-se a desejada unidade de conjunto." (Processo nº 804/74, 6 de Dezembro de 1982);

* *"O aproveitamento em termos construtivos refere-se à criação de novo e à construção de 11 moradias unifamiliares [...] que o requerente pretende edificar para venda, obedecendo a projectos tipo a apresentar posteriormente, para assegurar a unidade formal do conjunto."* (Processo nº 7970/98, 8 de Julho de 1998);

* *"Assim os lotes individuais têm em consideração os projectos-tipo, cujos esquemas se anexam, bem como para os blocos residenciais, cujos projectos serão igualmente de responsabilidade do promotor, que, de resto, pretende executar todo o empreendimento."* (Processo nº 810/86, 30 de Junho de 1986).

Esta procura por uma unidade formal do conjunto parece ser uma reacção à imagem de fragmentação e arbitrariedade que envolve a transformação destes territórios. A tentativa de controlar aquilo que se pode controlar face a uma paisagem que, aparentemente, não apresenta uma qualquer ordem legível.

No entanto, ao construir estes conjuntos marcados por uma unidade circunscrita ao interior da operação, criam-se dissonâncias que se destacam face ao ambiente em que essas operações se inserem, porque produzem um evidente salto de escala em relação ao grão fino que caracteriza a urbanização circundante. O resultado é o aumento da cacofonia.

E, ironicamente, é ao verificar que estas operações surgem como objectos que claramente se distinguem na paisagem – que se afirmam por oposição – que conseguimos reconhecer que a paisagem do difuso, afinal, tinha uma ordem própria, uma qualquer uniformidade por revelar.

Fig. 3 – Vista do loteamento com o Processo nº 804/74. Fotografia do autor.



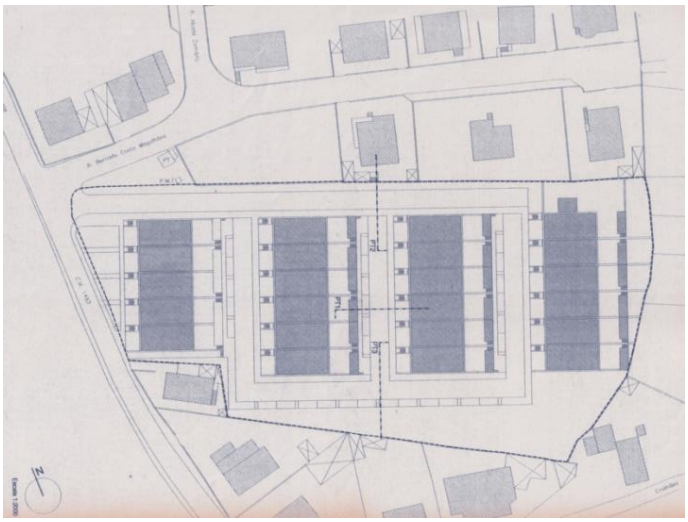
<u>Conto 2º.</u> Das eruditas dissonâncias
(Processo nº 13263/99)

O empreendimento Jardins da Ponte destaca-se afirmadamente da paisagem em que se insere. Quatro blocos paralelos e alinhados, formas puras, linhas abstractas e geometria rigorosa, por entre o polvilhado de campos e casas isoladas, sem ordem aparente. Não se trata de ignorar a envolvente. Trata-se de um manifesto.

Como pode ler-se na memória descritiva (20 de Outubro de 1999), *"[a] solução resulta, antes de mais, de uma atenta interpretação das condições ambientais e paisagísticas inerentes à área de intervenção"*, que se situa numa envolvente que o autor do projecto descreve como *"descaracterizada, polvilhada por habitações unifamiliares descontroladamente implantadas que, no seu conjunto, são incapazes de afirmar um claro princípio de ordenamento do território que ocupam."* Uma parcela cercada pelo *"desencanto de um cenário marcado por muros inacabados, anexos improvisados e a desconexa implantação dos volumes edificados."*

O projecto reage a esta paisagem, não pela procura de integração, mas por oposição. À fragmentação, à heterogeneidade e ao acaso ao arquétipo da casa isolada com telhado vermelho que marcam o meio circundante, opõe-se a unidade, a homogeneidade, a coerência, a abstracção. Constrói-se contra a sua envolvente. Como se explicita, *"[f]ace a tal enquadramento, é importante que o projecto contraponha um desenho capaz de conferir ao novo conjunto uma identidade própria, reconhecível num ordenamento onde cada unidade habitacional se assuma como peça indissociável daquele conjunto. Sendo assim, adoptou-se uma associação de fogos em banda, de modo a obter volumes resultantes cuja dimensão os demarcasse claramente da envolvente."* Um destaque reforçado pela plantação de uma faixa arbórea perimetral que visa defender o conjunto da imagem das construções confrontantes, como também se explicita no texto.

Fig. 4 – Processo nº 13263/99. Fotografia do autor.

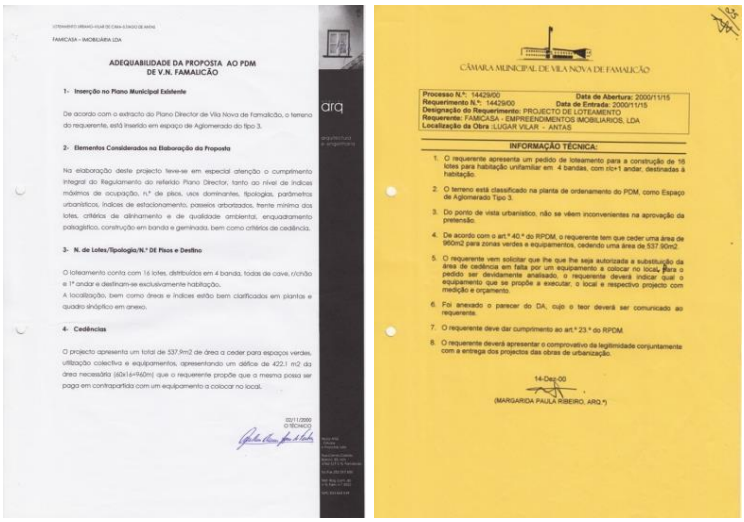


Compensa-se aquilo que não se consegue controlar com aquilo que se domina. Abandona-se a reflexão sobre a paisagem no seu conjunto, e aposta-se no desenho do edifício, no pormenor, no desenho dos espaços *"cuja configuração será objecto de rigoroso controlo até ao ínfimo detalhe"*, visando atingir *"aquilo que, regra geral, aceitamos como objectivo de um projecto de arquitectura: o protagonismo da obra no seu todo, na consciência de que este depende sempre do rigor com que se desenham as partes que lhe dão corpo."*

Fica, no entanto, a dúvida. Em que medida pode contribui a soma destas obras perfeitas – unitárias e coerentes em si mesmas, protagonistas todas elas, mas tão diferentes daquilo que as envolve – para a melhoria da paisagem que tanto criticam?

Fig. 5 – Processo nº 13263/99. Planta de coberturas, Outubro 1999. Arquivo CM Famalicão.

Dos instrumentos de apoio à gestão



FAMICASA – IMOBILIÁRIA LDA

ADEQUABILIDADE DA PROPOSTA AO PDM DE V.N. FAMALICÃO

1- Inserção no Plano Municipal Existente

De acordo com o extracto do Plano Director de Vila Nova de Famalicão, o terreno do requerente, está inserido em espaço de Aglomerado do tipo 3.

2- Elementos Considerados na Elaboração da Proposta

Na elaboração deste projecto teve-se em especial atenção o cumprimento integral do Regulamento do referido Plano Director, tanto ao nível de índices máximos de ocupação, nº de pisos, usos dominantes, tipologias, parâmetros urbanísticos, índices de estacionamento, passeios arborizados, frente mínima dos lotes, critérios de alinhamento e de qualidade ambiental, enquadramento paisagístico, construção em banda e geminada, bem como critérios de cedência.

3- N. de Lotes/Tipologia/N.º DE Pisos e Destino

O loteamento conta com 16 lotes, distribuídos em 4 banda, todas de cave, r/chão e 1º andar e destinam-se exclusivamente habitação.
A localização, bem como áreas e índices estão bem clarificados em plantas e quadro sinóptico em anexo.

4- Cedências

O projecto apresenta um total de 537.90m2 de área a ceder para espaços verdes, utilização colectiva e equipamentos, apresentando um défice de 422.1 m2 da área necessária (60x16+960m) que o requerente propõe que a mesma possa ser paga em contrapartida com um equipamento a colocar no local.

O TÉCNICO

CÂMARA MUNICIPAL DE VILA NOVA DE FAMALICÃO

Processo N.º: 14429/00 **Data de Abertura:** 2000/11/15
Requerimento N.º: 14429/00 **Data de Entrada:** 2000/11/15
Designação do Requerimento: PROJECTO DE LOTEAMENTO
Requerente: FAMICASA - EMPREENDIMENTOS IMOBILIARIOS, LDA
Localização da Obra :LUGAR VILAR - ANTAS

INFORMAÇÃO TÉCNICA:

1. O requerente apresenta um pedido de loteamento para a construção de 16 lotes para habitação unifamiliar em 4 bandas, com r/c+1 andar, destinadas á habitação.
2. O terreno está classificado na planta de ordenamento do PDM, como Espaço de Aglomerado Tipo 3.
3. Do ponto de vista urbanístico, não se vêem inconvenientes na aprovação da pretensão.
4. De acordo com o art.º 40.º do RPDM, o requerente tem que ceder uma área de 960m2 para zonas verdes e equipamentos, cedendo uma área de 537.90m2.
5. O requerente vem solicitar que lhe que lhe seja autorizada a substituição da área de cedência em falta por um equipamento a colocar no local, para o pedido ser devidamente analisado, o requerente deverá indicar qual o equipamento que se propõe a executar, o local e respectivo projecto com medição e orçamento.
6. Foi anexado o parecer do DA, cujo o teor deverá ser comunicado ao requerente.
7. O requerente deve dar cumprimento ao art.º 23.º do RPDM.
8. O requerente deverá apresentar o comprovativo da legitimidade conjuntamente com a entrega dos projectos das obras de urbanização.

14-Dez-00
(MARGARIDA PAULA RIBEIRO, ARQ.ª)

<u>Conto 3º.</u> Da estreiteza dos argumentos (Processo nº 14429/00)

Na peça escrita *"Adequabilidade da proposta ao PDM de V.N. Famalicão"* (2 de Novembro de 2000), depois de se indicar que *"o terreno do requerente, está inserido em espaço de Aglomerado do tipo 3"*, expõem-se os *"elementos considerados na elaboração da proposta"* do seguinte modo: *"Na elaboração deste projecto teve-se em especial atenção o cumprimento integral do Regulamento do referido plano Director, tanto ao nível de índices máximos de ocupação, nº de pisos, usos dominantes, tipologias, parâmetros urbanísticos, índices de estacionamento, passeios urbanizados, frente mínima dos lotes, critérios de alinhamento e de qualidade ambiental, enquadramento paisagístico, construção em banda e geminada, bem como critérios de cedência."*

Para além disto, surge apenas, na *"Memória Descritiva"* (2 de Novembro de 2000) e sob o título *"justificação"*, a seguinte frase: *"Julga-se que com a realização da presente urbanização se possa de alguma forma contribuir para a melhoria da qualidade Urbanística e Social do local."* Nada mais, nenhum argumento que suporte tal julgamento.

A Câmara Municipal responde na mesma linha. No parecer técnico que se seguiu (15 de Novembro de 2000), a apreciação da adequação do projecto proposto à sua envolvente reduz-se a dois pontos: *"2- O terreno está classificado na planta de ordenamento do PDM, como espaço de Aglomerado Tipo 3. / 3- Do ponto de vista urbanístico, não se vêem inconvenientes na aprovação da pretensão."*

Fica assim exposta a totalidade dos argumentos que envolveram a análise da integração do projecto na sua envolvente e que não foram para além da verificação do cumprimento dos critérios genéricos do PDM.

Fig. 6, 7 – Processo nº 14429/00. "Adequabilidade da proposta ao PDM de V.N. Famalicão", 2 Novembro 2000. Informação Técnica da Câmara Municipal, 15 Novembro 2000. Arquivo CM Famalicão.



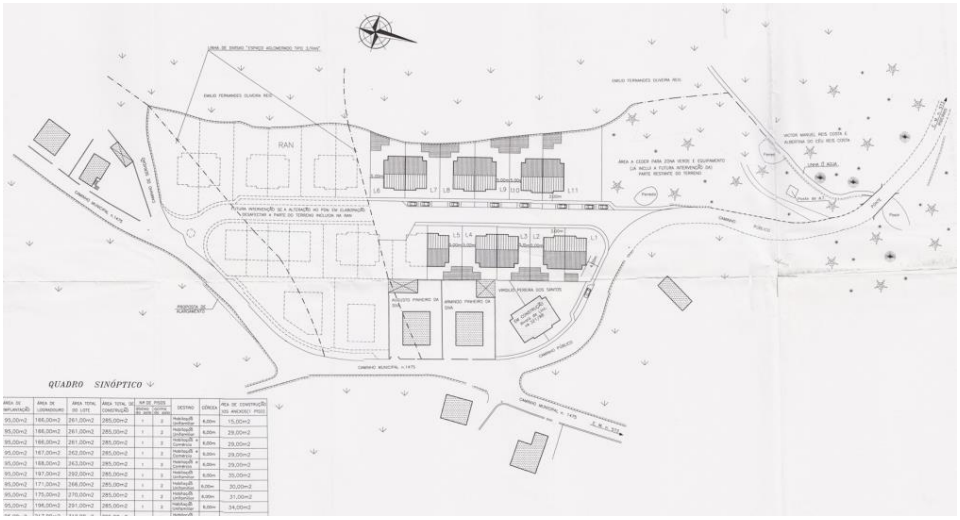
<u>Conto 4º.</u> Da falta de articulação entre os fragmentos (núcleos 23 e 24)

Na área que envolve um dos nós da Variante Nascente há 33 loteamentos. Considerando apenas os loteamentos construídos após a aprovação do PDM, entre 1994 e 2006, contam-se 20 operações que, no seu conjunto, correspondem a 392 fogos e 68 966 m^2 de espaço colectivo, dos quais 25 879 m^2 destinados a arruamentos (considerando o canal viário, estacionamento e passeios). Tudo isto projectado e construído em pouco mais de uma década, numa pequena área, por via de processos que, em grande parte, se sobrepuseram no tempo. Contudo – com excepção de uma tentativa mal sucedida de articulação de dois loteamentos, que à frente se apresentará em maior detalhe **[Conto 33º]** – não se procurou articular estas operações entre si. Nem sequer os loteamentos vizinhos (construídos ou em apreciação) são tidos em conta ao longo dos processos de apreciação de cada um dos projectos apresentados, exceptuando referências pontuais feitas pelos requerentes com o objectivo de justificarem as suas pretensões por similitude a outras operações aprovadas na envolvente próxima.

Percebe-se assim melhor como se produz a fragmentação das estruturas urbanas. Não tanto por existirem fragmentos, mas porque nunca se procurou ligá-los entre si.

Fig. 8 – Destaque dos loteamentos e rede viária que os liga à variante, sobre ortofotomapa cedido pela CM Famalicão.

Das directrizes morfotipológicas de apoio ao projecto

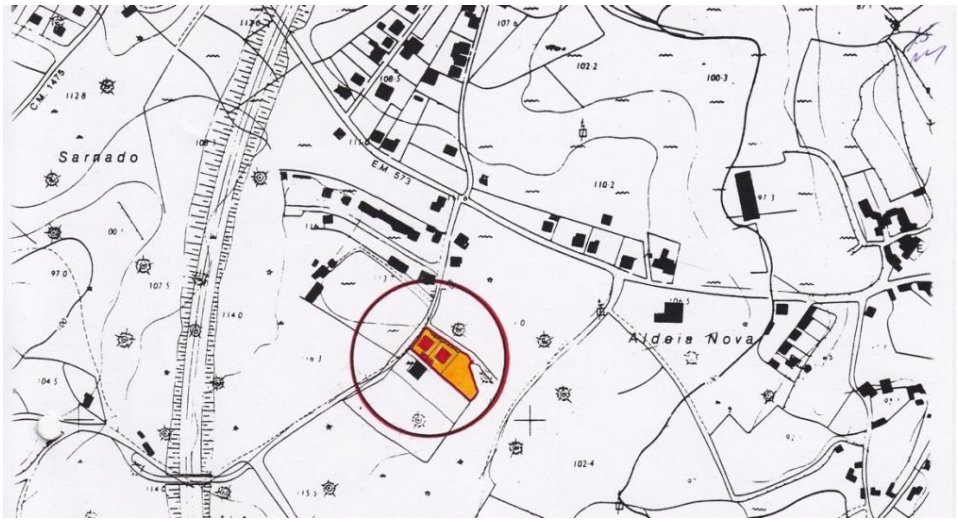


<u>Conto 5º.</u> Do dimensionamento dos passeios 1
(Processo nº 7970/98)

O loteamento propõe um novo arruamento de extensão reduzida – menos de 100 m – terminando em impasse (ainda que o promotor preveja a possibilidade de prolongamento, caso a área contígua que integrava a RAN viesse a ser desclassificada; mesmo assim, o comprimento total não seria muito maior). O novo arruamento pendura-se em via existente com 7 m de faixa de rodagem sem quaisquer passeios ou baías de estacionamento, e é desenhado com perfil composto por faixa de rodagem de 6 m, passeios de 1,20 m e baía de estacionamento de um lado com 2 m. Face à proposta apresentada, o parecer técnico da Câmara Municipal exige passeios de 1,8 m arborizados, sem explicitar a justificação de tal imposição.

Em resposta, o requerente argumenta que *"[o] o perfil definido para o arruamento de penetração, prevê passeios de ambos os lados com 1,20 m de largura, dada a pequena profundidade dos lotes e ainda porque traduz a imagem urbana imprimida nos restantes loteamentos aprovados nos locais mais próximos."* Contudo, a argumentação não é aceite, mantendo-se os passeios de 1,80 m. Aliás, e apesar de este projecto de loteamento apresentar vários problemas (desde prever área de cedência em RAN a criar uma diferença de cotas com o terreno vizinho superior a 8 m), o aumento da largura dos passeios acaba por ser o único resultado da intervenção da gestão municipal no desenho da operação.

Fig. 9 – Processo nº 7970/98. Planta de síntese, 8 Julho 1998. Arquivo CM Famalicão.



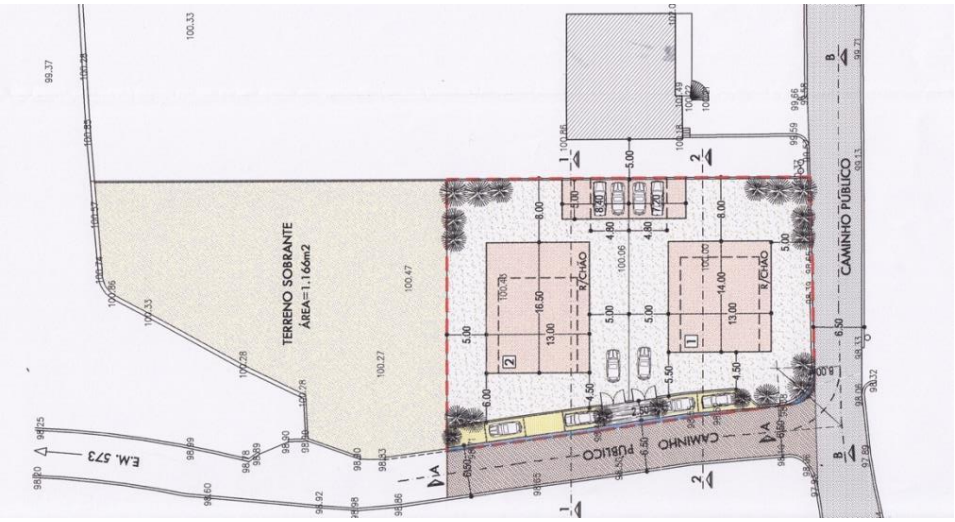
<u>Conto 6º.</u> Do dimensionamento dos passeios 2
(Processo nº 7789/04)

O Processo nº 7789/04 corresponde a um pequeno loteamento de apenas dois lotes, com uma área total de 1453 m². O terreno tem duas frentes para caminhos públicos existentes, um com 6,5 m de largura entre muros, outro com apenas 6,0 m (que o projecto acaba por alargar para 6,5 m). No seu conjunto, as duas frentes públicas do loteamento rondam os 70 m de comprimento. Como se explicita na Memória Descritiva e Justificativa, nestas frentes *"[n]ão é proposta a construção de passeios porque desenquadra totalmente da envolvente, onde num raio de 300 metros não se verifica nenhum arruamento com essas características./ O próprio arruamento principal que dá acesso à EM 573 não possui passeios, estando com condições ideais de largura e pavimento."* (26 de Maio de 2004). Contudo, na apreciação que faz do projecto, o Gabinete do PDM determina que *"Deverá ser prevista a execução de um passeio e arborização em toda a frente do terreno, com um perfil mínimo de 2,25 m, de acordo com o estipulado no DL 123/97 de 22 de Maio"* (6 de Julho de 2004).

Este parecer dos serviços municipais de planeamento exemplifica bem a aplicação de critérios genéricos independentemente do contexto a que se aplicam. A criação de passeios amplos de tão curta extensão naquele local, só iria acentuar a imagem de fragmentação do sistema de espaços colectivos. A imposição não procura a melhoria das condições de acessibilidade ou conforto das vias em questão, uma vez que não se perspectivava ali qualquer possibilidade de prolongamento ou ligação dos passeios propostos. Também não há uma real reflexão sobre como se poderia contribuir para dar melhores condições e um novo carácter àqueles caminhos de 6,5 m de largura que serpenteiam entre muros por toda aquela área do território. Apenas a tentativa de aplicar um regulamento.

Na apresentação do aditamento que se seguiu, o requerente volta a não prever passeios, lembrando que *"na envolvente próxima não existe*

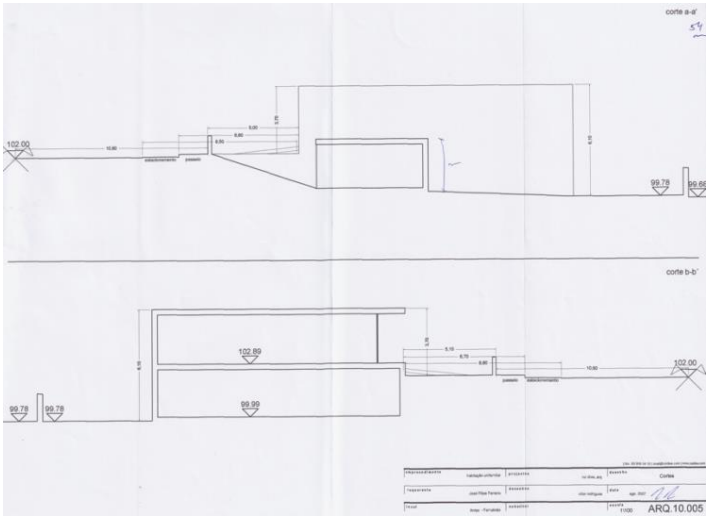
Fig. 10 – Processo nº 7789/04. Planta de localização, Junho 2004. Arquivo CM Famalicão.



nenhum arruamento que contemple tal equipamento, pois trata-se de aglomerados habitacionais muito dispersos e rurais, onde o aparecimento de passeios pontualmente, até desenquadra totalmente na envolvente" (24 de Agosto de 2004). Na apreciação que a gestão faz do aditamento não há qualquer referência à questão dos passeios. O parecer merece despacho de deferimento, e o processo avança, sem que seja pedido novo parecer ao Gabinete do PDM. Ou seja, a questão acaba por ser simplesmente esquecida – para não dizer ignorada – e os dois lotes lá estão, sem qualquer passeio, como todos os que os rodeiam.

Fig. 11 – Processo nº 7789/04. Planta de síntese, Agosto 2004. Arquivo CM Famalicão.

Da adequação das peças processuai

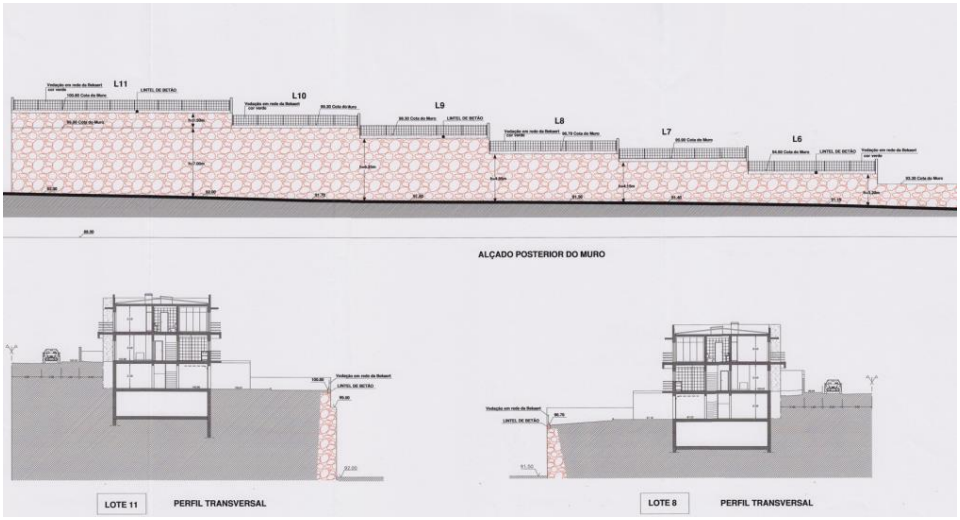


<u>Conto 7º.</u> Da ausência de cortes 1
(Processo nº 7486/94)

Como é normal nos casos em que o promotor não avança com a edificação, logo depois de aprovado o alvará de loteamento sucedem-se os pedidos de alteração. Neste caso, os pedidos requerem a retirada do piso superior, passando de rés-do-chão e andar para rés-do-chão e cave.

Aquilo que poderia parecer estranho à primeira vista torna-se claro olhando para os cortes que só aparecem na instrução do último pedido de alteração, em 2007. O terreno tem uma pendente considerável, havendo mais de 2,20 m de diferença de cotas ao longo da profundidade do lote (mais alto do lado da rua de acesso), permitindo a inclusão de uma cave que ganhe frente completa para as traseiras. Estranho seria, portanto, inserir num terreno assim um edifício que não contemple a criação de uma cave, tal como previsto no projecto original, o que obrigaria à construção de um piso vago e cego para as traseiras, ou de grande aterro do logradouro. O certo é que o erro de projecto não foi identificado até ao momento em que os proprietários das novas parcelas procuraram construir aí as suas casas de acordo com o loteamento aprovado.

Fig. 12 – Processo nº 7486/94. Cortes transversais que acompanham o pedido de alteração ao alvará de loteamento, Agosto 2007. Arquivo CM Famalicão.



<u>Conto 8º.</u> Da ausência de cortes 2
(Processo nº 7970/98)

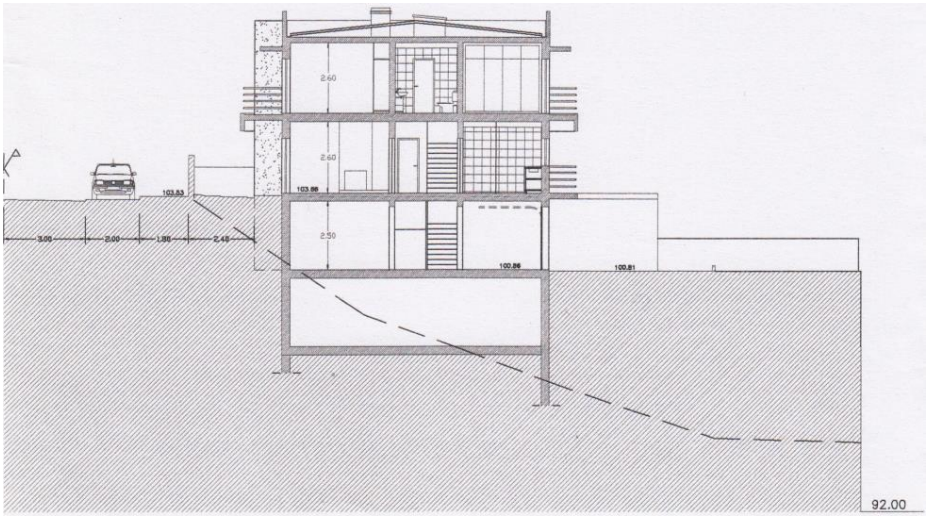
Como normal, a instrução do projecto de loteamento não inclui perfis de conjunto para lá de um corte pelo eixo da via destinado a indicar os movimentos de terras, no qual se percebe desde logo que estão previstos aterros de dimensão relevante, mas sem que as suas consequências fiquem claras, até porque a planta de síntese nem sequer tem cotas.

As ditas consequências só se tornam evidentes aquando de um pedido de alteração ao loteamento, apresentado em 2005 (mais de cinco anos após a emissão do alvará), no qual se requeria a construção de sub-caves nos lotes virados a poente. Para melhor apreciação da pretensão, a gestão pede a entrega de perfis pelos diferentes lotes, e só aí se percebe o que está em causa. Em parecer de 19 de Setembro de 2006 pode ler-se: *"Face à análise do loteamento, verifica-se que o terreno objecto de intervenção foi sujeito a significativas alterações na sua topografia, por forma a adaptar-se às especificidades previstas para as construções dos lotes 6,7,8,9,10,11. Para o efeito foi levada a cabo a construção de um muro de suporte de terras nos seus limites Poente."* A verdade é que este muro chega a ter, no seu ponto mais alto, 8,5 m de altura. Isto porque o terreno onde se efectua a operação tem um enorme declive e a solução foi aterrá-lo aproximando-o da cota da via pública, sem que a gestão se tivesse apercebido.

A gestão municipal requere então a legalização do muro já construído e respectivo projecto de drenagem de águas pluviais. A legalização do muro é aceite, e não poderia ser de outra forma, tendo em conta tratar-se do muro de contenção que suporta a plataforma sobre a qual avançava já a construção das habitações que, na realidade, estavam aprovadas; sendo o erro subjacente a essa aprovação responsabilidade não só do projecto mas também da gestão que não pediu todas as informações necessárias à sua avaliação.

Interessa, contudo, atentar na justificação apresentada pela gestão para a aprovação do

Fig. 13 – Processo nº 7970/98. Perfis para licenciamento do muro, Junho 2006. Arquivo CM Famalicão.



muro, que opta por ocultar a real natureza do problema, como se a questão em causa fosse uma mera substituição de um muro em ruínas, e não a enorme variação de cotas criada: *"2. O requerente apresenta uma exposição, na qual informa que para a consolidação dos logradouros posteriores dos referidos lotes, foi acordado com o proprietário do prédio confinante, substituir o muro existente em ruínas, por um outro, igualmente em alvenaria de granito com as dimensões e implantações acordadas [...] / 3. Dado tratar-se de um muro de suporte, o qual substituiu muro existente em ruínas e uma vez que teve a concordância do proprietário vizinho, entendemos ser de considerar a sua legalização."* (8 de Maio de 2007)

Fig. 14 – Processo nº 7970/98. Perfil transversal inserido no processo de licenciamento do muro, Junho 2006 (a linha a traço interrompido evidencia o aterro operado). Arquivo CM Famalicão.

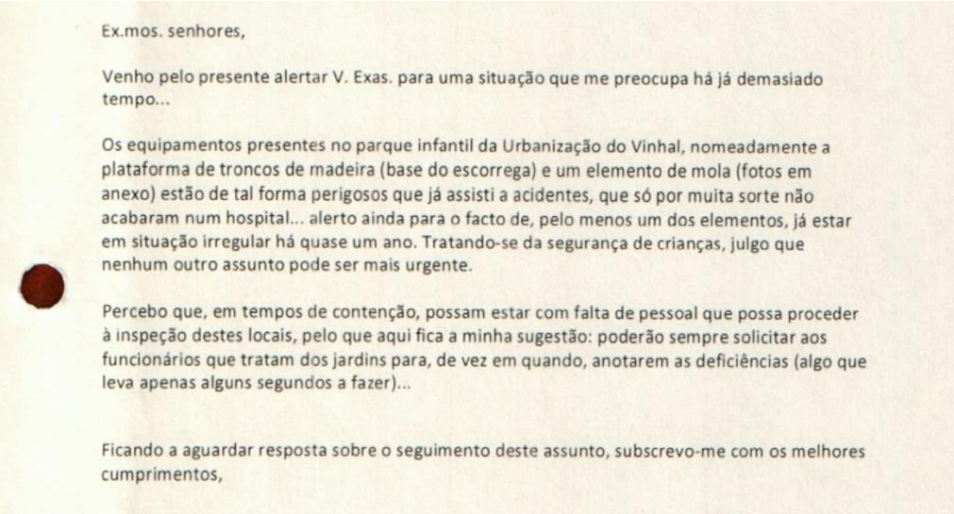
<u>Conto 9º.</u> Da inutilidade das manchas de implantação
(Processo nº 1565/92)

A 17 de Março de 1994 é emitido alvará para um loteamento de pequenas dimensões e desenho simples: 8 lotes perpendiculares a um arruamento recto, com frentes de dimensão similar, nos quais se definem as manchas de implantação para 8 habitações também elas idênticas.

Logo a 12 de Setembro do mesmo ano, dá entrada na Câmara um pedido de alteração ao loteamento com o objectivo de associar dois dos lotes. Pretensão deferida sem problemas. Após a recepção definitiva das obras pelo município, em Março de 1997, sucedem-se os pedidos de alteração. Entre 1997 e 2010 serão mais cinco alterações: nos dois lotes previamente unidos propõe-se um edifício de um só piso, com área comercial, que aumenta a área de implantação inicial mas mantém a área total de construção; três dos lotes são unidos para construção de uma única moradia que, para além de maior do que a soma das três casas inicialmente previstas, opta por um maior afastamento à auto-estrada não cumprindo o alinhamento inicialmente definido, mas assegurando a plantação de vegetação de grande porte no jardim fronteiro; outras duas casas pediram alterações, para criação de garagens, arrumos e/ou alteração da mancha de implantação.

Conclusão: de um loteamento inicial de 8 moradias idênticas e alinhadas, ficaram construídos 4 edifícios distintos e desalinhados, com frentes de lote de dimensão muito distinta. É assim a urbanização...

Do rigor nos procedimentos



Ex.mos. senhores,

Venho pelo presente alertar V. Exas. para uma situação que me preocupa há já demasiado tempo...

Os equipamentos presentes no parque infantil da Urbanização do Vinhal, nomeadamente a plataforma de troncos de madeira (base do escorrega) e um elemento de mola (fotos em anexo) estão de tal forma perigosos que já assisti a acidentes, que só por muita sorte não acabaram num hospital... alerto ainda para o facto de, pelo menos um dos elementos, já estar em situação irregular há quase um ano. Tratando-se da segurança de crianças, julgo que nenhum outro assunto pode ser mais urgente.

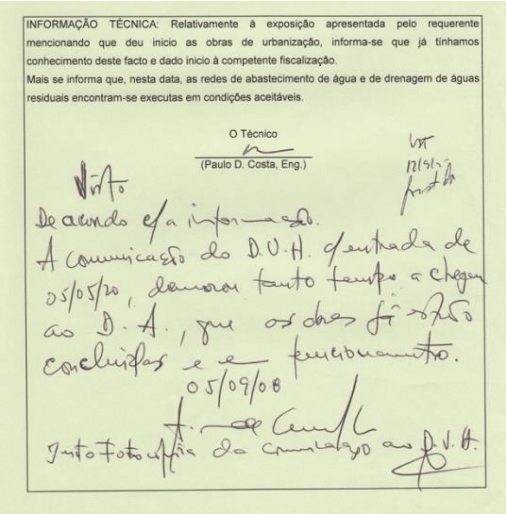
Percebo que, em tempos de contenção, possam estar com falta de pessoal que possa proceder à inspeção destes locais, pelo que aqui fica a minha sugestão: poderão sempre solicitar aos funcionários que tratam dos jardins para, de vez em quando, anotarem as deficiências (algo que leva apenas alguns segundos a fazer)...

Ficando a aguardar resposta sobre o seguimento deste assunto, subscrevo-me com os melhores cumprimentos,

<u>Conto 10º.</u> Do tempo que os papéis demoram a mover-se 1
(Processo nº 810/86)

A 21 de Maio de 2012 dá entrada uma exposição de um morador a apontar problemas de segurança decorrentes da degradação em alguns elementos do parque infantil do loteamento. A gestão faz um parecer, com data de 19 de Junho, a propor o envio da reclamação para o departamento competente. A Chefe de Divisão concorda a 25 de Junho. O Director do Departamento concorda a 3 de Julho. O Presidente da Câmara, na qualidade de Vereador do Urbanismo, concorda a 4 de Julho. Foi preciso mais de um mês e quatro assinaturas apenas para se decidir enviar a reclamação para o serviço ao qual se destinava. Que conste do processo, não houve resposta à reclamação.

Fig. 15 – Processo nº 810/86. Exposição, 21 Maio 2012. Arquivo CM Famalicão.


INFORMAÇÃO TÉCNICA: Relativamente à exposição apresentada pelo requerente mencionando que deu inicio as obras de urbanização, informa-se que já tínhamos conhecimento deste facto e dado inicio à competente fiscalização.
Mais se informa que, nesta data, as redes de abastecimento de água e de drenagem de águas residuais encontram-se executas em condições aceitáveis.

O Técnico
(Paulo D. Costa, Eng.)

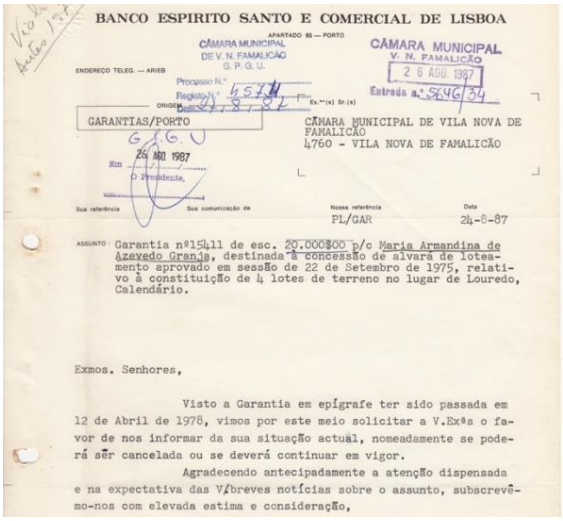
De acordo c/a informação.
A comunicação do D.U.H. deu entrada de 05/05/20, demorou tanto tempo a chegar ao D.A., que as obras já estão concluídas e em funcionamento.
05/09/08

Junto fotocópia do comunicado ao D.U.H.

<u>Conto 11º.</u> Do tempo que os papéis demoram a mover-se 2
(Processo nº 2489/04 . 2619/06)

A 15 de Março de 2005, o requerente envia à Câmara Municipal a comunicação de início de trabalhos de urbanização, que tem por objectivo informar os serviços camarários das obras em curso para que estas possam ser fiscalizadas. A informação demorou quase seis meses a chegar ao Departamento do Ambiente, responsável pela fiscalização (que, neste caso em particular, já havia sido feita, por iniciativa do próprio departamento). Na informação técnica do Departamento do Ambiente com data de 6 de Setembro de 2005, que responde à comunicação de início de trabalhos, é o próprio director do departamento quem acrescenta uma nota manuscrita sublinhando a disfuncionalidade da situação: *"A comunicação [...] demorou tanto tempo a chegar ao DA que as obras já estão concluídas e em funcionamento"*.

Fig. 16 – Processo nº 2489/04. Comunicação de início de obras de urbanização, 15 Março 2005, e Informação Técnica do Departamento do Ambiente, 6 Setembro 2005. Arquivo CM Famalicão.



BANCO ESPIRITO SANTO E COMERCIAL DE LISBOA

APARTADO 55 — PORTO

CÂMARA MUNICIPAL DE V. N. FAMALICÃO G. P. G. U.

ENDEREÇO TELEG. — ARIES

CÂMARA MUNICIPAL V. N. FAMALICÃO 25 AGO. 1987 Entrada n.º 5646/34

Processo N.º 4574

Registo N.º 2441/75

ORIGEM Data 24/8/87 Ex.mo(s) Sr.(s)

GARANTIAS/PORTO

CÂMARA MUNICIPAL DE VILA NOVA DE FAMALICÃO 4760 - VILA NOVA DE FAMALICÃO

G.G.U. 26 AGO 1987

Em O Presidente,

Sua referência | Sua comunicação de | Nossa referência PL/GAR | Data 24-8-87

ASSUNTO: Garantia nº15411 de esc. 20.000$00 p/c Maria Armandina de Azevedo Granja, destinada à concessão de alvará de loteamento aprovado em sessão de 22 de Setembro de 1975, relativo à constituição de 4 lotes de terreno no lugar de Louredo, Calendário.

Exmos. Senhores,

Visto a Garantia em epígrafe ter sido passada em 12 de Abril de 1978, vimos por este meio solicitar a V.Exªs o favor de nos informar da sua situação actual, nomeadamente se poderá ser cancelada ou se deverá continuar em vigor.

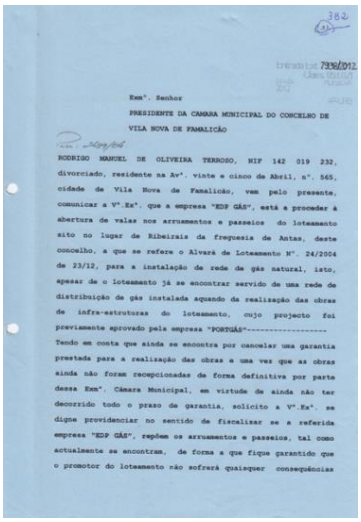
Agradecendo antecipadamente a atenção dispensada e na expectativa das V/breves notícias sobre o assunto, subscrevê-mo-nos com elevada estima e consideração,

Conto 12º. Do esquecimento
(Processo nº 2441/75)

Depois da assinatura do alvará, em Maio de 1978, o processo fica esquecido. É retomado apenas em 1987, quando o banco pergunta à Câmara se pode cancelar a garantia bancária – instrumento que dá à administração pública meios financeiros para se substituir ao promotor nas obras de urbanização quando este não cumpre com o projecto aprovado. Com vista a avançar com o processo e cancelar a garantia, a Câmara faz a devida vistoria às obras realizadas, e percebe que não estão conforme o projecto. Intima por isso o promotor a terminá-las de acordo com o previsto. Contudo não obtém resposta positiva: o promotor já se tinha afastado do projecto e vendido os lotes.

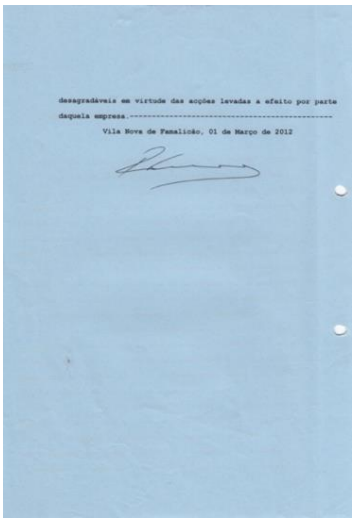
Perante a inacção do investidor, a Câmara decide, em Outubro de 1988, tomar posse administrativa do loteamento e accionar a garantia. Mas rapidamente se apercebe que o valor dessa garantia havia sido calculado mais de dez anos antes sem nunca ter sido revisto. Os 20 000$00 (100€) da caução não permitiam pagar os 224 m^2 de pavimentação em falta. A Câmara vê-se obrigada a recuar, e terá de esperar mais dez anos para que o promotor aceda a executar a obra às suas custas.

Fig. 17 – Processo nº 2441/75. Pedido de informação do BES CA, 24 Agosto 1987. Arquivo CM Famalicão.



Exmº. Senhor
PRESIDENTE DA CAMARA MUNICIPAL DO CONCELHO DE
VILA NOVA DE FAMALICÃO

RODRIGO MANUEL DE OLIVEIRA TERROSO, NIF 142 019 232, divorciado, residente na Avª. vinte e cinco de Abril, nº. 565, cidade de Vila Nova de Famalicão, vem pelo presente, comunicar a Vª.Exª. que a empresa "EDP GÁS", está a proceder à abertura de valas nos arruamentos e passeios do loteamento sito no lugar de Ribeirais da freguesia de Antas, deste concelho, a que se refere o Alvará de Loteamento Nº. 24/2004 de 23/12, para a instalação de rede de gás natural, isto, apesar de o loteamento já se encontrar servido de uma rede de distribuição de gás instalada aquando da realização das obras de infra-estruturas do loteamento, cujo projecto foi previamente aprovado pela empresa "PORTGÁS"----------
Tendo em conta que ainda se encontra por cancelar uma garantia prestada para a realização das obras e uma vez que as obras ainda não foram recepcionadas de forma definitiva por parte dessa Exmª. Câmara Municipal, em virtude de ainda não ter decorrido todo o prazo da garantia, solicito a Vª.Exª. se digne providenciar no sentido de fiscalizar se a referida empresa "EDP GÁS", repõem os arruamentos e passeios, tal como actualmente se encontram, de forma a que fique garantido que o promotor do loteamento não sofrerá quaisquer consequências

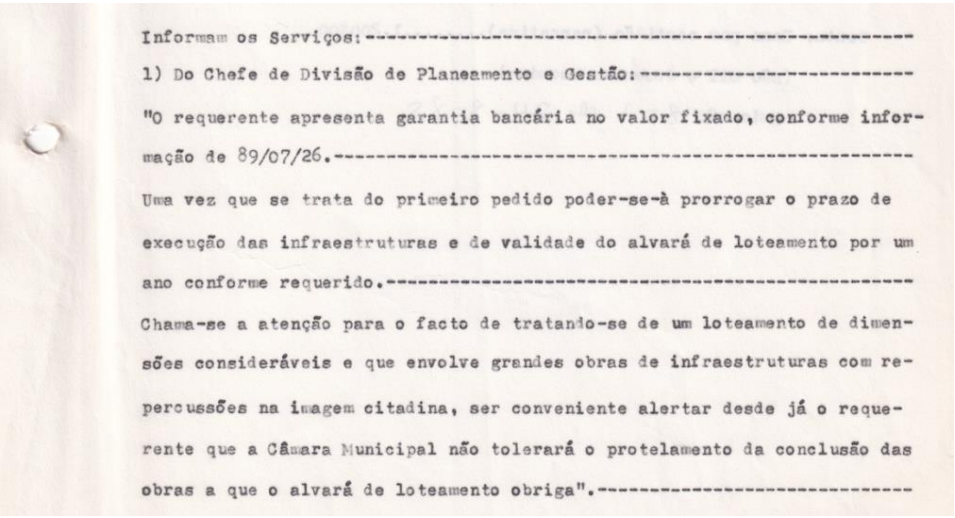


desagradáveis em virtude das acções levadas a efeito por parte daquela empresa.----------
Vila Nova de Famalicão, 01 de Março de 2012

<u>Conto 13º.</u> Do contraste entre os tempos da Câmara e os tempos da realidade (Processo nº 2489/04 . 2619/06)

A 1 de Março de 2012 é enviada à Câmara uma reclamação dando nota de obras indevidas que estariam a ser levadas a cabo pela EDPGás no loteamento. Aparentemente, a empresa estava nesse momento a abrir valas nos arruamentos e passeios para instalação de rede de gás, desconhecendo que o loteamento já tinha rede de gás instalada. Em resposta, o Departamento de Obras Municipais informa que *"vão estar atentos à questão exposta, através do Gabinete de Infra-estruturas deste Departamento"*. O problema é que esta informação tem data de 18 de Maio e despacho de 22 de Maio, ou seja, quase três meses depois. Muito provavelmente, demasiado tarde.

Fig. 18, 19 – Processo nº 2489/04-2619/06. Exposição apresentada à Câmara, 1 Março 2012. Arquivo CM Famalicão.



Informam os Serviços:----------
1) Do Chefe de Divisão de Planeamento e Gestão:----------
"O requerente apresenta garantia bancária no valor fixado, conforme informação de 89/07/26.----------
Uma vez que se trata do primeiro pedido poder-se-à prorrogar o prazo de execução das infraestruturas e de validade do alvará de loteamento por um ano conforme requerido.----------
Chama-se a atenção para o facto de tratando-se de um loteamento de dimensões consideráveis e que envolve grandes obras de infraestruturas com repercussões na imagem citadina, ser conveniente alertar desde já o requerente que a Câmara Municipal não tolerará o protelamento da conclusão das obras a que o alvará de loteamento obriga".----------

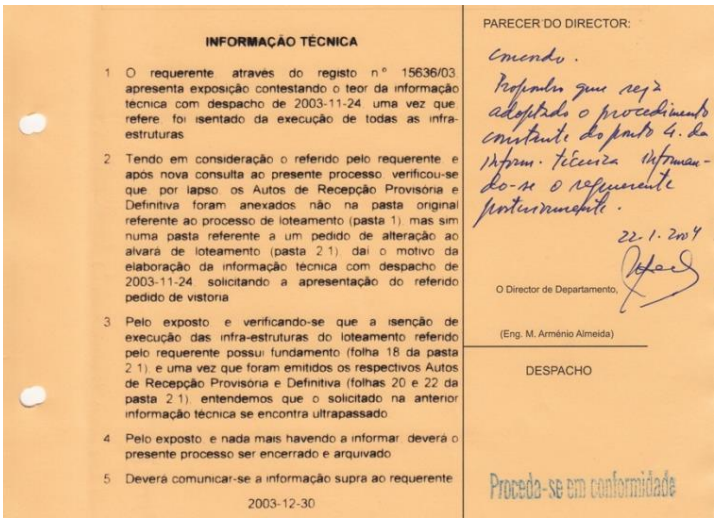
<u>Conto 14º.</u> Do contraste entre os tempos da Câmara e os tempos dos promotores (Processo nº 810/86)

O desfasamento entre os tempos dos procedimentos burocráticos e os tempos da transformação do território (e das necessidades ou mercado que as movem) tornam-se particularmente explícitos nos casos em que é a própria Câmara Municipal que impõe prazos de execução ao promotor que depois contrastam com os tempos mais alargados dos procedimentos administrativos. Foi o que se passou neste caso.

A 5 de Fevereiro de 1988, o requerente pediu a prorrogação do alvará por um ano. Depois de várias informações técnicas da gestão, reuniões de Câmara e actualização de caução que envolveu consulta a entidades externas, a certidão de prorrogação do alvará acaba por ser emitida a 23 de Agosto de 1989. Ou seja, a Câmara necessitou de mais de um ano e meio para apreciar um pedido de prolongamento de trabalhos de apenas um ano. A ironia da situação reforça-se no próprio texto da certidão, onde se considerou *"conveniente alertar desde já o requerente que a Câmara não tolerará o protelamento da conclusão das obras a que o alvará de loteamento obriga."*

Em boa verdade, a Câmara acabou por tolerar o protelamento das obras até 1995, mas essa é já outra história...

Fig. 20 – Processo nº 810/86. Certidão de prorrogação do alvará, 23 Agosto 1989. Arquivo CM Famalicão.



INFORMAÇÃO TÉCNICA

1 O requerente através do registo nº 15636/03 apresenta exposição contestando o teor da informação técnica com despacho de 2003-11-24 uma vez que refere foi isentado da execução de todas as infra-estruturas

2 Tendo em consideração o referido pelo requerente e após nova consulta ao presente processo verificou-se que por lapso os Autos de Recepção Provisória e Definitiva foram anexados não na pasta original referente ao processo de loteamento (pasta 1) mas sim numa pasta referente a um pedido de alteração ao alvará de loteamento (pasta 2.1) dai o motivo da elaboração da informação técnica com despacho de 2003-11-24 solicitando a apresentação do referido pedido de vistoria

3 Pelo exposto e verificando-se que a isenção de execução das infra-estruturas do loteamento referido pelo requerente possui fundamento (folha 18 da pasta 2.1) e uma vez que foram emitidos os respectivos Autos de Recepção Provisória e Definitiva (folhas 20 e 22 da pasta 2.1) entendemos que o solicitado na anterior informação técnica se encontra ultrapassado

4 Pelo exposto e nada mais havendo a informar deverá o presente processo ser encerrado e arquivado

5 Deverá comunicar-se a informação supra ao requerente

2003-12-30

PARECER DO DIRECTOR:

Concordo.
Proponho que seja adoptado o procedimento constante do ponto 4. da Inform. Técnica informando-se o requerente pertinentemente.

22-1-2004

O Director de Departamento,

(Eng. M. Arménio Almeida)

DESPACHO

Proceda-se em conformidade

<u>Conto 15º.</u> Da falta de um papel
(Processo nº 1565/92)

A 27 de Outubro de 2003 é enviada ao requerente uma informação expondo que se encontrava decorrido o prazo para pedido de vistoria às obras de urbanização com vista à sua recepção provisória, dando ao requerente 30 dias para que tal pedido fosse efectuado, sob pena de caducidade do alvará. Em resposta, amarga, o promotor informa não só que tinha sido isentado de todas as obras de urbanização (pelo que não haveria nada a vistoriar), como também que já estava afastado do processo de loteamento havia mais de 10 anos. Em reacção, surge nova informação técnica despachada a 23 de Janeiro de 2004 reconhecendo não só esse facto, como também que as obras haviam já obtido recepção definitiva a 11 de Março de 1997.

A confusão ter-se-ia devido ao facto de, sem que o novo gestor do procedimento se tivesse apercebido, o processo ter continuado na pasta nº 2 (por ter havido um pedido de alteração ao loteamento), sendo que a pasta nº 1 terminava abruptamente, parecendo que o processo se encontrava deserto. Ficou a faltar, no fim da capa, o normal papel a informar que o processo "continua na pasta nº 2". Talvez tenha ficado também a faltar alguma cautela adicional do técnico que acabava de pegar no processo.

Fig. 21 – Processo nº 1565/92. Informação técnica, 30 Dezembro 2003. Arquivo CM Famalicão.



<u>Conto 16º.</u> Do parecer que não chegou
(Processo nº 7401/96)

A pedido do requerente, procede-se à recepção provisória das obras de urbanização a 25 de Maio de 1999, com redacção do respectivo auto, mas sem que antes tivesse dado entrada o parecer da entidade responsável pela rede eléctrica. Esta vem, no entanto, dar parecer negativo. Em resposta, o requerente procede às obras necessárias, avisando a Câmara da sua conclusão e requerendo a libertação da caução, em Abril de 2000. A Câmara pede parecer sobre a qualidade das obras à Electricidade do Norte, que não responde, pelo que a recepção provisória não chega a ser homologada. Contudo, o requerente não é informado de tal facto. Assim, a caução fica retida, mesmo tendo havido auto de recepção provisória. Mais tarde, a 22 de Julho de 2004 o requerente reclama do prejuízo causado pela retenção da caução, exigindo a sua libertação, e pedindo a imediata recepção definitiva das obras dado terem passado mais de 5 anos sobre a recepção provisória. A Câmara lembra que a recepção provisória nunca chegara a ser homologada, pelo que reinicia esse processo. Pede de novo parecer à EDP relativo à rede eléctrica. O parecer é positivo e a recepção provisória tem finalmente lugar a 20 de Abril de 2005, com a libertação de 85% da caução. Como é óbvio, durante todo este tempo, os edifícios estão já construídos, vendidos e habitados. E, libertada a maior parte da caução, o promotor desvincula-se do processo. Um ano mais tarde, a Câmara inicia o processo de recepção definitiva. E aqui fica a falar sozinha. Informa o promotor de que este deve requerer vistoria. Não havendo resposta avança com a vistoria, que aponta falhas na execução dos pavimentos, informando da necessidade da sua alteração. Não há qualquer resposta, nunca havendo lugar à recepção definitiva nem pedido de libertação dos 15% da caução ainda retida. Também não há notícia que tal caução tenha sido mobilizada para corrigir os pavimentos deficientemente construídos.

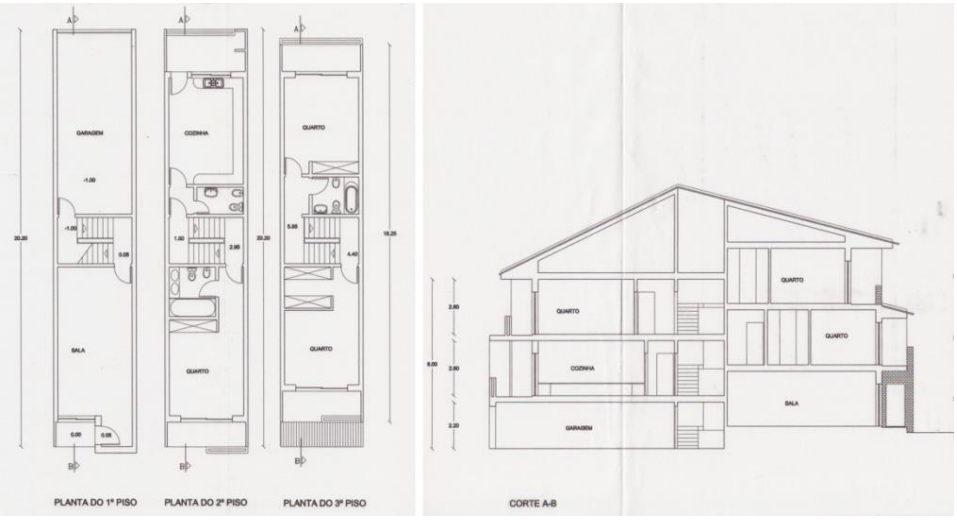
Fig. 22 – Processo nº 7401/96. Fotografia da fiscalização demonstrando deficiências na execução dos pavimentos, 11 Fevereiro 2008. Arquivo CM Famalicão.

<u>Conto 17º.</u> Das aprovações condicionadas
(Processo nº 2489/04 . 2619/06)

O Pedido de Informação Prévia (PIP) apresentado a 9 de Junho de 2003 foi aprovado mas com uma condicionante, relativa à localização da área de cedência, claramente expressa no parecer do Gabinete de Gestão Urbanística de 27 de Junho de 2003: *"Deverá ser reformulada a localização da parcela a ceder ao domínio público para espaços verdes e equipamentos, uma vez que esta possui uma frente confrontante com a via pública muito reduzida, o que inviabiliza uma utilização adequada deste espaço."*
No seguimento do processo, o pedido de licenciamento é instruído com desenho idêntico ao inicial, encontrando-se a área de cedência exactamente no mesmo local. Em resposta, o parecer da gestão de 29 de Março de 2004, elaborado por técnico diferente do parecer do PIP, é favorável, afirmando-se que: *"Não se vê inconvenientes na aprovação do projecto de arquitectura uma vez que se verifica que o mesmo está de acordo com a Informação Prévia aprovada por despacho de 2003-08-11."*

A discrepância é clara. O facto de se aprovar um PIP com condicionantes, sem que se obrigue à alteração em desenho decorrente das discordâncias apresentadas, faz com que um desenho com o qual a gestão não concorda fique como única peça desenhada de um processo aprovado. Isto é um problema por duas razões: primeiro, não ficam testadas as soluções alternativas que decorrem das discordâncias colocadas pela administração; segundo, na prática, é aquele desenho que fica aprovado e poderá servir para dar seguimento ao processo. Foi o que se passou. A entrada de um novo gestor de processo, que não conhecia os detalhes das apreciações anteriores, levou a que fosse aprovado algo que havia sido expressamente indeferido.

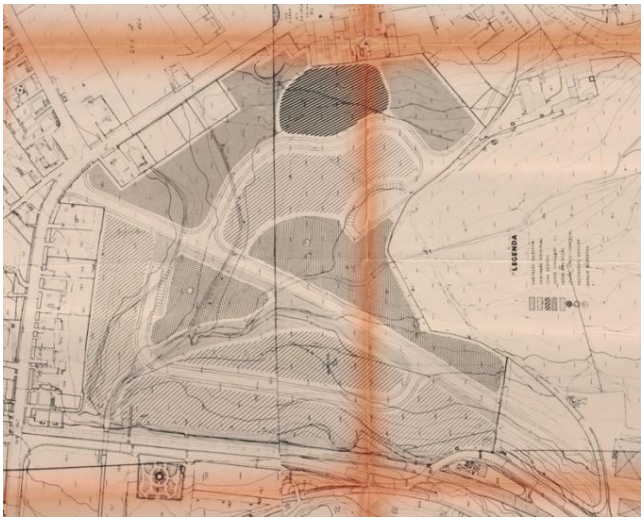
Do início do processo



<u>Conto 18º.</u> Do início do processo com um projecto já desenvolvido (Processo nº 10780/00)

O Processo inicia-se com a apresentação de um Pedido de Informação Prévia que não só apresenta a configuração prevista para o loteamento no seu conjunto, como também os desenhos das habitações: plantas e corte à escala 1:100, com configuração de todos os espaços interiores. O detalhe dos desenhos demonstra grande investimento prévio no desenvolvimento dos projectos. Demonstra também que o promotor não estará aberto a grandes negociações ou alterações à sua proposta original.

Fig. 23, 24 – Processo nº 10780/00. Plantas e corte de habitação tipo, escala 1:100, integrada na instrução do PIP, Março 2000. Arquivo CM Famalicão.



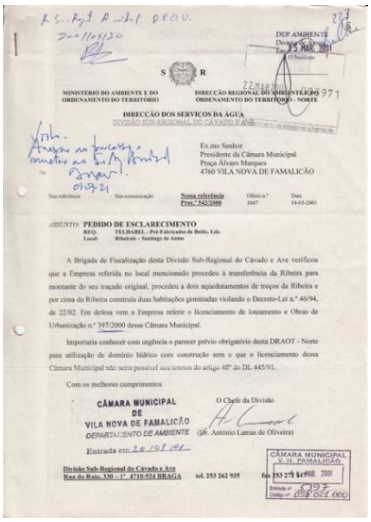
<u>Conto 19º.</u> Do início do processo com um programa-base (Processo nº 810/86)

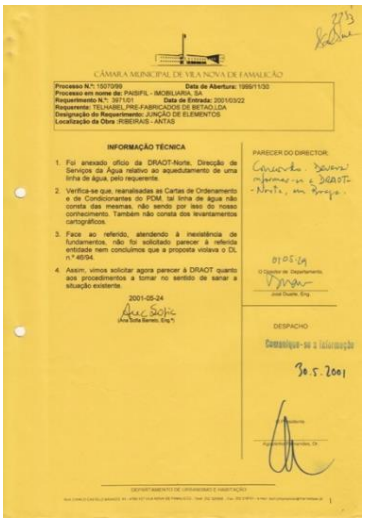
O loteamento do Vinhal é um caso muito particular, por várias razões. Para além da sua grande dimensão (em comparação com o normal neste território), o processo surge na sequência de sucessivas tentativas de urbanização por parte do proprietário, sempre recusadas dado o terreno estar classificado como área agrícola no Anteplano de Urbanização de 1948. Compreende-se, por isso, que, quando em 1978 o terreno muda de mãos, o novo proprietário aborde a Câmara Municipal com grande cautela, sabendo que o terreno se encontrava em área não edificável, mas (muito provavelmente) sabendo também que, nesse momento, decorria na Câmara o desenvolvimento de um novo Plano Geral de Urbanização que poderia alterar essa condição.

Assim, em Março de 1978, o requerente apresenta à Câmara um Pedido de Viabilidade, acompanhado não por um projecto, mas por um programa-base associado a uma estrutura viária e uma proposta de zonamento, colocando a pretensão à discussão das entidades competentes, como fica claro na própria memória descritiva: *"O estudo não é mais do que um zonamento da propriedade, acompanhado de um programa delineado, que servirá de base à elaboração do futuro loteamento, acatando os pareceres que forem formulados pelas Entidades que intervierem no processo"*. Assim foi.

Fig. 25 – Processo nº 810/86. Planta de zonamento que acompanha o Pedido de Viabilidade, Março 1978. Arquivo CM Famalicão.

Da articulação entre entidades



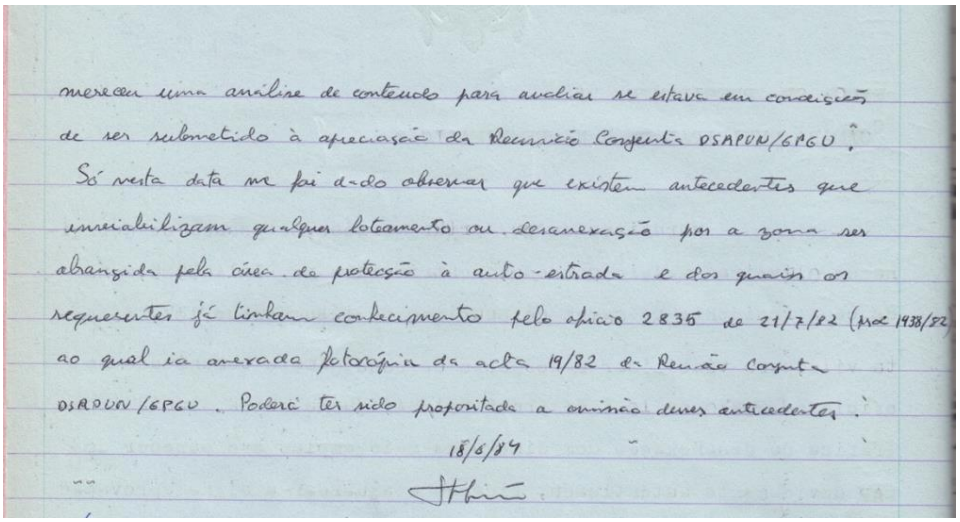


<u>Conto 20º.</u> Da falta de informação sobre condicionantes sectoriais 1 (Processo nº 15070/99)

A 15 de Março de 2001, dá entrada na Câmara Municipal um pedido de esclarecimento enviado pela Direcção dos Serviços da Água da Direcção Regional do Ambiente e do Ordenamento do Território do Norte (DRAOT-N): tendo tomado conhecimento (provavelmente por via de reclamação) que as obras de um loteamento estavam a desviar e enterrar pontualmente uma linha de água existente, a DRAOT-N questiona a Câmara como terá esta licenciado a obra em questão, tendo em conta que para tal operação seria necessário o parecer prévio daquela entidade. Em resposta, os serviços municipais informam que nem no PDM nem no levantamento topográfico entregue pelo requerente era apresentada a linha de água em causa, razão pela qual a questão não foi levantada junto da DRAOT-N; e questionam esta entidade sobre qual a melhor forma de sanar a situação, tendo em conta que o projecto se encontrava já aprovado e em construção.

De facto, nem no PDM nem no levantamento topográfico é apresentada, de modo visível, a dita linha de água. Ela surge, no entanto, claramente indicada na Planta de Síntese do projecto de loteamento, com a legenda *"Linha de água existente a regularizar"*, e assim foi aprovada.

Fig. 26, 27 – Processo nº 15070/99. Pedido de esclarecimento da DRAOT à Câmara Municipal, 14 Março 2001, e Informação Técnica da Câmara Municipal, 30 Maio 2001. Arquivo CM Famalicão.


merecem uma análise de conteúdo para avaliar se estava em condições de ser submetido à apreciação da Reunião Conjunta DSAPUN/GPGU.
Só nesta data me foi dado observar que existem antecedentes que inviabilizam qualquer loteamento ou desanexação por a zona ser abrangida pela área de protecção à auto-estrada e dos quais os requerentes já tinham conhecimento pelo ofício 2835 de 21/7/82 (proc 1938/82) ao qual ia averbada fotografia da acta 19/82 da Reunião Conjunta DSAPUN/GPGU. Poderá ter sido propositada a omissão desses antecedentes.
18/6/84

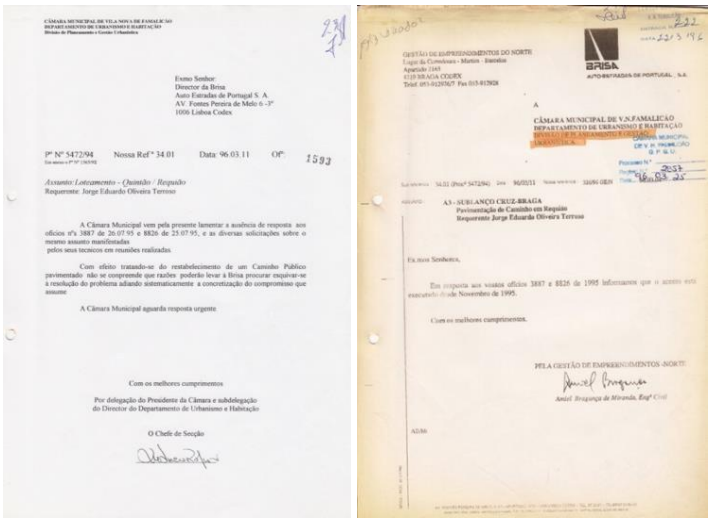
<u>Conto 21º.</u> Da falta de informação sobre condicionantes sectoriais 2
(Processo nº 1162/85)

A 31 de Maio de 1984, dá entrada na Câmara um pedido de esclarecimento enviado pela Junta Autónoma das Estradas (JAE): tinham recebido uma reclamação da requerente de um loteamento em fase de apreciação. Segundo a JAE, a requerente teria já visto anteriores pedidos de loteamento recusados dado o seu terreno se encontrar em área de reserva para futura auto-estrada (A3). Agora enviava uma reclamação denunciando duas outras casas, que estariam licenciadas e em construção em terrenos vizinhos, sublinhando a dualidade de critérios. A requerente procurava assim fazer pressão para que a sua nova tentativa de licenciamento fosse aprovada. O pedido de esclarecimentos da JAE vai no sentido de perceber como teria sido possível a Câmara ter licenciado aquelas duas casas.

Do lado do gestor municipal responsável pelo processo do loteamento, parece ter sido a missiva da JAE a dar conhecimento das anteriores tentativas da requerente, assim como das condicionantes impostas pela A3, das quais não estava consciente. A surpresa fica expressa no parecer técnico que se seguiu: *"Só nesta data me foi dado observar que existem antecedentes que inviabilizam qualquer loteamento ou desanexação por a zona ser abrangida pela área de protecção à auto-estrada e dos quais os requerentes já tinham conhecimento [...] Poderá ter sido propositada a omissão desses antecedentes."*

Em que medida a omissão dos antecedentes demonstra má fé da requerente é ponto sobre o qual não interessa aqui elaborar. Importa, sim, sublinhar a ideia subjacente ao comentário do técnico municipal de que caberia à requerente informar a Câmara das condicionantes impostas sobre aquele terreno e até sobre anteriores processos e decisões dessa mesma Câmara. Tal era à data (e ainda é) a dificuldade da gestão acompanhar as dinâmicas de transformação do território – tanto a que se passa no território, como a que se passa nos gabinetes da própria Câmara.

Fig. 28 – Processo nº 1162/85. Parecer técnico, 18 Junho 1984. Arquivo CM Famalicão.



<u>Conto 22º.</u> Das obras promovidas por entidades sectoriais sem conhecimento da Câmara (Processos nº 1565/92 e nº 2489/04 . 2619/06)

Para a gestão municipal torna-se difícil saber o que se passa no terreno, em particular quando se trata de acções que não estão sujeitas a licenciamento, nomeadamente as intervenções promovidas por entidades públicas de carácter sectorial, nem sempre em perfeita articulação com os serviços camarários.

No Processo nº 1565/92, depois de um longo processo de insistência com a Brisa para que esta levasse a cabo as obras de pavimentação de um caminho público da sua responsabilidade, a Câmara envia novo pedido à empresa a 11 de Março de 1996. Em resposta, a Brisa informa que a pavimentação havia já sido executada em Novembro de 1995. Execução esta feita em desacordo com os interesses municipais, como se perceberá mais tarde.

No Processo nº 2489/04 . 2619/06 é o próprio promotor do loteamento que apresenta queixa à Câmara Municipal quando a EDP Gás inicia obras para instalação de rede de gás natural, apesar dessa rede já ter sido previamente instalada e aprovada por essa mesma concessionária; e sem que o município tivesse conhecimento dessa nova intervenção.

Uma espécie de timoneiro vendado.

Fig. 29, 30 – Processo nº 1565/92. Reclamação da Câmara Municipal à Brisa, 11 Março 1996, e resposta da Brisa. Arquivo CM Famalicão.



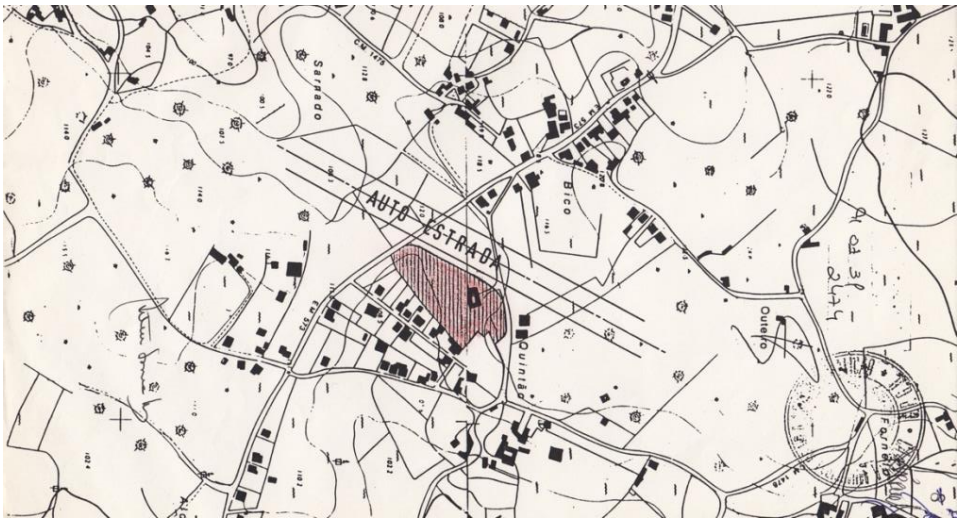
<u>Conto 23º.</u> Da difícil articulação com as agências sectoriais 1
(Processo nº 15070/99)

O terreno onde se localiza o loteamento é uma espécie de "L", e a implantação segue esta mesma forma: bandas de habitação dispostas ao longo de duas vias, sensivelmente perpendiculares entre si, formando, elas próprias um "L". Uma destas vias é a Rua da Fonte. Inicialmente, esta rua cruzava a EM573, mas essa ligação foi interrompida pela construção da Variante Nascente. A Rua da Fonte passou, assim, a terminar em situação de impasse. O outro braço do "L" é um arruamento novo, criado pelo loteamento. Parte da Rua da Fonte e segue, também ele em direcção à EM573, terminando, uma vez mais, em impasse. Entre o fim deste novo arruamento e a EM573 o projecto prevê um bloco de habitação colectiva inviabilizando definitivamente a sua ligação à estrada.

O loteamento é ainda atravessado por uma terceira via sensivelmente paralela ao novo arruamento. Tal como aquele, também esta terceira via parte da Rua da Fonte em direcção à EM573, à qual se liga. Esta via foi realizada pelas Estradas de Portugal (EP), como modo de reestabelecer a ligação da Rua da Fonte à EM573, que a Variante havia interrompido.

Criaram-se, assim, dois novos arruamentos paralelos, a menos de 50 m de distância, projectados em simultâneo. O arruamento criado pela EP não prevê edificação, sendo mera ligação viária à estrada. O arruamento criado pelo loteamento prevê edificação, mas não possibilitando a ligação à estrada. O resultado é a desnecessária duplicação do que poderia ter sido apenas um arruamento, assumindo as duas funções e reforçando a articulação do novo loteamento com a rede viária envolvente – fosse esse o interesse dos envolvidos, tivesse havido articulação entre o promotor e a EP, tivesse havido a intervenção do município para que essa articulação fosse viabilizada. Mas essa não é uma articulação fácil de conseguir, como se percebe no conto que se segue.

Fig. 31 – Diagrama salientando o loteamento referente ao Processo nº 15070/99 e rede viária resultante. Desenho do autor sobre ortofotomapa cedido pelo município.



<u>Conto 24º.</u> Da difícil articulação com as agências sectoriais 2
(Processo nº 1565/92)

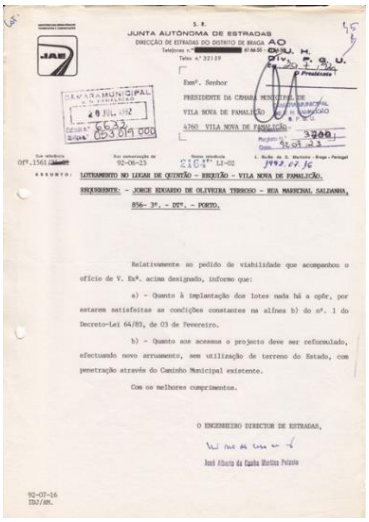
A articulação entre autarquias e agências sectoriais de escala nacional não é fácil.

A via estruturante do loteamento desta história é um arruamento aberto pela Brisa em 1989 para reestabelecer uma ligação interrompida pela construção da A3.

O proprietário havia cedido gratuitamente o terreno para a execução da dita via, na expectativa de passar assim a ter o terreno infra-estruturado, com vista à posterior promoção de um loteamento. Construída a auto-estrada, o proprietário apresentou um Pedido de Informação Prévia, que foi aprovado, e de seguida o correspondente projecto de loteamento. No entanto, no âmbito do processo de licenciamento do loteamento, a Junta Autónoma das Estradas (JAE) apresenta parecer negativo, considerando que *"[q]uanto aos acessos o projecto deve ser reformulado, efectuando novo arruamento, sem utilização de terreno do Estado, com penetração através de Caminho Municipal existente."* (16 de Julho de 1992). A Câmara Municipal responde à JAE, informando que o arruamento em causa foi criado como substituição de uma ligação interrompida, sendo por isso uma via municipal e não propriedade do Estado Central, levando a JAE a alterar o sentido do seu parecer.

Avança então o processo de loteamento, para se colocar logo de seguida um outro problema: de quem é a responsabilidade de pavimentar a via? Como o caminho inicialmente existente e interrompido pela auto-estrada era pavimentado, caberia à Brisa pavimentar em condições equivalentes o novo percurso. No entanto, e apesar de insistências prévias, a pavimentação tardava. E nem a Câmara nem o promotor estavam na disposição de aceitar que o loteamento fosse executado sem que a via estivesse devidamente pavimentada. Após algum debate entre os dois sobre qual deveria aceitar esse encargo, opta-se por continuar a insistir com a Brisa para pavimentar o

Fig. 32 – Processo nº 1565/92. Planta de localização, 31 Julho 1991. Arquivo CM Famalicão.



S. E.
JUNTA AUTÓNOMA DE ESTRADAS
DIRECÇÃO DE ESTRADAS DO DISTRITO DE BRAGA AO
Telefones [redacted]
Telex nº 32139

Exmº. Senhor
PRESIDENTE DA CÂMARA MUNICIPAL DE
VILA NOVA DE FAMALICÃO
4760 VILA NOVA DE FAMALICÃO

Proc. nº 3700
Data 92.07.23

Vossa referência de 92-06-23 | Nossa referência 2164/ LI-02 | 1992.07.16

ASSUNTO: LOTEAMENTO NO LUGAR DE QUINTÃO - REQUIÃO - VILA NOVA DE FAMALICÃO.

REQUERENTE: - JORGE EDUARDO DE OLIVEIRA TEIXEIRA - RUA MARECHAL SALDANHA, 856- 3º. - DTº. - PORTO.

Relativamente ao pedido de viabilidade que acompanhou o ofício de V. Exª. acima designado, informo que:

a) - Quanto à implantação dos lotes nada há a opôr, por estarem satisfeitas as condições constantes na alínea b) do nº. 1 do Decreto-Lei 64/83, de 03 de Fevereiro.

b) - Quanto aos acessos o projecto deve ser reformulado, efectuando novo arruamento, sem utilização de terreno do Estado, com penetração através do Caminho Municipal existente.

Com os melhores cumprimentos.

O ENGENHEIRO DIRECTOR DE ESTRADAS,

José Alberto da Cunha Martins Pereira

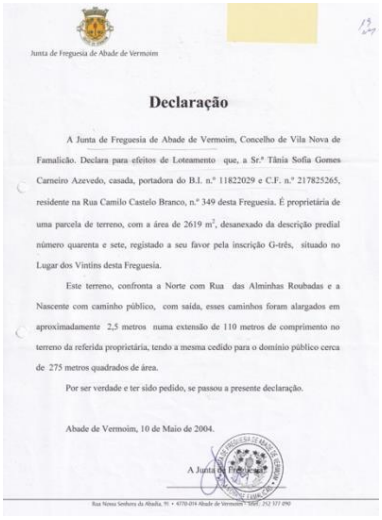
92-07-16
IDJ/AM.

arruamento. Por isso, o alvará de loteamento, com data de 17 de Março de 1994, isenta o requerente de quaisquer obras de urbanização.

Dada a insistência da Câmara, a Brisa acaba por pavimentar a via em Novembro de 1995. Mas é só em vistoria de Maio de 1996 que se constata que o novo piso tinha apenas 4 m de largura (tal como o caminho preexistente) sendo que o novo arruamento do loteamento, previsto de acordo com as normas municipais, tinha 7 m de largura. A Câmara informa então o promotor que deve assegurar a pavimentação em falta, e este responde que a Câmara o havia isentado de obras de urbanização. Sem alternativa, a Câmara assume o encargo, informando, no entanto, que não tinha previsão orçamental que lhe permitisse executar as obras nesse ano. E assim, a recepção definitiva das obras de urbanização acaba por ser feita sem que as ditas obras estivessem concluídas.

Não é fácil, portanto.

Fig. 33 – Processo nº 1565/92. Parecer da JAE, 16 Julho 1992. Arquivo CM Famalicão.



Junta de Freguesia de Abade de Vermoim

Declaração

A Junta de Freguesia de Abade de Vermoim, Concelho de Vila Nova de Famalicão. Declara para efeitos de Loteamento que, a Sr.ª Tânia Sofia Gomes Carneiro Azevedo, casada, portadora do B.I. n.º 11822029 e C.F. n.º 217825265, residente na Rua Camilo Castelo Branco, n.º 349 desta Freguesia. É proprietária de uma parcela de terreno, com a área de 2619 m², desanexado da descrição predial número quarenta e sete, registado a seu favor pela inscrição G-três, situado no Lugar dos Vintins desta Freguesia.

Este terreno, confronta a Norte com Rua das Alminhas Roubadas e a Nascente com caminho público, com saída, esses caminhos foram alargados em aproximadamente 2,5 metros numa extensão de 110 metros de comprimento no terreno da referida proprietária, tendo a mesma cedido para o domínio público cerca de 275 metros quadrados de área.

Por ser verdade e ter sido pedido, se passou a presente declaração.

Abade de Vermoim, 10 de Maio de 2004.

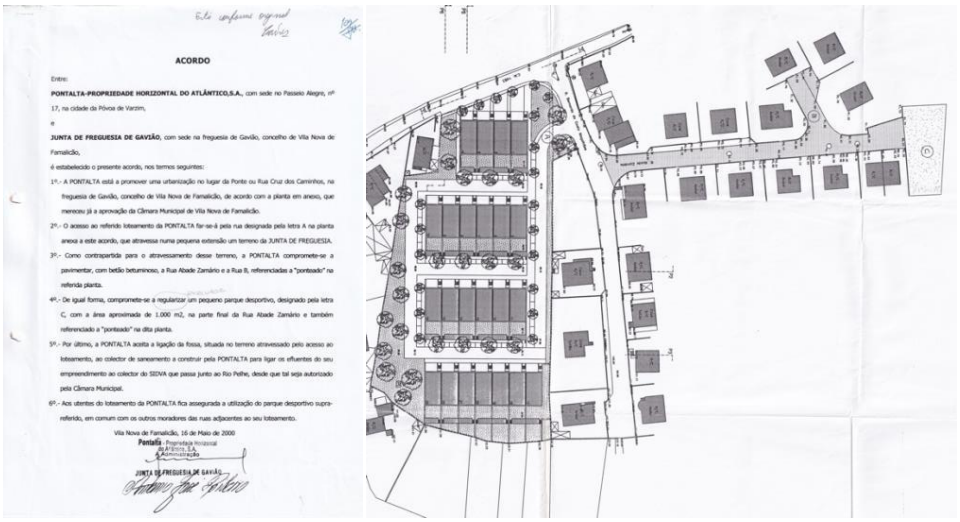
A Junta de Freguesia

<u>Conto 25º.</u> Da desarticulação entre a Câmara Municipal e a Junta de Freguesia 1 (Processo nº 7789/04)

Na apreciação que faz do projecto de loteamento apresentado, o Gabinete do PDM impõe o alargamento dos arruamentos para 6,5 m: "*Uma vez que estes caminhos não apresentam em toda a extensão do terreno a lotear um perfil mínimo de 6,5 m, a Requerente deverá prever o alargamento dos caminhos públicos existentes, em toda a frente do terreno a lotear, para que dê cumprimento à Portaria 1136/01, de 25 de Setembro [...]*" (6 de Julho de 2004). Contudo, logo na instrução do pedido de licenciamento de loteamento, tanto pela memória descritiva apresentada como por declaração anexa da Junta de Freguesia, fica claro que os ditos caminhos haviam sido recentemente alargados, por obra da Junta de Freguesia, para um perfil contínuo de 6 m. Para esta obra, a requerente terá cedido uma faixa de terreno com cerca de 275 m2, tendo a obra envolvido a construção de novo muro pelos limites actualizados da propriedade.

Não é clara qual a data da referida obra de alargamento dos caminhos, pelo que poderá ser anterior à portaria de 2001 que determina o mínimo de 6,5 m. Há, de qualquer modo, algo de estranho nesta sucessão de intervenções por uma diferença de 50 cm. Em particular do ponto de vista do proprietário, obrigado a responder às acções desarticuladas das duas entidades da administração local.

Fig. 34 – Processo nº 7789/04. Declaração da Junta de Freguesia de Abade de Vermoim, confirmando a cedência de cerca de 275 m² de terreno para alargamento da via, 10 Maio 2004. Arquivo CM Famalicão.



ACORDO

Entre:

PONTALTA-PROPRIEDADE HORIZONTAL DO ATLÂNTICO,S.A., com sede no Passeio Alegre, nº 17, na cidade da Póvoa de Varzim,

e

JUNTA DE FREGUESIA DE GAVIÃO, com sede na freguesia de Gavião, concelho de Vila Nova de Famalicão,

é estabelecido o presente acordo, nos termos seguintes:

1º.- A PONTALTA está a promover uma urbanização no lugar de Ponte ou Rua Cruz dos Caminhos, na freguesia de Gavião, concelho de Vila Nova de Famalicão, de acordo com a planta em anexo, que mereceu já a aprovação da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão.

2º.- O acesso ao referido loteamento da PONTALTA far-se-á pela rua designada pela letra A na planta anexa a este acordo, que atravessa numa pequena extensão um terreno da JUNTA DE FREGUESIA.

3º.- Como contrapartida para o atravessamento desse terreno, a PONTALTA compromete-se a pavimentar, com betão betuminoso, a Rua Abade Zamário e a Rua B, referenciadas a "ponteado" na referida planta.

4º.- De igual forma, compromete-se a regularizar um pequeno parque desportivo, designado pela letra C, com a área aproximada de 1.000 m2, na parte final da Rua Abade Zamário e também referenciado a "ponteado" na dita planta.

5º.- Por último, a PONTALTA aceita a ligação da fossa, situada no terreno atravessado pelo acesso ao loteamento, ao colector de saneamento a construir pela PONTALTA para ligar os efluentes do seu empreendimento ao colector do SIDVA que passa junto ao Rio Pelhe, desde que tal seja autorizado pela Câmara Municipal.

6º.- Aos utentes do loteamento da PONTALTA fica assegurada a utilização do parque desportivo supra-referido, em comum com os outros moradores das ruas adjacentes ao seu loteamento.

Vila Nova de Famalicão, 16 de Maio de 2000

Pontalta - Propriedade Horizontal do Atlântico S.A.
A Administração

JUNTA DE FREGUESIA DE GAVIÃO

<u>Conto 26º.</u> Da desarticulação entre a Câmara Municipal e a Junta de Freguesia 2 (Processo nº 13263/99)

O acesso ao loteamento faz-se através de um terreno da Junta de Freguesia. Em troca da utilização desse terreno, o promotor comprometeu-se com a Junta a completar as obras de urbanização do loteamento contíguo que nunca haviam sido terminadas – execução de um campo desportivo com cerca de 1000 m^2, pavimentação de duas ruas e ligação do saneamento à rede a criar para o novo loteamento.

A certo ponto do processo há um desentendimento entre as partes: a Junta de Freguesia exigia a execução total do campo de jogos, enquanto o promotor pretendia limitar a sua intervenção a uma regularização do espaço existente. O parecer técnico da Câmara foi no sentido de considerar que, tendo em conta que as obrigações no que toca a áreas de cedências e obras de urbanização decorrentes do novo loteamento estavam asseguradas, não seria necessário onerar o promotor com obrigações adicionais. A gestão municipal esquecia, assim, a razão do acordo inicialmente estabelecido com a Junta. Contudo, o acordo acabou por se manter, assumindo o promotor a total execução do campo de jogos.

A questão retorna mais tarde, quando surge uma carta da Associação Cultural e Desportiva de Além-Rio (ACDAR), que utiliza o dito campo desportivo, a reclamar que o acordo não estaria a ser cumprido. Em resposta, a Câmara defende que tal exposição *"não tem qualquer cabimento no âmbito do presente processo"*; o que é estranho, tendo em consideração que, em momento anterior, a própria Câmara havia exigido ao requerente a apresentação dos projectos do campo de jogos no âmbito do processo.

O problema emerge uma vez mais aquando do pedido de recepção das obras de urbanização pelo município. A primeira vistoria identifica um conjunto de problemas na execução das obras, obrigando o promotor à sua correcção.

Fig. 35, 36 – Processo nº 13263/99. Acordo entre a Junta de Freguesia e o promotor (texto e fragmento da planta anexa), 16 Maio 2000. Arquivo CM Famalicão.



É só depois desta correcção e das obras estarem em condições de serem recebidas, que os serviços municipais se lembram do acordo com a Junta de Freguesia, que obrigaria também o requerente à boa execução das obras no campo desportivo. A Câmara opta então por enviar o acordo ao departamento jurídico com a intenção de avaliar a sua validade, tendo-se concluído que, para além de outras irregularidades, o acordo seria nulo, dada a ilegalidade de uma alienação de terreno público não onerosa e sem aprovação da Assembleia (ainda que, em verdade, o acordo não previsse a alienação do terreno, mas apenas a cedência de uso).

A Câmara aceitou, então, a recepção das obras, sem mais encargos para o requerente, anulando por completo o acordo inicial entre a Junta e o promotor.

Fig. 37 – Vista do campo de jogos da ACDAR. Fotografia do autor.



<u>Conto 27º.</u> Da articulação de diferentes entidades (requalificação da N14)

Numa das conversas associadas à exposição *Território: Casa Comum*[1], assistiu-se a um diálogo de grande interesse entre Francisca Magalhães, directora do Departamento de Ordenamento e Gestão Urbanística da Câmara Municipal de Famalicão, e José Faísca, responsável pelas áreas de projecto e obra da Infra-estruturas de Portugal (IP).

A troca de palavras prendia-se com o projecto da variante à N14. Depois de muitos anos de espera e de ter sido dado por certo o ambicioso projecto de uma nova via de perfil auto-estradal, ligando a Maia ao nó de Cruz, a norte de Famalicão, o projecto havia parado por falta de financiamento. Contudo, a pressão dos municípios – e, em especial, a pressão da Continental Mabor que necessita da via para suporte da sua actividade – levou a que o processo fosse desbloqueado. Teria, no entanto, de ser uma solução distinta e de baixo custo. Abandonou-se o perfil auto-estradal e na maior parte do percurso a intervenção passou a corresponder à duplicação e reperfilamento da N14. A construção de nova via limita-se agora a um pequeno troço que liga a Trofa ao Sul de Famalicão, que permite retirar os pesados do centro da Trofa, criar uma nova travessia sobre o rio Ave e servir a Continental-Mabor, sendo que estes eram os pontos essenciais a resolver. A nova solução foi proposta pelos municípios, que se disponibilizaram a participar no desenvolvimento dos projectos e nos custos; o que conduziu a um desenvolvimento dos projectos mais partilhado e negociado,

[1] Passeio e Conversa #4: *Depois das "graças da bucólica ridente"*. Conversa com João Nogueira Leitão, (Transportes Nogueira), Francisca Magalhães (DOGU, Câmara Municipal de Famalicão), Pedro Fonseca (Departamento do Ambiente da Câmara Municipal de Famalicão) e José Faísca (IP), moderada por Álvaro Domingues. 16 de Janeiro de 2016, Casa do Território, Famalicão. A conversa inseriu-se no programa associado à exposição *Território: Casa Comum*, apresentada na Parte II deste trabalho.

Fig. 38 – Traçado da variante à EN14. Fonte: Infra-estruturas de Portugal.





cruzando interesses, pontos-de-vista e modos de actuação das diferentes entidades.

Tratava-se de uma conversa genérica sobre área Sudoeste do território famalicense e da complexidade e intensidade dos temas que aí se sobrepõem – as áreas agrícolas, o rio Ave, as grandes áreas industriais e o tráfego contínuo que geram, a N14, os camiões. Quando se falou da variante, procurando perceber a situação em que estaria o projecto e qual a solução a ser equacionada, o tema da relação inter-sectorial emergiu de imediato (e sem que nenhuma questão tivesse sido colocada nesse sentido), pelas palavras de José Faísca:

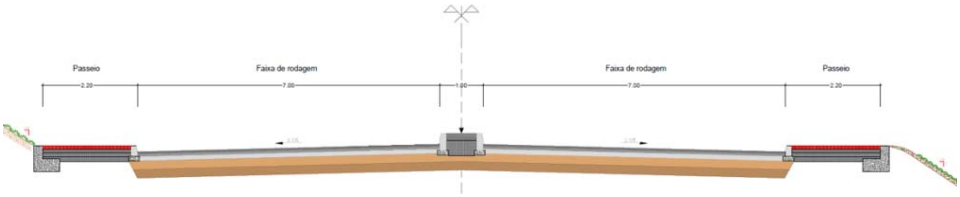
"[...] para nós técnicos, muitas vezes, o problema começa logo na postura que todos nós impomos no nosso comportamento diário. Sempre que se fala com o ambiente, com as infra-estruturas, com os construtores, parece que somos todos inimigos. Primeiro ponto: ninguém está em lado nenhum para cooperar, para ajudar. Esse é logo um problema de base."

O diálogo demonstrou como a situação particular desta via levou à alteração dessa postura, tal como explicou Francisca Magalhães:

"[...] aqui abre-se uma oportunidade – que é o que já estamos a fazer – que é: as entidades sentarem-se, juntarem-se, definirem um programa, identificarem os problemas, e tentarem que o investimento que se vai fazer resolva várias questões com a mobilidade, com aquilo que a população que usa estas infra-estruturas também precisa, e conseguirmos fazer aqui um projecto mais abrangente. É claro que depois também temos outros constrangimentos, porque temos de concorrer a fundos comunitários que têm avisos de candidatura com um programa específico, a IP também tem condicionantes para os seus investimentos, mas parece-nos que aqui, com esta aproximação entre o governo e as autarquias, conseguimos trabalhar uma solução muito menos dispendiosa."

Ao longo da conversa foi possível perceber melhor os contornos da parceria: a pressão dos municípios e da Continental-Mabor, propondo uma solução distinta e de baixo custo que viabilizasse a continuação do processo; o reaproveitamento de um antigo projecto de uma via intermunicipal apresentada numa reunião pelos presidentes

Fig. 39, 40 – Desenhos para rotundas integradas no projecto de requalificação da EN14. Fonte: Infra-estruturas de Portugal.



das câmaras da Trofa e Famalicão, e que viria a ser a base para o novo traçado; a formalização de um protocolo entre a IP, a CCDR-N e os três municípios (Maia, Trofa e Famalicão) que, no caso da área que ali se analisava, estabelecia que o projecto fosse desenvolvido pela Câmara Municipal (em coordenação com a IP) e executada pela IP, havendo depois partilha nos custos de manutenção.

Sobretudo, a conversa foi mostrando os diferentes interesses, pontos-de-vista e idiossincrasias das entidades envolvidas e o modo como se procurou articulá-los. Para o município, era importante ir para lá da visão sectorial ligada exclusivamente ao tráfego, aproveitando o investimento para servir outros modos de mobilidade e, sobretudo, para melhorar a estruturação e qualificação urbana da área. Nas palavras de Francisca Magalhães:

"Eu acho que aqui temos a oportunidade de ter um projecto que não é exclusivamente rodoviário e sectorial." "Tudo isto acaba por ser um troço urbano. Não é uma variante nem uma auto-estrada. É um troço urbano: com passeios, com paragens de autocarro, só nas zonas que não têm ocupação marginal é que só terão berma. Agora isso também ainda está a ser estudado no projecto. Depois temos os acessos às zonas industriais que, no nosso ponto de vista, devem também amarrar aos aglomerados urbanos, porque nós temos aqui uma vila que cresceu apoiada nos pequenos caminhos rurais que neste momento está demasiado densificada para as infra-estruturas que tem. Portanto, nós precisamos de drenar também estas zonas populacionais para os principais eixos de acessibilidade. E desta forma conseguimos desbloquear esta zona industrial que está aqui no fundo isolada apoiada também num caminho municipal que dá acesso à N14 com empresas grandes como a Salsa ou como o Lidl, que têm aqui 100 camiões por dia a circular nestes acessos [...] A nossa ideia é que estes projectos também tenham ciclovia, tenham passeios, tenham condições de segurança para as pessoas andarem a pé e para criarmos aqui alternativas de mobilidade que não sejam só apoiadas no transporte individual. E dessa forma também retirarmos aqui um pouco o peso sobre as estradas e tentarmos articular com uma coisa que é importantíssima neste território e que está completamente subaproveitada que são as

Fig. 41 – Perfil da via, projecto de requalificação da EN14. Fonte: Infra-estruturas de Portugal.



estações de comboio de Lousado e da Trofa, que têm inclusivamente linhas que foram desactivadas e que podem permitir fazer essa articulação do pedonal e ciclável com a rede viária que fará a distribuição pelas empresas."

Esta visão do município obrigava a IP a afastar-se do seu modelo de intervenção corrente. Se, por um lado, esta solução lhe permitia reduzir os custos e viabilizar a operação; por outro lado, ficou evidente que afastar-se do normal perfil de auto-estrada e trabalhar com um perfil de avenida que atravessa as áreas urbanizadas trazia algum desconforto aos técnicos da IP: afastava-os da sua área de conforto e critérios de projecto, criava receios no que toca aos padrões de segurança da via, assim como no que se refere a potenciais conflitos com as populações nas margens do eixo viário. De qualquer forma, nesse ponto, a parceria com a Câmara também lhes parecia benéfica, por permitir partilhar responsabilidades, como explicava José Faísca:

"Em termos de ambiente, de ruído, até de impacto na população, nós estamos cientes de que o alargamento neste troço vai criar ali bastante frisson, daí ter sido muito bom ter a Câmara como aliada a desenvolver connosco o projecto, que é quem conhece melhor as vivências locais para que se possam ultrapassar essas questões."

O choque de visões percebia-se também nos detalhes. É o caso da ausência de arborização ou mobiliário urbano que, apesar de pretendido pelo município, não foi possível inserir no projecto, não pelo seu custo inicial, mas pelas dificuldades colocadas à futura manutenção da via:

"José Faísca – E quero assumir também que se não tiver passeios com melhor qualidade, mais verde, mais uma série de coisas neste troço, não é por falta de vontade da Sra Arquitecta [Francisca Magalhães].
Francisca Magalhães – A manutenção saía cara, não era?
J.F. - Se calhar é aqui que tem de entrar uma terceira entidade, alguém que ajude. As pessoas foram muito habituadas... vocês entendam, são 14.000 km de estradas. Não dá para estar a fazer tudo e sempre a manter tudo, etc. [...]
F.M. - Mas também no âmbito desta parceria a Câmara já vai ficar responsável pela iluminação e a

Fig. 42 – Obras de requalificação da EN14. Fonte: Infra-estruturas de Portugal.



manutenção destas partes verdes e dessa forma tentar que não seja ...
J.F. - É um equilíbrio."

E foi: o equilíbrio possível. Não se pretende aqui avaliar a solução final, até porque levará ainda algum tempo até que o seu impacto no território seja visível. Pretende-se, sim, sublinhar a possibilidade de fórmulas mais próximas, partilhadas e negociadas de articulação inter-sectorial. Foi exactamente isso que Álvaro Domingues, moderador, procurou salientar na conclusão da conversa:

"[...] o Estado está a desaparecer – a sua capacidade de liderar as coisas e sobretudo ter dinheiro para as pagar, porque a falta de dinheiro deslegitima a sua autoridade. E o planeamento, ou ordenamento do território, ou urbanismo sempre foi uma coisa do Estado. Agora não. Nós agora nem sabemos o que é que é o Estado. [...] A partir daí, o pensamento é: pois se não sabemos o que é que é o Estado, se o dito não tem dinheiro, se as lógicas sectoriais do ponto de vista técnico são as mais diversas, como é que nós vamos gerir a realidade? E eu há bocado percebia na conversa dos dois que eles tinham resposta: ai não!, gerimos... atiramos fora a nossa roupa institucional e sectorial e aceitamos estar em igualdade de circunstâncias numa negociação. Nunca aconteceu em Portugal."

Fig. 43 – Apresentação do projecto de requalificação da EN14. Fonte: Infra-estruturas de Portugal.

Da organização dos serviços



<u>Conto 28º.</u> Das áreas de cedências esquecidas
(Processo nº 167/96)

A 29 de Agosto de 2005, o *Departamento de Ambiente e Protecção Civil* envia um pedido de esclarecimento ao *Departamento de Urbanismo e Habitação*. Tinha sido contactado pelos moradores de um loteamento que pediam à Câmara Municipal que procedesse ao ajardinamento e manutenção das áreas de cedência desse loteamento. Contudo, o *Departamento de Ambiente e Protecção Civil* (responsável pela manutenção dos espaços públicos municipais) não tinha conhecimento da existência de tais espaços. Perguntava, por isso, ao *Departamento de Urbanismo e Habitação* sobre o estado do processo de loteamento e se as ditas áreas já teriam de facto passado para o domínio público.

A verdade é que as obras de urbanização haviam sido concluídas e transferidas para o domínio municipal sete anos antes (tendo recebido Auto de Recepção Provisória a 29 de Outubro de 1998 e Recepção Definitiva a 30 de Novembro de 2000), sem que durante todo esse período tivesse havido qualquer manutenção do espaço por parte do município ou sequer conhecimento da sua existência.

Considerou-se, por isso, que era necessário avaliar a situação em que o espaço se encontraria após todo esse tempo e se necessitaria de alguma intervenção de maior fôlego. O processo foi então transferido para o *Gabinete de Projecto*. Continuou, portanto, a mover-se de departamento em departamento dentro da Câmara. A intervenção necessária teria de continuar a esperar.

Fig. 44 – Processo nº 167/96. Fotografia da área de cedência, Outubro 2005. Arquivo CM Famalicão.



<u>Conto 29º.</u> Da articulação entre gestão e fiscalização 1
(Processo nº 7970/98)

Os serviços responsáveis pela fiscalização são olhos da gestão no terreno. No entanto, são olhos que vêem apenas aquilo que estava predeterminado verem. Observam ao detalhe o cumprimento de todas as obrigações impostas no alvará e a boa execução do projecto. Mas não identificam falhas ou problemas associados a tudo o que não esteja expressamente fixado em regulamentos, planos ou projectos aprovados.

Neste processo, a gestão urbanística só se apercebe da enorme diferença de cotas criada entre o loteamento e o terreno vizinho mais de cinco anos após a emissão do alvará (com as obras de urbanização concluídas e a edificação em estado avançado), quando surge um pedido de alteração ao loteamento com vista à construção de sub-caves nas habitações **[Conto 8º]**. Isto, apesar das várias vistorias efectuadas pela Divisão de Obras Municipais ao longo do processo. Certamente, estas atentas vistorias – que tiveram o cuidado de exigir a devida limpeza e vedação das áreas de cedência – terão visto o muro de suporte que divide os dois terrenos e que chega a ter 8,5 m de altura. Mas esta questão não foi sinalizada, porque em nada contrariava o projecto aprovado: o muro seguia a linha de divisão dos terrenos traçada na planta e não havia nada que falasse de cotas. A questão estava simplesmente omissa. E, assim, os olhos da gestão tornaram-se cegos face ao imprevisto.

Fig. 45 – Processo nº 7970/98. Fotografia da fiscalização, Fevereiro 2007. Arquivo CM Famalicão.



<u>Conto 30º.</u> Da articulação entre gestão e fiscalização 2
(Processo nº 1162/85)

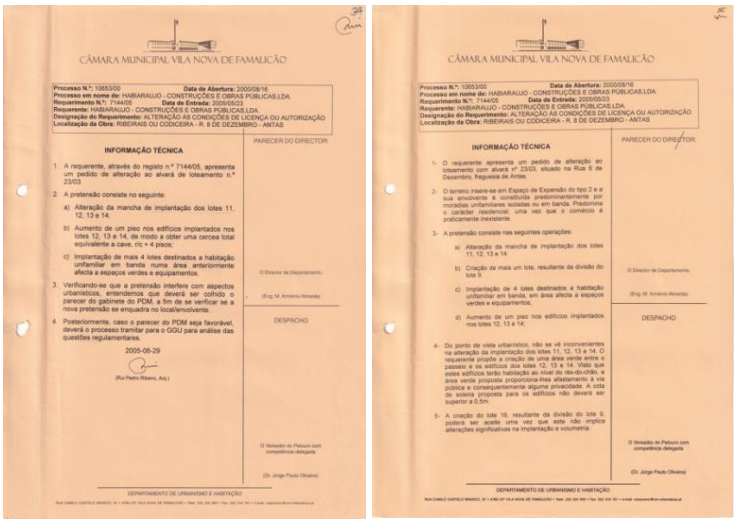
A Divisão de Obras Públicas dá parecer negativo ao pedido de recepção das obras de urbanização pelo facto das baías de estacionamento não estarem pavimentadas. Em resposta, a requerente argumenta que tais obras não foram executadas por estar a considerar a substituição das baías de estacionamento por passeios, para melhor enquadramento e continuidade com a envolvente imediata, entretanto alterada, e que contava agora com passeios praticamente a toda a volta. A alteração acabou por ser aceite.

Importa contudo sublinhar que, se não fosse o pedido de alteração do promotor, teria sido a Câmara Municipal a impor a execução das baías de estacionamento e, por essa via, a inviabilizar a continuidade dos passeios entretanto iniciados; contrariando, assim, os seus próprios objectivos.

Guiar a acção municipal por protocolos assentes na verificação da conformidade com regulamentos, planos e projectos aprovados facilita a articulação entre os diferentes serviços municipais, mas dificilmente garante a articulação com o território cujas condições se alteram diariamente, por vezes de forma inesperada. Ao não estar envolvida no curso dos processos, ao não ter um maior conhecimento das intenções do planeamento e da gestão para as diferentes áreas do território, a fiscalização pode actuar no sentido de assegurar o cumprimento de regras, mas não no sentido de assegurar o cumprimento de objectivos.

Fig. 46, 47 – Processo nº 1162/85. Planta e fotografia apresentadas pela requerente para pedido de substituição das baías de estacionamento por passeios, 30 Janeiro 2007. Arquivo CM Famalicão.

Das equipas de gestão de área



CÂMARA MUNICIPAL VILA NOVA DE FAMALICÃO

Processo N.º: 10653/00 Data de Abertura: 2000/09/16
Processo em nome de: HABARALIJO - CONSTRUÇÕES E OBRAS PÚBLICAS,LDA.
Requerimento N.º: 7144/05 Data de Entrada: 2005/05/23
Requerente: HABARALIJO - CONSTRUÇÕES E OBRAS PÚBLICAS,LDA.
Designação do Requerimento: ALTERAÇÃO AS CONDIÇÕES DE LICENÇA OU AUTORIZAÇÃO
Localização da Obra: RIBEIRAS OU CODICEIRA - R. 8 DE DEZEMBRO - ANTAS

INFORMAÇÃO TÉCNICA

1. A requerente, através do registo n.º 7144/05, apresenta um pedido de alteração ao alvará de loteamento n.º 23/03.
2. A pretensão consiste no seguinte:
   a) Alteração da mancha de implantação dos lotes 11, 12, 13 e 14.
   b) Aumento de um piso nos edifícios implantados nos lotes 12, 13 e 14, de modo a obter uma cercea total equivalente a cave, r/c + 4 pisos;
   c) Implantação de mais 4 lotes destinados a habitação unifamiliar em banda numa área anteriormente afecta a espaços verdes e equipamentos.
3. Verificando-se que a pretensão interfere com aspectos urbanísticos, entendemos que deverá ser colhido o parecer do gabinete do PDM, a fim de se verificar se a nova pretensão se enquadra no local/envolvente.
4. Posteriormente, caso o parecer do PDM seja favorável, deverá o processo tramitar para o GGU para análise das questões regulamentares.

2005-06-29

PARECER DO DIRECTOR:

O Director de Departamento,

(Eng. M. António Almeida)

DESPACHO

O Vereador do Pelouro com competência delegada

(Dr. Jorge Paulo Oliveira)

DEPARTAMENTO DE URBANISMO E HABITAÇÃO

CÂMARA MUNICIPAL VILA NOVA DE FAMALICÃO

Processo N.º: 10653/00 Data de Abertura: 2000/09/16
Processo em nome de: HABARALIJO - CONSTRUÇÕES E OBRAS PÚBLICAS,LDA.
Requerimento N.º: 7144/05 Data de Entrada: 2005/05/23
Requerente: HABARALIJO - CONSTRUÇÕES E OBRAS PÚBLICAS,LDA.
Designação do Requerimento: ALTERAÇÃO AS CONDIÇÕES DE LICENÇA OU AUTORIZAÇÃO
Localização da Obra: RIBEIRAS OU CODICEIRA - R. 8 DE DEZEMBRO - ANTAS

INFORMAÇÃO TÉCNICA

1. O requerente apresenta um pedido de alteração ao loteamento com alvará nº 23/03, situado na Rua 8 de Dezembro, freguesia de Antas.
2. O terreno insere-se em Espaço de Expansão do tipo 2 e a sua envolvente é constituída predominantemente por moradias unifamiliares isoladas ou em banda. Predomina o carácter residencial, uma vez que o comércio é praticamente inexistente.
3. A pretensão consiste nas seguintes operações:
   a) Alteração da mancha de implantação dos lotes 11, 12, 13 e 14;
   b) Criação de mais um lote, resultante da divisão do lote 9;
   c) Implantação de 4 lotes destinados a habitação unifamiliar em banda, em área afecta a espaços verdes e equipamentos;
   d) Aumento de um piso nos edifícios implantados nos lotes 12, 13 e 14;
4. Do ponto de vista urbanístico, não se vê inconvenientes na alteração da implantação dos lotes 11, 12, 13 e 14. O requerente propõe a criação de uma área verde entre o passeio e os edifícios dos lotes 12, 13 e 14. Visto que estes edifícios terão habitação ao nível do rés-do-chão, a área verde proposta proporciona-lhes afastamento à via pública e consequentemente alguma privacidade. A cota de soleira proposta para os edifícios não deverá ser superior a 0,5m.
5. A criação do lote 10, resultante da divisão do lote 9, poderá ser aceite uma vez que este não implica alterações significativas na implantação e volumetria.

PARECER DO DIRECTOR:

O Director de Departamento,

(Eng. M. António Almeida)

DESPACHO

O Vereador do Pelouro com competência delegada

(Dr. Jorge Paulo Oliveira)

DEPARTAMENTO DE URBANISMO E HABITAÇÃO

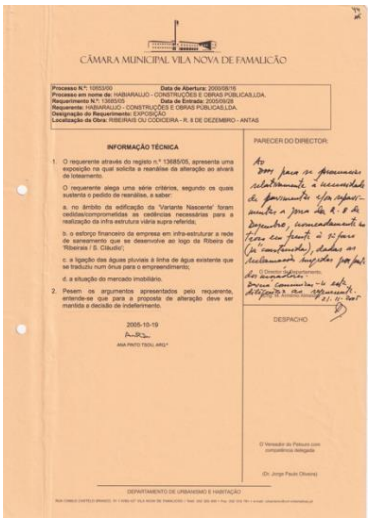
<u>Conto 31º.</u> Da falta de um gestor responsável pelo processo (Processo nº 10653/00)

A falta de um gestor responsável por todo o processo e o hábito de enviar repetidamente os processos para diferentes gabinetes e divisões tendem a produzir pareceres contraditórios que pouco ajudam ao andamento dos processos.

A 23 de Maio de 2005 dá entrada na Câmara Municipal um pedido de alteração ao loteamento com o objectivo de aumentar a área de construção por razões de viabilidade económica – aumento de um piso nos blocos de habitação colectiva previstos e criação de uma nova banda de habitações num terreno inicialmente proposto como área de cedência para espaços verdes, entre outras alterações menores.

Em resposta ao pedido de alteração, surge parecer da gestão urbanística, assinado pelo Arq. A, no qual se verifica *"que a pretensão interfere com aspectos urbanísticos"* pelo que se decide enviar o processo para o Gabinete do PDM. O parecer do Gabinete do PDM, assinado pelo Arq. B, considera que as alterações de implantação previstas poderão ser aceites (nomeadamente a implantação dos novos lotes na área de cedência), rejeitando, contudo, a proposta de aumento de um piso nos edifícios multifamiliares. Esta informação merece concordância do Chefe de Divisão da Gestão Urbanística, ainda que não tenha obtido Despacho do Vereador. Na própria informação determina-se o seu envio ao requerente, ainda que não esteja claro se a comunicação se fez. O pedido é levado a reunião de Câmara, acompanhado por exposição do Departamento de Urbanismo e Habitação assinada pelo Vereador Dr. C que, às reservas expressas pelo Gabinete do PDM, acrescenta que entende não ser de aceitar a nova implantação dada a redução de área de cedência que contempla. A pretensão é indeferida na reunião de Câmara. O requerente responde procurando argumentar em defesa da proposta apresentada, mas a gestão mantém a proposta de indeferimento

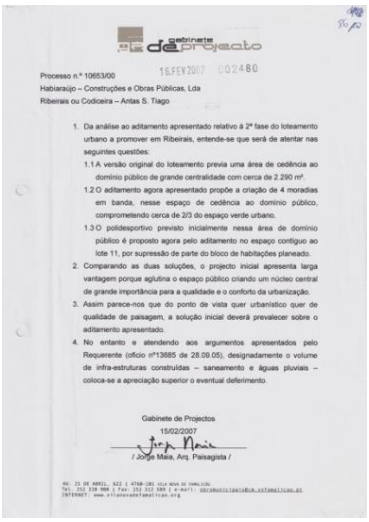
Fig. 48, 49 – Processo nº 10653/00. Pareceres de Junho e de Julho 2005. Arquivo CM Famalicão.


CÂMARA MUNICIPAL VILA NOVA DE FAMALICÃO

INFORMAÇÃO TÉCNICA

PARECER DO DIRECTOR:

DESPACHO


gabinete de projecto

Processo n.º 10653/00

Habiaraújo – Construções e Obras Públicas, Lda

Ribeirais ou Codiceira – Antas S. Tiago

1. Da análise ao aditamento apresentado relativo à 2ª fase do loteamento urbano a promover em Ribeirais, entende-se que será de atentar nas seguintes questões:
   1.1 A versão original do loteamento previa uma área de cedência ao domínio público de grande centralidade com cerca de 2.290 m².
   1.2 O aditamento agora apresentado propõe a criação de 4 moradias em banda, nesse espaço de cedência ao domínio público, comprometendo cerca de 2/3 do espaço verde urbano.
   1.3 O polidesportivo previsto inicialmente nessa área de domínio público é proposto agora pelo aditamento no espaço contíguo ao lote 11, por supressão de parte do bloco de habitações planeado.
2. Comparando as duas soluções, o projecto inicial apresenta larga vantagem porque aglutina o espaço público criando um núcleo central de grande importância para a qualidade e o conforto da urbanização.
3. Assim parece-nos que do ponto de vista quer urbanístico quer de qualidade de paisagem, a solução inicial deverá prevalecer sobre o aditamento apresentado.
4. No entanto e atendendo aos argumentos apresentados pelo Requerente (ofício nº13685 de 28.09.05), designadamente o volume de infra-estruturas construídas – saneamento e águas pluviais – coloca-se a apreciação superior o eventual deferimento.

Gabinete de Projectos

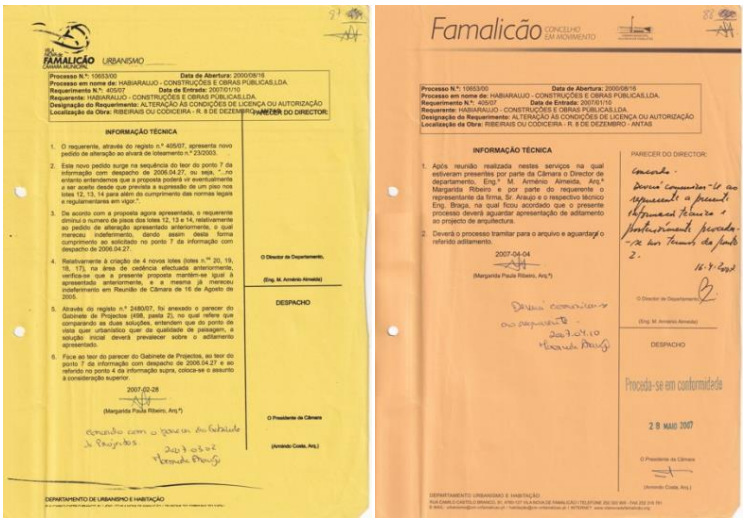
15/02/2007

/ Jorge Maia, Arq. Paisagista /

em nova informação técnica assinada pela Arqª D. Contudo, após duas reuniões com a Arqª E, identificada como *"Técnico da Zona"*, surge novo parecer, assinado por esta técnica, no qual se retorna à posição inicial do Gabinete do PDM: mantém-se a objecção relativa ao aumento do número de pisos, mas entende-se que a nova implantação poderá ser aceite. No seguimento deste parecer, dá entrada nova proposta que mantém a implantação proposta, mas agora sem o aumento de cércea inicialmente previsto. Esta proposta é enviada para apreciação pelo Gabinete de Projecto que, em parecer assinado pelo Arq. F, defende que *"[c]omparando as duas soluções, o projecto inicial apresenta larga vantagem"* considerando, por isso, que *"a solução inicial deverá prevalecer sobre o aditamento apresentado"*. O desenho antes acordado em reunião recebe, assim, proposta de indeferimento. Em reacção, surge nova informação técnica da gestão, assinada pela Arqª G, que resume a discordância: o pedido de alteração agora apresentado segue anterior parecer que considera poder ser de aceitar a implantação proposta, no entanto tal implantação foi já indeferida em reunião de Câmara e recebeu agora parecer negativo do Gabinete de Projecto, colocando-se por isso a questão à consideração superior. À mão, por baixo do parecer, está escrito pela Arqª H, coordenadora da gestão: *"Concordo com o parecer do Gabinete de Projectos"*. Após nova reunião entre o requerente e a Câmara, desta vez representada pelo Director do Departamento Eng. I e pela Arqª G, ficou acordada a apresentação de novo aditamento, em que se diminui (ainda mais) as áreas de cedência mas altera os blocos de habitação colectiva para habitação unifamiliar em banda, mais consentâneo com a envolvente. A nova proposta recebe finalmente parecer favorável – depois de ter recebido pareceres contraditórios de seis técnicos municipais, para além da coordenadora da gestão, do director do departamento e do vereador.

É possível que só parte destas informações tenham chegado ao requerente. De qualquer forma é clara a imagem de incoerência e contradição que decorre dos diferentes

Fig. 50, 51 – Processo nº 10653/00. Pareceres de Outubro 2005 e de Fevereiro 2007. Arquivo CM Famalicão.



critérios dos diferentes técnicos pelas mãos dos quais passa o processo. Neste caso, para além da multiplicação de vozes dissonantes, chegou a ser desenvolvida e apresentada uma solução que seguia o acordo estabelecido em reunião com a gestora responsável, e que foi depois indeferido por ter sido apreciado por outros técnicos; obrigando a nova negociação com prejuízo para o promotor.

Pode compreender-se, assim, a recorrente acusação, dirigida aos serviços municipais, de incoerência e multiplicidade de critérios. E se muitas vezes a queixa se foca na comparação entre diferentes processos, quando a questão se verifica num mesmo processo ainda é mais complexa, inflacionando a incerteza que caracteriza todo o processo de urbanização, e minando a confiança na instituição.

Para contrariar esta inconstância parece haver apenas dois caminhos possíveis: ou a gestão assenta em critérios totalmente objectivos e explícitos – o que não só se tem verificado ser inviável como indesejável face à complexidade e diversidade dos contextos em que se actua – ou existe um único gestor de procedimento que concentre toda a comunicação com o requerente e garanta a uniformidade de critérios no tratamento de cada processo.

Fig. 52, 53 – Processo nº 10653/00. Pareceres de Fevereiro e de Abril 2007. Arquivo CM Famalicão.

Dois exemplos de gestão falhados



<u>Conto 32º.</u> História de um estudo urbanístico falhado
(Processo nº 1290/91)

O loteamento apresenta uma conformação bastante comum: uma via única terminando em situação de impasse e pendurada de uma via estruturante existente, que dá acesso a um conjunto de habitações unifamiliares isoladas dispostas em linha apenas de um dos lados do novo arruamento. Interessava por isso analisar o processo que deu origem a elemento tão típico destes territórios. Percebe-se, no entanto, que o loteamento em causa é o único resultado da tentativa frustrada de implementação do estudo urbanístico para uma nova área de expansão.

Em 1989, o proprietário apresenta à Câmara Municipal um pedido de viabilidade visando a construção de seis habitações destinadas aos seus seis filhos, tendo-lhe sido comunicado *"que iria ser elaborado um plano de pormenor para o local, pelo que deveria aguardar a sua conclusão"* (tal como o próprio explica em exposição ao Presidente da Câmara com data de 31 de Julho de 1991). Desse modo, a operação passaria a integrar uma estrutura urbana mais ampla e coerente.

Encontrava-se, à data, em desenvolvimento o PDM que viria a ser aprovado em 1994. O estudo urbanístico de Pinheiral-Ribeirais era um dos vários estudos de pormenor que se enquadrava na acção de planeamento em curso, e tinha por objectivo a promoção e desenho de uma área de expansão prioritária do núcleo central de Famalicão, com uma intensidade de construção significativa.

O desenvolvimento deste estudo contou com a colaboração dos vários proprietários abrangidos, nomeadamente o requerente do loteamento aqui em causa que facultou à Câmara todos os elementos necessários, em particular o levantamento topográfico do seu terreno, e viu a sua pretensão ser integrada na proposta desenvolvida pelos técnicos camarários. Depois de terminado, o estudo não foi transposto para Plano de Pormenor, nem sequer aprovado em reunião de Câmara.

Fig. 54, 55 – Processo nº 1290/91. Planta de localização que acompanha o pedido de licenciamento do loteamento de Fevereiro 1991. Arquivo CM Famalicão.



Estabeleceu-se, no entanto, como instrumento de suporte à gestão urbanística.

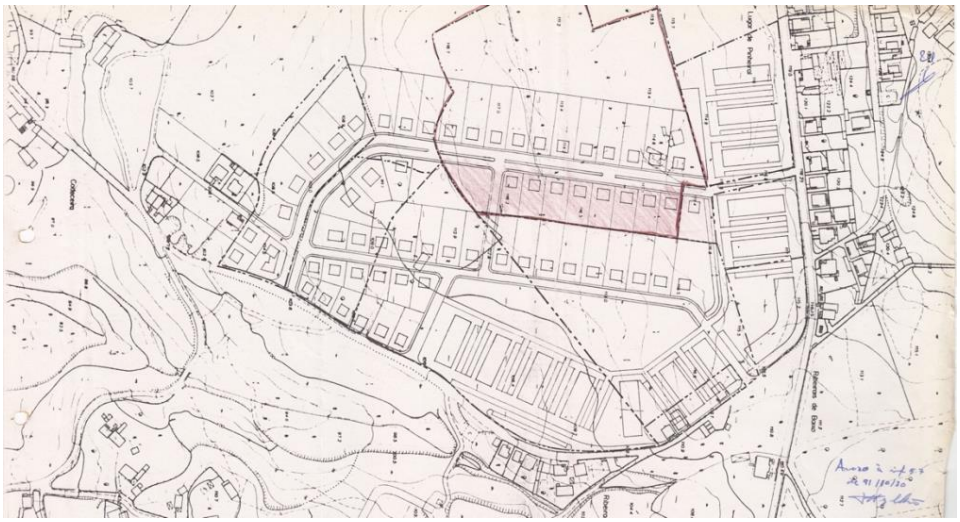
Os proprietários envolvidos começaram, então, a apresentar os pedidos de licenciamento relativos aos seus terrenos, seguindo o traçado estabelecido pelo município. Mas, ao contrário do que seria de esperar, o primeiro processo apresentado (para um bloco de habitação e comércio de 6 pisos) foi indeferido, com base em parecer negativo da Divisão de Saneamento Básico de 3 de Abril de 1991 que informava que o estudo urbanístico desenvolvido obrigaria à criação de redes de saneamento e de abastecimento de água, que a rede geral instalada na área não tinha capacidade para suportar.

O estudo urbanístico ficou assim posto em causa e, como consequência, a pretensão referente ao pequeno loteamento de seis casas que aqui nos ocupa, apresentada a 4 de Fevereiro de 1991, foi igualmente indeferida por despacho de 3 de Julho de 1991.

A posição dos técnicos da Câmara Municipal era clara. Tal como pode ler-se em posterior parecer técnico da Divisão de Planeamento e Gestão, que, aliás, não chegou a merecer despacho, *"[s]e o referido estudo for definitivamente abandonado, o presente pedido de loteamento não tem qualquer lógica urbanística que o justifique, embora situado numa área de expansão do aglomerado, segundo a proposta do PDM, por não se inserir numa estrutura viária e de ocupação consistentes."* (16 de Outubro de 1991)

A posição do requerente, expressa em exposição dirigida ao Presidente da Câmara Municipal, datada de 31 de Julho de 1991, era igualmente clara. Considerava frustradas as suas legítimas expectativas, criadas pela própria Câmara através da elaboração no estudo urbanístico, para mais tratando-se de uma operação que não visava o lucro, mas apenas a doação de lotes para habitação própria aos seus filhos. Acrescentava ainda que, se o critério técnico apresentado parecia válido, quer para o abandono do estudo no

Fig. 56 – Processo nº 1290/91. Planta de síntese que acompanha o pedido de licenciamento do loteamento de Fevereiro 1991. Arquivo CM Famalicão.

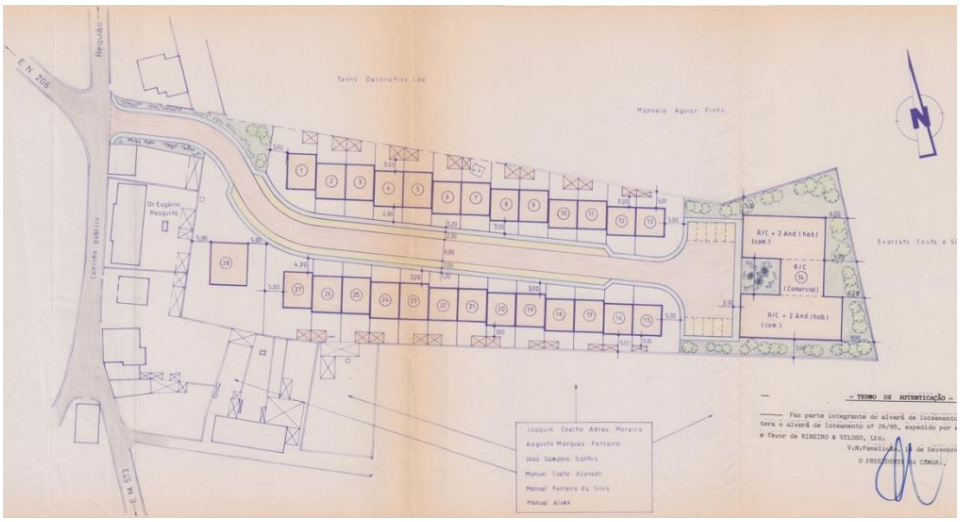


seu conjunto, quer para o já referido indeferimento do bloco de habitação, o mesmo não seria de aplicar ao caso em apreço. Isto porque, tal como confirmou a própria Divisão de Saneamento Básico, o abastecimento das seis habitações em causa não colocaria qualquer problema de sobrecarga à rede existente. E, mesmo no caso do necessário prolongamento da rede não se verificar conveniente, o facto de se tratar de lotes individuais de 1200 m² assegurava, face aos critérios vigentes à época, que cada lote tivesse autonomia, no que toca a abastecimento de água e saneamento, garantidos por meio de poço de captação e fossa séptica. A argumentação do requerente acabaria por ser aceite, sendo a pretensão aprovada em reunião de Câmara a 8 de Junho de 1992.

A discussão deslocara-se, assim, de uma questão de coerência de desenho urbano para um debate em torno da legitimidade das expectativas criadas, direitos adquiridos e critérios técnicos. O traçado apresentado, resultante do estudo urbanístico entretanto inviabilizado, não voltaria a ser questionado.

O loteamento construído resulta, assim, como fragmento único – e que se diria insólito, não correspondesse ele a uma tipologia tão corrente – de um estudo urbanístico que tinha por objectivo combater uma urbanização feita pela soma de peças avulsas incapazes de construir um sistema coerente.

Fig. 57 – Processo nº 1290/91. Planta do estudo urbanístico de Pinheiral Ribeirais, com inserção do loteamento, anexa a informação técnica de 30 Outubro 1991. Arquivo CM Famalicão.



Conto 33º. História de uma experiência de gestão interventiva falhada (Processos nº 6855/94 e nº 10780/00)

O loteamento que correspondente ao processo de loteamento nº 6855/94 – com a designação comercial de Urbanização de Vilar – surge como elemento autónomo, pendurado numa via preexistente e estruturado por um único arruamento que termina em situação de impasse. A operação é composta por duas bandas de habitações, uma de cada lado da nova via, e rematada, no topo, por um edifício de maior escala. Porém, a futura continuação da estrutura não fica impossibilitada, dado o desenho em "T" com que se termina o arruamento. Como pode ler-se na memória descritiva que informa o pedido de licenciamento, *"[a] situação de impasse e interioridade que se verifica no arruamento a construir junto ao lote nº 14, ficará com a continuidade garantida para Norte ou para Sul, aquando da urbanização dos terrenos confrontantes […]"* (3 de Novembro de 1994). Não fica no entanto claro, da leitura do processo camarário, se tal solução é proposta do requerente ou se corresponde já a alguma forma de interferência (não registada) da gestão urbanística.

A 14 de Março de 2000, pouco depois da conclusão das obras da Urbanização de Vilar, dava entrada na Câmara Municipal um Pedido de Informação Prévia (PIP) tendo por objecto uma nova operação de loteamento – processo nº 10780/00, que viria a receber a designação comercial de Residências Solverde – a edificar em terreno confrontante à primeira urbanização. Tratava-se de uma solução encerrada sobre si mesma, organizada no interior de um arruamento perimetral à parcela, com um acesso único a partir de uma via existente. A edificação organizava-se em duas bandas contínuas, em forma de "V", definindo um espaço colectivo central, para o qual se abriam todas as habitações. O PIP incluía, para além da implantação claramente definida, desenhos das habitações à escala 1/100, demonstrando pouca abertura da parte do requerente para alterações relevantes.

Fig. 58 – Processo nº 6855/94. Planta de síntese, Dezembro 1995. Arquivo CM Famalicão.



A posição da gestão camarária era contrária a este encerramento. Aliás, as intenções da gestão para aquela área podem ser inferidas da análise da planta de localização que informa o PIP. Aí aparecem apontados, à mão levantada, a Urbanização de Vilar e um outro loteamento (processo nº 167/96) localizado mais a norte que à data se encontrava em conclusão, também ele estruturado por um arruamento central terminando em situação de impasse, mas com previsão de prolongamento. O objectivo da Câmara Municipal passaria então pela ligação das três operações numa estrutura contínua.

Em resposta ao PIP, a Câmara Municipal propõe um estudo alternativo no qual mantém a estrutura inicialmente apresentada pelo requerente, impondo, no entanto, para além da fragmentação das bandas em volumes menores, a ligação à Urbanização do Vilar, assim como a um caminho de servidão existente a poente. De sublinhar que esta resposta não é acompanhada por quaisquer argumentos que justifiquem as opções impostas, o que não quer dizer que estes não possam ter sido apresentados informalmente.

A 2 de Agosto de 2000, dá entrada o Pedido de Licenciamento, incorporando no projecto as ligações propostas. A reacção é imediata: no dia 24 do mesmo mês os moradores da Urbanização de Vilar redigem um abaixo-assinado opondo-se veementemente à ligação entre os dois loteamentos.

Dos argumentos expostos, interessa destacar o entendimento de que tal ligação deveria ter sido expressamente prevista aquando do licenciamento da Urbanização de Vilar.

Interessa também salientar a apreensão dos subscritores perante a alteração do ambiente urbano que resultaria da dita ligação. Neste sentido, defendem que com a nova solução *"[s]erá alterada a tranquilidade e qualidade de vida de todos aqueles que nesta Urbanização habitam, estando já habituados ao sossego aliviando o stress que vão acumulando nos dias de trabalho"*. Consideram também que *"[o] tráfego automóvel irá por certo aumentar, causando mais poluição sonora e atmosférica, não esquecendo que também irá*

Fig. 59 – Processo nº 10790/00. Estudo proposto pela gestão urbanística, prevendo a ligação entre os dois loteamentos, Abril 2000. Arquivo CM Famalicão.



condicionar as brincadeiras das crianças, por exemplo, andar de bicicleta e outros entretenimentos, que durante este tempo se habituaram a ter". Estariam assim, no seu entender, postos em causa o sossego e a tranquilidade dos moradores, sublinhando ainda que *"foi à procura de tranquilidade que as pessoas compraram as suas habitações neste local, se esse não fosse o motivo, com certeza que as habitações seriam no centro da cidade, junto dos estabelecimentos comerciais, do trânsito, etc., etc…"*

A Câmara Municipal reage considerando que os argumentos apresentados pelos moradores apontam para um entendimento daquele espaço enquanto domínio privado. Reafirma, por isso, que não só o arruamento é público, como *"o respectivo desenho foi já determinado com a intenção de ligação a uma futura proposta para os terrenos confinantes".* Decide assim manter a ligação prevista, considerando que dessa forma se conseguiria *"dar continuidade à malha viária e evitar a criação de bolsas que aqui se repetem sistematicamente"* garantindo *"a articulação entre as diferentes intervenções"* (parecer de 7 de Novembro de 2000).

A resposta é um novo abaixo-assinado, de todos os moradores, mais violento. Defendem que, se a intenção inicial era de facto a de uma ligação futura, a Câmara Municipal *"deveria, na altura da aprovação do loteamento da Urb. de Vilar, fazer um estudo pormenor para esta área, coisa que não aconteceu. Não tendo sugerido esse mesmo plano pormenor, a Câmara aprovou o loteamento […]"* (11 de Dezembro de 2000). Os subscritores colocam desta forma em causa uma gestão que vai reagindo às pretensões apresentadas sem que haja uma definição prévia, claramente expressa, aprovada e divulgada, da estrutura urbana a criar.

Os moradores declaram ainda a sua intenção de instaurar um processo judicial contra a autarquia, alegando que a ligação em causa obrigaria à eliminação de três lugares de estacionamento, fazendo com que o loteamento deixasse de cumprir o Regulamento do PDM. Em parecer técnico de 15 de Março de 2001, a Câmara contraria este argumento técnico, não constando do processo nenhuma nova reacção por parte dos moradores.

Fig. 60 – Urbanização do Vilar (Processo nº 6855/94). Via central com situação de impasse ao fundo. Fotografia do autor.



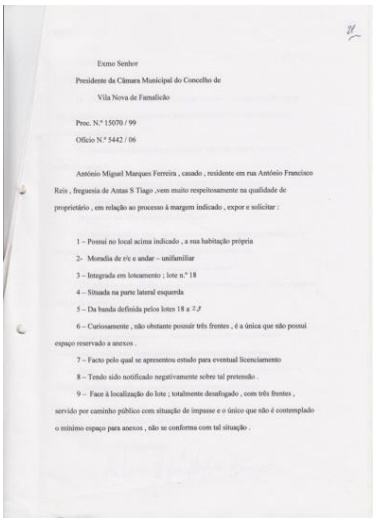
No entanto, a pressão dos moradores junto da Câmara Municipal terá continuado, como poderá confirmar-se em posterior exposição apresentada à Câmara pelo requerente, com data de 29 de Agosto de 2007, na qual se apresenta o resumo de todo o processo e onde se pode ler que *"[n]o decorrer das obras de urbanização, houve novamente por parte dos moradores da Urbanização de Vilar, pouco interesse de ligação com o loteamento em construção. Pelo que, ficou acordado com o Sr. Vereador do Departamento de Urbanismo, que a Loteamar procederia ao encerramento do acesso à Urbanização de Vilar […]"*. E só assim se compreende que, na memória descritiva que informa o Aditamento do Pedido de Licenciamento do loteamento em questão, apresentado a 9 de Abril de 2003, se possa ler: *"De acordo com as intenções dos serviços da Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão, foi eliminada a ligação do arruamento prevista a Norte, aumentando desta forma o número de lugares de estacionamento público"*. O aditamento recebe parecer favorável logo no dia seguinte.

Em 2006, já com as obras do loteamento completamente terminadas, o promotor das Residências Solverde requere a transformação do empreendimento em condomínio fechado, tendo em conta que, não havendo agora uma ligação que justificasse o atravessamento do loteamento, ele poderia ser encerrado. Inicia-se então uma discussão que durará vários anos, opondo, de um lado, promotor e moradores e, do outro lado, a Câmara Municipal que requere múltiplos pareceres técnicos e jurídicos com vista a sustentar a sua posição e a prolongar o processo. Cinco anos mais tarde, em Maio de 2011, a Câmara acaba por ceder e dar parecer favorável ao encerramento do loteamento.

Percebe-se, assim, como uma experiência de gestão urbanística interventiva, com vista à articulação de várias operações de promoção imobiliária privadas para construção de uma estrutura contínua e coerente, veio a resultar numa sucessão de empreendimentos autónomos, sem qualquer ligação física ou funcional entre si. Exactamente o oposto daquilo que se pretendia.

Fig. 61 – Loteamento Solverde (Processo nº10790/00). Um dos portões que encerra as ligações do loteamento à via pública. Fotografia do autor.

Da relação entre município e outros actores

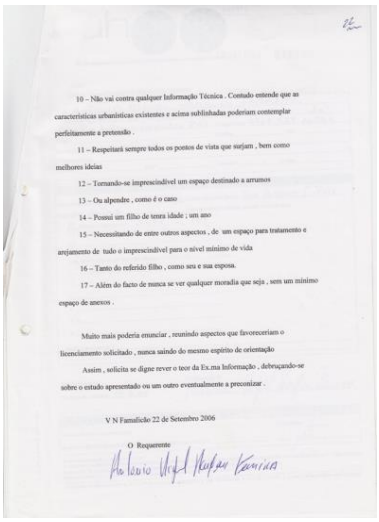


Exmo Senhor
Presidente da Câmara Municipal do Concelho de
Vila Nova de Famalicão

Proc. N.º 15070 / 99
Ofício N.º 5442 / 06

António Miguel Marques Ferreira , casado , residente em rua António Francisco Reis , freguesia de Antas S Tiago ,vem muito respeitosamente na qualidade de proprietário , em relação ao processo à margem indicado , expor e solicitar :

1 – Possui no local acima indicado , a sua habitação própria
2- Moradia de r/c e andar – unifamiliar
3 – Integrada em loteamento ; lote n.º 18
4 – Situada na parte lateral esquerda
5 – Da banda definida pelos lotes 18 a 7 J
6 – Curiosamente , não obstante possuir três frentes , é a única que não possui espaço reservado a anexos .
7 – Facto pelo qual se apresentou estudo para eventual licenciamento
8 – Tendo sido notificado negativamente sobre tal pretensão .
9 – Face à localização do lote ; totalmente desafogado , com três frentes , servido por caminho público com situação de impasse e o único que não é contemplado o mínimo espaço para anexos , não se conforma com tal situação .



10 – Não vai contra qualquer Informação Técnica . Contudo entende que as características urbanísticas existentes e acima sublinhadas poderiam contemplar perfeitamente a pretensão .
11 – Respeitará sempre todos os pontos de vista que surjam , bem como melhores ideias
12 – Tornando-se imprescindível um espaço destinado a arrumos
13 – Ou alpendre , como é o caso
14 – Possui um filho de tenra idade ; um ano
15 – Necessitando de entre outros aspectos , de um espaço para tratamento e arejamento de tudo o imprescindível para o nível mínimo de vida
16 – Tanto do referido filho , como seu e sua esposa.
17 – Além do facto de nunca se ver qualquer moradia que seja , sem um mínimo espaço de anexos .

Muito mais poderia enunciar , reunindo aspectos que favoreceriam o licenciamento solicitado , nunca saindo do mesmo espírito de orientação
Assim , solicita se digne rever o teor da Ex.ma Informação , debruçando-se sobre o estudo apresentado ou um outro eventualmente a preconizar .

V N Famalicão 22 de Setembro 2006

O Requerente

<u>Conto 34º.</u> Das dificuldades de compreensão da acção municipal pelos particulares (Processo nº 15070/99)

Esta é uma história que demonstra a difícil relação da gestão urbanística com os particulares, nomeadamente os conflitos gerados pelo desconhecimento de regulamentos e procedimentos, assim como pelo entendimento que os proprietários têm dos seus direitos.

A 1 de Janeiro de 2006 dá entrada na Câmara Municipal um pedido de alteração ao loteamento, pelo proprietário de um dos lotes. Ao contrário dos restantes lotes – todos de casas em banda de características similares –, neste caso o projecto de loteamento não previa possibilidade de construção de um anexo à habitação. Isto porque o terreno irregular levou a que aquele logradouro tivesse uma área muito reduzida, impossibilitando a construção de anexo que garantisse os necessários afastamentos e áreas permeáveis. Contudo, o proprietário havia construído ilegalmente um telheiro cobrindo todo o logradouro, tendo por isso sido intimado a regularizar a situação. Apresentava agora proposta de uma nova cobertura, de menor área, cobrindo parte do logradouro em toda a sua profundidade (desde a fachada tardoz até ao limite do terreno) numa largura de cerca de dois terços da largura da casa.

Como pode ler-se na memória descritiva do pedido de alteração ao loteamento (Dezembro de 2005), a construção indevida justificava-se pelo desconhecimento das regras:

"Sem a devida licença de construção, por desconhecer tal imposição, procedeu à construção de uma cobertura ao nível do r/c, totalmente aberta e desafogada. / Tendo submetido projecto para licenciamento da mesma, através de Exmo Ofício da Câmara Municipal é solicitado a alteração da função do respectivo lote para apreciação."

A fundamentação da pretensão assenta na comparação com os restantes lotes, considerando este lote menosprezado sem razão aparente. É uma questão de justiça:

Fig. 62, 63 – Processo nº 15070/99. Exposição do requerente à Câmara Municipal, 22 Setembro 2006. Arquivo CM Famalicão.

"Consultando o quadro Sinóptico do loteamento verifica-se que o mesmo não contempla espaço para anexos, marginalizando o mesmo sem razão aparente./ Verifica-se de igual modo que lotes comparativos possuem uma área de anexos equiparada à área que no presente projecto se solicita."

Defende-se ainda que a pretensão não põe em causa o loteamento no seu conjunto, pelo que deverá ser aceite:

"Entende-se ser de referir que a alteração é totalmente aceite no quadro conjunto pois a mesma não fere o teor existencial do loteamento, [...]"

Em parecer técnico com data de 22 de Maio de 2006, a gestão indefere a pretensão com a seguinte argumentação:

"Analisada a pretensão, entendemos que a implantação agora proposta não se mostra favorável, tendo em conta que não é garantida uma adequada integração no local, comprometendo as características urbanísticas existentes, nos aspectos da estética, condições de salubridade e segurança de todas as edificações directa e indirectamente afectadas."

Para quem, como era aparentemente o caso, tem pouco ou nenhum conhecimento da regulamentação urbanística em vigor e interpreta o sucedido como uma questão de injustiça, a argumentação apresentada não ajuda a esclarecer a razão da resposta negativa. E sem compreender a razão pela qual lhe é vedada a possibilidade de possuir espaço para arrumos, que considera necessário, o requerente não se conforma e apresenta resposta onde fica patente a sua frustração:

"9- Face à localização do lote; totalmente desafogado, com três frentes, servido por caminho público com situação de impasse e o único que não é contemplado o mínimo espaço para anexos, não se conforma com tal situação.
10- Não vai contra qualquer Informação Técnica. Contudo entende que as características urbanísticas existentes e acima sublinhadas poderiam contemplar perfeitamente a pretensão.
11- Respeitará sempre todos os pontos de vista que surjam, bem como melhores ideias
12- Tornando-se imprescindível um espaço destinado a arrumos
13- Ou alpendre, como é o caso
14- Possui um filho de tenra idade; um ano

15- Necessitando de entre outros aspectos, de um espaço para tratamento e arejamento de tudo o imprescindível para o nível mínimo de vida
16- Tanto do referido filho, como seu e sua esposa.
17- Além do facto de nunca se ver qualquer moradia que seja, sem um mínimo de espaço de anexos."

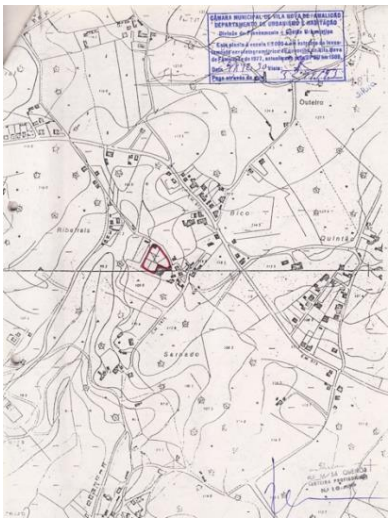
Fica assim declarado o direito básico de um homem aos seus arrumos.

Nesta resposta, o requerente deixa clara a sua disponibilidade para discussão com os serviços no sentido de encontrar a melhor solução para o caso. No entanto, a única resposta que obtém é a reafirmação do indeferimento, tornado agora definitivo. Porém, não consta do processo nenhuma acção sequente de reversão da situação existente.

O que aqui se percebe é a difícil relação da Câmara Municipal com os particulares e, em especial, a incompreensão de grande parte dos particulares face à regulação da edificação. A situação espelha um conflito de interesses. De um lado, o interesse particular do requerente a ter um espaço de arrumos fica explícito e claro. Do outro lado, os interesses colectivos representados pelos serviços municipais nunca chegam a ser explicitados ou explicados. Que valores se defendem e porque se devem sobrepor à necessidade de ter uns arrumos? E se esses valores são assim tão mais importantes do que os interesses do proprietário, por que razão a Câmara não impõe a demolição do telheiro existente?

Uma posição mais disponível dos serviços municipais, uma maior atenção e explicação dos impactos daquela intervenção, um maior empenho em encontrar alternativas, ou até em impor o cumprimento estrito da lei, mesmo não resolvendo esta situação em particular, poderia favorecer um progressivo entendimento daquilo que está em causa por parte da população.

Deste modo, compreende-se que o requerente continue sem perceber a razão de não o deixarem ter um anexo como todos os outros. Será certamente uma questão de injustiça, com a qual, como o próprio afirma, não se conforma. E tanto não se conforma que o certo é que o coberto inicial, que cobre a quase totalidade do logradouro, lá continua.



<u>Conto 35º.</u> Da dificuldade de compreensão dos deveres pelos particulares 1 (Processo nº 2752/94)

O projecto de loteamento apresentado colhe parecer negativo (1 de Junho de 1994) dado não se prever a construção de passeios, a cedência de terreno para espaços verdes ou equipamento, nem o alargamento de uma das vias perimetrais de modo a assegurar a continuidade do perfil existente de ambos os lados (ainda que pouco à frente a via voltasse a ser estrangulada). Em resposta, a requerente recusa-se a cumprir tudo o que lhe é pedido, com excepção das áreas de cedência: não aceita fazer as cedências, mas aceita pagar as correspondentes taxas compensatórias (exposição de 8 de Fevereiro de 1995). Argumenta que os lotes não são para venda mas para uso dos herdeiros, que os custos são demasiado elevados para as suas capacidades financeiras, e que a pequena dimensão do terreno não permite a cedência de mais espaço, seja para passeios, seja para áreas verdes, seja para maior alargamento dos caminhos. Questiona também a pertinência de algumas das imposições da CM por comparação com o que se passa na envolvente, como no caso dos passeios, *"por não existirem em casos idênticos"*; ou simplesmente por desacordo, como no caso do alargamento da via: *"Com o alargamento da via do lote nº 5 iríamos ter uma largura exagerada o que [existe] actualmente é aceitável."*

A 1 de Maio de 1995 surge novo parecer dos serviços técnicos onde se pode ler: *"Em face da exposição apresentada pela requerente e das questões aí referidas somos da opinião que o pedido de loteamento possa ser aprovado mediante o pagamento do valor equivalente à área de terreno que teria de ser cedida para área verde e equipamento."*

Ou seja, a Câmara Municipal faz uma série de exigências, a requerente responde que preferiria não cumprir essas exigências e a Câmara aceita esse pedido. Ora, se bem que por trás do que aqui ficou escrito possa ter havido negociação mais profunda, o certo é que este tipo de decisão acaba por descredibilizar a posição dos serviços

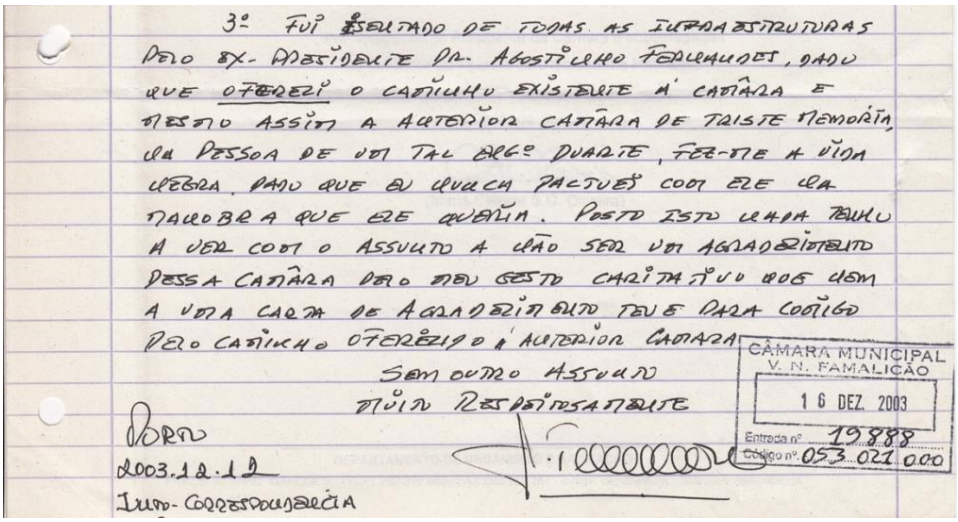
Fig. 63, 64 – Processo nº 2752/94. Planta de localização, Dezembro 1994. Arquivo CM Famalicão.



municipais. Se há uma razão para as exigências serem impostas, elas devem ser cumpridas; se não há razão suficiente que as sustente, não devem ser requeridas.

Uma vez mais a ideia que passa é a de que a posição da autarquia carece de sustentação clara. E, uma vez mais, isso tem a ver com a dificuldade no estabelecimento de modelos claros e consensuais a seguir nestes territórios: por que é que se deveria ampliar as ruas para 8 m ainda por cima sem conseguir garantir a sua continuidade?; por que é que se deveria colocar passeios, sem que isso corresponda a um sistema coerente capaz de cobrir toda uma área?; etc.

Fig. 65 – Processo nº 2752/94. Planta de síntese, Abril 1994. Arquivo CM Famalicão.


3º FUI ESCLARECIDO DE TODAS AS INFRAESTRUTURAS PELO EX. PRESIDENTE DR. AGOSTINHO FERNANDES, DADO QUE OFERECI O CAMINHO EXISTENTE Á CAMARA E MESMO ASSIM A ANTERIOR CAMARA DE TRISTE MEMORIA, DE PESSOA DE VOZ TAL ERGº DUARTE, FEZ-ME A VIDA NEGRA, DADO QUE EU NUNCA PACTUEI COM ELE DA NAMOBRA QUE ELE QUERIA. POSTO ISTO NUNCA TIVE A VER COM O ASSUNTO A NÃO SER UM AGRADECIMENTO DESSA CAMARA PELO MEU GESTO CARITATIVO QUE NEM UMA CARTA DE AGRADECIMENTO TEVE PARA COMIGO PELO CAMINHO OFERECIDO Á ANTERIOR CAMARA
SEM OUTRO ASSUNTO
MUITO RESPEITOSAMENTE
2003.12.12
CÂMARA MUNICIPAL V. N. FAMALICÃO
16 DEZ. 2003
Entrada nº 19888
Código nº 053.021.000

Conto 36º. Da difícil compreensão dos deveres pelos particulares 2
(Processo nº 1565/92)

A via estruturante do loteamento é executada pela Brisa (no processo de restituição de uma ligação viária cortada pela construção da A3), em terreno cedido para esse efeito a título gratuito pelo proprietário, antes do início do processo de loteamento **[Conto 22º]**. Por isso, este caso é algo dúbio no que toca às responsabilidades dos envolvidos, mas muito eloquente na sua expressão:

"Mais uma vez venho pedir uma resolução para o meu assunto, que é a pavimentação do caminho que eu ofereci a essa Câmara [...] Entendo ser mais que justo e correcto da minha parte que a Câmara proceda comigo como eu procedi com a Câmara, colaborando." (Carta endereçada pelo requerente ao Presidente da Câmara Municipal, 5 de Julho de 1995)

Em carta posterior, com data de 16 de Dezembro de 2003, o promotor volta a referir que *ofereceu* (voltando a sublinhar a palavra) o dito caminho acrescentando que *"[...] nada tenho a ver com o assunto a não ser um agradecimento dessa Câmara pelo meu gesto caritativo que nem uma carta de agradecimento teve para comigo pelo caminho oferecido [...]"*

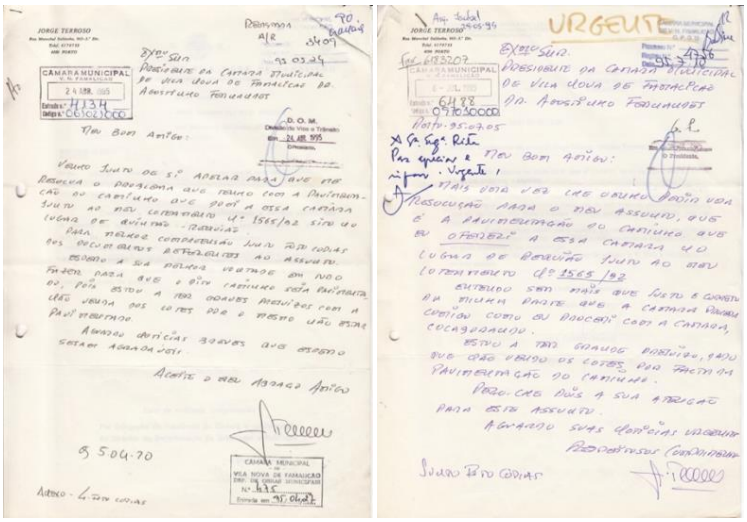
Esta ideia de que a cedência de terreno é uma "oferta", espécie de caridade em troca da qual se espera ficar nas boas graças do município, é uma ideia recorrente em vários processos. E surge de um modo ainda mais evidente nos casos em que essas cedências de terreno se destinam a efeitos concretos e conhecidos. Ou seja, quando servem também necessidade explícita do município ou outra entidade – como, em boa verdade, deveria ser sempre o caso dos terrenos que se transferem para o domínio público, ainda que nem sempre isso seja assim entendido.

Neste caso em particular, a ideia de *oferta* e da boa vontade do proprietário saiu reforçada pelo facto da cedência ter ocorrido fora do processo de loteamento, ainda que, depois, o promotor tenha sido recompensado e até de forma exagerada: aquando do loteamento

Fig. 66 – Processo nº 1565/92. Exposição à Câmara, 12 Dezembro 2003. Arquivo CM Famalicão.

ficou isento de obras de urbanização, áreas de estacionamento, cedências para espaços verdes e equipamentos.

Contudo, o que aqui interessa não é a análise deste caso, mas a eloquência com que ele expressa essa ideia de que a cedência de terreno corresponde a uma oferta. Uma ideia comum a tantos processos e que revela bem as diferentes interpretações que proprietários e legislador têm da participação dos promotores na estruturação do território e na construção do sistema de espaços colectivos.



<u>Conto 37º.</u> Das relações pouco formais dos particulares com a Câmara (Processo nº 1565/92)

Muitas vezes, ao não verem as suas intenções aprovadas pela gestão, os requerentes procuram interceder junto de outros interlocutores e o registo técnico mistura-se com o pessoal.

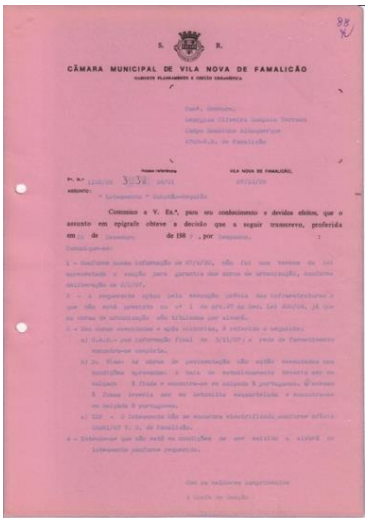
Neste processo, estão inseridas no processo duas cartas, datadas de 20 de Abril de 1995 e de 5 de Julho de 1995 directamente endereçadas ao Presidente da Câmara, manuscritas e em tom pessoal, que se iniciam pela fórmula *"Meu bom amigo"*, terminando uma delas com *"Aceite o meu abraço amigo"*.

Contudo, o registo que parecia demonstrar longa amizade e confiança revela-se enganador. Em carta posterior, e já após a saída do então presidente do cargo que ocupava, o tom referente à anterior administração é amargo e marcado por profunda desconfiança:

"Fui isentado de todas as infra-estruturas pelo ex-presidente Dr. Agostinho Fernandes, dado que <u>ofereci</u> o caminho existente à Câmara e mesmo assim a anterior Câmara de triste memória, na pessoa de um tal Eng. Duarte, fez-me a vida negra, dado que eu nunca pactuei com ele na manobra que ele queria."
(16 de Dezembro de 2003)

Não se pretende aqui tecer qualquer comentário à razão ou pertinência das alegações feitas pelo requerente. Pretende-se, sim, salientar o que estas cartas revelam do modo como os processos de urbanização e os meandros da decisão e da acção municipais são entendidos por muitos dos envolvidos e parte da população em geral: um jogo de relações e interesses pessoais que pouco tem a ver com critérios técnicos ou urbanísticos, até porque esses parecem ser pouco claros e compreensíveis.

Fig. 67, 68 – Processo nº 1565/92. Duas cartas endereçadas ao Presidente da Câmara, 20 Abril 1995 e 5 Julho 1995. Arquivo CM Famalicão.



CÂMARA MUNICIPAL DE VILA NOVA DE FAMALICÃO

<u>Conto 38º.</u> Da duplicação dos canais de informação
(Processo nº 1162/85)

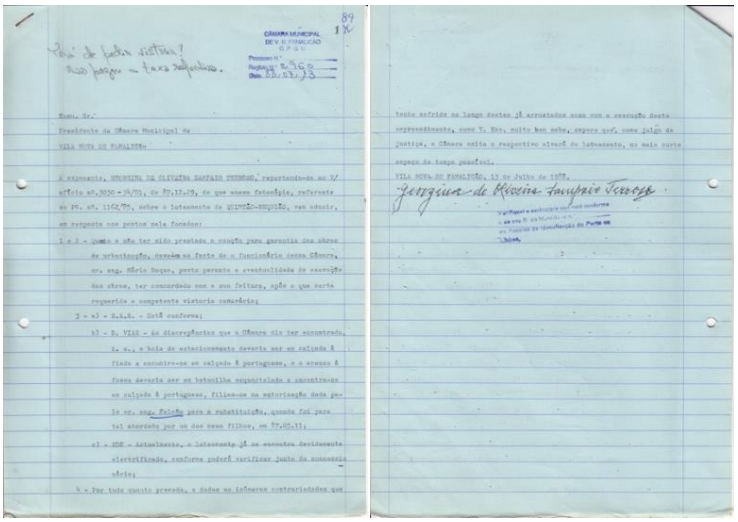
Depois de aprovada a solução de loteamento apresentada, a Câmara Municipal requer a caução para emissão de alvará de loteamento. Sem ter apresentado a dita caução, a requerente apresenta declaração, a 5 de Junho de 1987, informando que iria iniciar as obras de urbanização de acordo com o aprovado. Em resposta, a Câmara informa que tais obras só poderão começar após emissão de alvará, para o que se exige, antes, apresentação de caução. No mesmo dia, a requerente apresenta na Câmara uma declaração informando que as obras já estão concluídas, requerendo vistoria para entrega das obras de urbanização ao município.

Depois de feitas as vistorias (e para além de uma questão com as instalações eléctricas, tratada directamente com a entidade responsável) a Câmara nega a emissão de alvará, justificando que as obras de pavimentação teriam sido executadas de modo desconforme com o aprovado (no que toca ao tipo de pavimento seleccionado) e que o processo tinha decorrido de modo irregular, dado não se ter procedido à apresentação da caução e emissão do alvará antes do início das obras.

A resposta da requerente é esclarecedora: *"discrepâncias que a Câmara diz ter encontrado"* no que toca aos pavimentos *"filia-se na autorização dada pelo sr. eng. Falcão para a substituição, quando foi para tal abordado por um dos meus filhos, em 85.05.11"*. E *"[q]uanto a não ter sido prestada a caução para garantia das obras de urbanização, deve-se ao facto de o funcionário dessa Câmara, sr. eng. Mário Roque, posto perante a eventualidade da execução das obras, ter concordado com a sua feitura, após o que seria requerida a competente vistoria camarária."* (13 de Julho de 1988)

Como é natural, não é possível avaliar a exactidão das informações prestadas pela requerente. Mas fica claro o conflito que pode advir da multiplicação de canais e interlocutores junto dos requerentes, e da

Fig. 69 – Processo nº 1162/85. Parecer do Gabinete de Planeamento e Gestão Urbanística indeferindo a emissão de alvará, 29 Dezembro 1987. Arquivo CM Famalicão.

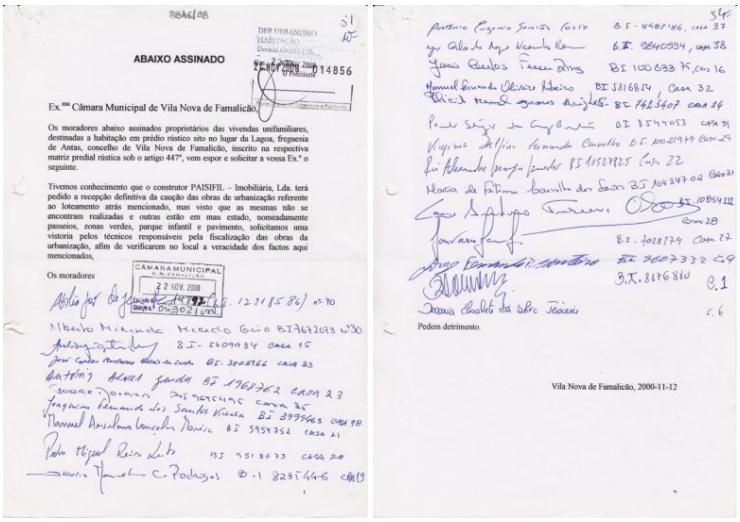


informalidade dessas relações. Percebe-se sobretudo de que modo tais conflitos prejudicam o andamento dos processos e põem em causa a confiança entre particulares e Câmara já muitas vezes melindrada por diversas questões. É isso que se percebe pelo modo como a requerente termina a sua resposta:

"Por tudo quanto precede, e dadas as inúmeras contrariedades que tenho sofrido ao longo destes já arrastados anos com a execução deste empreendimento, como V. Exa. muito bem sabe, espero que, como julgo de justiça, a Câmara emita o respectivo alvará de loteamento, no mais curto espaço de tempo possível."

Fig. 70, 71 – Processo nº 1162/85. Resposta da requerente a anterior parecer camarário, 13 Julho 1988. Arquivo CM Famalicão.

Da dificuldade em defender os interesses dos residentes



ABAIXO ASSINADO

Ex.ma Câmara Municipal de Vila Nova de Famalicão

Os moradores abaixo assinados proprietários das vivendas unifamiliares, destinadas a habitação em prédio rústico sito no lugar da Lagoa, freguesia de Antas, concelho de Vila Nova de Famalicão, inscrito na respectiva matriz predial rústica sob o artigo 447º, vem expor e solicitar a vossa Ex.ª o seguinte.

Tivemos conhecimento que o construtor PAISIFIL – Imobiliária, Lda. terá pedido a recepção definitiva da canção das obras de urbanização referente ao loteamento atrás mencionado, mas visto que as mesmas não se encontram realizadas e outras estão em mau estado, nomeadamente passeios, zonas verdes, parque infantil e pavimento, solicitamos uma vistoria pelos técnicos responsáveis pela fiscalização das obras da urbanização, afim de verificarem no local a veracidade dos factos aqui mencionados,

Os moradores

CÂMARA MUNICIPAL 22 NOV. 2000

Pedem detrimento.

Vila Nova de Famalicão, 2000-11-12

<u>Conto 39º.</u> Da pouca consideração pelas reclamações dos moradores e da incapacidade para impor a boa execução das obras (Processos nº 167/96 e nº 14429/00)

A 16 de Novembro de 2000, o promotor do loteamento associado ao Processo nº 167/96 requereu a recepção definitiva das obras. Tomando conhecimento de tal intenção, 24 moradores do loteamento apresentaram, a 22 de Novembro de 2000, um abaixo assinado pedindo à CM que não aceitasse receber as ditas obras de urbanização, alegando que *"[...] as mesmas não se encontram realizadas e outras estão em mau estado, nomeadamente passeios, zonas verdes, parque infantil e pavimento [...]"*. A resposta ao abaixo-assinado, que entretanto ficara esquecido, surge apenas a 19 de Abril de 2001. Nessa resposta, a Câmara limita-se a informar que recebera já as obras a 30 de Novembro de 2000.

No Processo nº 14429/00 encontra-se uma história similar. Quando tomam conhecimento da intenção do município de proceder à recepção definitiva das obras, 15 dos 16 proprietários do loteamento apresentam um abaixo-assinado pedindo à Câmara para não aceitar as obras por estas se encontrarem em mau estado e porque *"[c]onsultado o processo Camarário constata-se que os arranjos exteriores da urbanização não se encontram executados de acordo com o projecto licenciado, verificando-se várias incongruências [...]"* (18 de Agosto de 2006).

Estas incongruências já haviam sido notadas pelos serviços municipais que, por isso, haviam indeferido as primeiras tentativas do promotor de obter a Recepção Definitiva das obras de urbanização, intimando-o a corrigir as desconformidades. O promotor havia resolvido a desconformidade da forma mais simples que encontrou: em vez de alterar a execução, alterou o projecto. E não o alterou por via de um pedido de alteração ao loteamento mas pela simples apresentação de telas finais que correspondiam à solução efectivamente construída (26 de Julho de 2006); telas finais essas que foram aceites pela

Fig. 72, 73 – Processo nº 167/96. Abaixo-assinado dos moradores requerendo a não recepção das obras de urbanização, 12 Novembro 2000. Arquivo CM Famalicão.



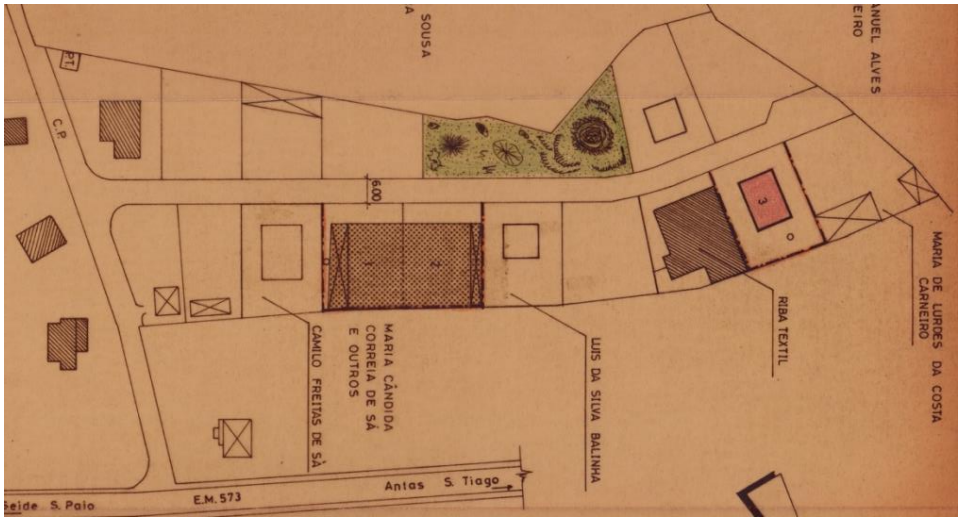
gestão. Quando o abaixo-assinado dá entrada na Câmara, o cerne da reclamação – a desconformidade – estava ultrapassado. A Câmara limita-se a informar os moradores de tal facto e aceita a Recepção Definitiva das obras a 27 de Outubro de 2006.

Nestes casos, como noutros, a Câmara Municipal demonstra a sua dificuldade em impor a boa execução dos projectos aprovados. Mais do que isso, com a sua actuação, a Câmara fere a confiança que os munícipes depositaram nela enquanto garante dos seus interesses.

Os moradores adquiriram as habitações tendo em conta um projecto aprovado pelo município, e tendo em consideração que a Câmara seria entidade fiscalizadora e garantia de que a obra seria executada de acordo com o projectado. Ao não assegurar a cabal execução dos projectos – em grande parte para não entrar em conflito com os promotores com quem tem uma relação mais directa – e ao dar pouca importância às reclamações apresentadas, a Câmara põe em causa a sua relação com os moradores, que se sentem lesados nos seus interesses e afastados do processo.

Na verdade, a Câmara põe em causa a sua relação com todos os munícipes, que deixam de poder vê-la como entidade capaz de conferir confiança aos processos de transformação urbana, de defender os seus interesses colectivos, de os envolver na definição e construção do seu território.

Fig. 74 – Processo nº 14429/00. Fotografia da fiscalização evidenciando as deficientes condições das obras de urbanização, Novembro 2005. Arquivo CM Famalicão.



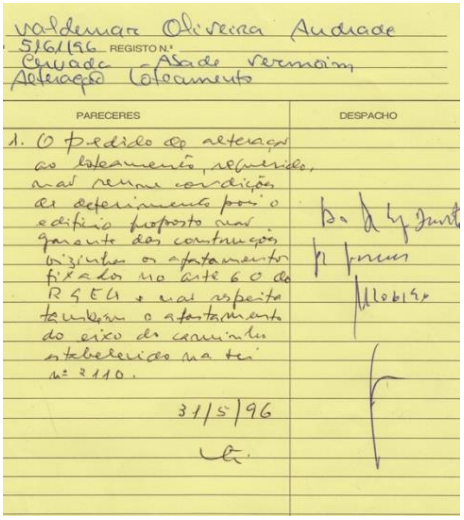
<u>Conto 40º.</u> Da incapacidade em gerir conflitos de interesses
(Processo nº 812/87)

A 27 de Maio de 1996 é apresentado à Câmara Municipal um pedido de alteração ao alvará do loteamento para ampliação de um pavilhão industrial existente que ocupa dois dos lotes. Segundo o requerente, a fábrica – uma confecção cuja produção se destinava essencialmente a exportação e que daria trabalho a cerca de 1000 operários – necessitaria de ser ampliada para que pudesse continuar a laborar. A nova mancha de ocupação proposta alargava-se a praticamente toda a superfície dos lotes não cumprindo os afastamentos obrigatórios nem aos vizinhos nem ao eixo da via. Recebe por isso parecer negativo da gestão municipal, no dia 31 do mesmo mês.

Face à pressão do requerente, surge novo parecer a 1 de Julho que volta a apontar as irregularidades da pretensão e seus efeitos negativos, ao mesmo tempo que menoriza esses efeitos tendo em conta tratar-se de uma área *"manifestamente desordenada"* e cuja mancha de ocupação era já *"elevada face à envolvente e ao comummente aceite"*, optando por isso por colocar a questão à consideração superior, tendo em conta que *"para além de questões meramente técnicas se levantam questões de natureza económica e social"*. O processo vai então a reunião de Câmara onde é aprovado por unanimidade *"atentas as razões de ordem económica"* (acta da reunião).

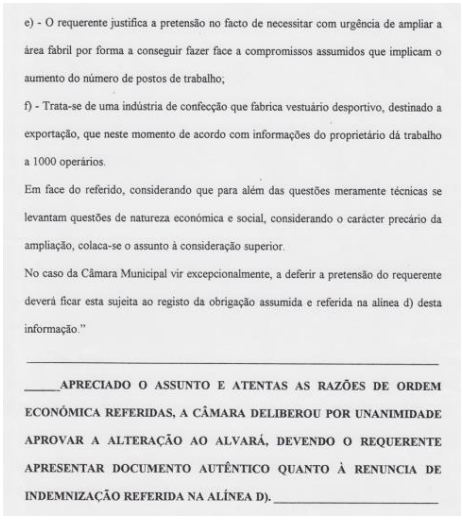
Como reacção, surgem reclamações por parte de três vizinhos, o que faz com que o assunto volte a ser apreciado em reunião de Câmara a 13 de Janeiro de 1997, sendo informado por novo parecer da gestão que sublinha um conjunto de irregularidades da pretensão que antes não tinha sido apontado – não cumprimento da regra dos 45º, ocupação do lote superior a 60% que contraria o PDM, uso industrial numa área onde tal uso não é permitido (o que, mesmo tratando-se de uma ampliação de uso já existente, se considera desaconselhável). A mesma Câmara que havia

Fig. 75 – Processo nº 812/87. Planta de síntese, Junho 1987. Arquivo CM Famalicão.



Valdemar Oliveira Andrade
5/6/96 REGISTO N.º
Ampliação - Aprovação
Alteração Loteamento

PARECERES	DESPACHO
1. O pedido de alteração ao loteamento, requerido, não reúne condições de deferimento por o edifício proposto não garante os condicionalismos vizinhos ao afastamento fixado no artº 60 do RGEU e não respeita também o afastamento do eixo do caminho estabelecido na Tª nº 2110. 31/5/96	



e) - O requerente justifica a pretensão no facto de necessitar com urgência de ampliar a área fabril por forma a conseguir fazer face a compromissos assumidos que implicam o aumento do número de postos de trabalho;

f) - Trata-se de uma indústria de confecção que fabrica vestuário desportivo, destinado a exportação, que neste momento de acordo com informações do proprietário dá trabalho a 1000 operários.

Em face do referido, considerando que para além das questões meramente técnicas se levantam questões de natureza económica e social, considerando o carácter precário da ampliação, colaca-se o assunto à consideração superior.

No caso da Câmara Municipal vir excepcionalmente, a deferir a pretensão do requerente deverá ficar esta sujeita ao registo da obrigação assumida e referida na alínea d) desta informação."

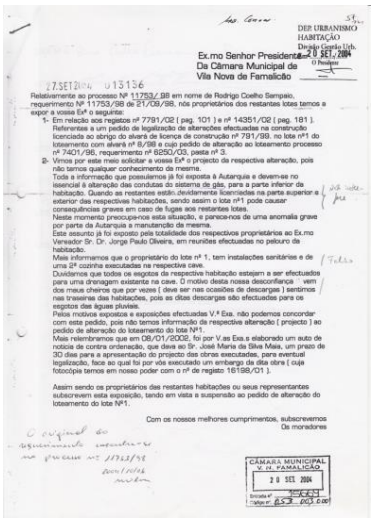
_____APRECIADO O ASSUNTO E ATENTAS AS RAZÕES DE ORDEM ECONÓMICA REFERIDAS, A CÂMARA DELIBEROU POR UNANIMIDADE APROVAR A ALTERAÇÃO AO ALVARÁ, DEVENDO O REQUERENTE APRESENTAR DOCUMENTO AUTÊNTICO QUANTO À RENUNCIA DE INDEMNIZAÇÃO REFERIDA NA ALÍNEA D)._____

aprovado a ampliação por unanimidade, parece agora querer indeferi-la. Envia, para tal, a questão ao departamento jurídico que, no entanto, informa que, tendo a ampliação sido aprovada, não seria agora possível alterar a decisão.

E assim, dada a delicadeza da situação, a autarquia opta por ir adiando sucessivamente a alteração ao alvará e a aprovação do projecto de arquitectura; ao mesmo tempo que a construção foi avançando até porque, como o requerente sempre disse, a ampliação era urgente. A alteração ao alvará só seria assinada a 25 de Setembro de 2000, após novo parecer jurídico que lembra que a decisão não pode continuar a ser adiada e que *"a administração tem o dever de se pronunciar sobre todos os assuntos da sua competência que lhe sejam apresentados pelos particulares"* (9 de Março de 1999). A alteração será, assim, aprovada mais de quatro anos após ter sido pedida.

Quando aprova a ampliação da unidade industrial, a Câmara não só põe em causa os seus próprios regulamentos, que incumpre, como fere a relação de confiança com aqueles que, legitimamente, se sentem atacados nos seus direitos, nomeadamente os vizinhos que apresentam a reclamação. Quando a Câmara pretende voltar atrás na aprovação, demonstra leveza na tomada de decisão inicial. Quando a Câmara decide não decidir e vai adiando o processo, coloca uma vez mais em causa a relação de confiança com os particulares (tanto o requerente como os vizinhos). O resultado foi a ampliação ilegal do pavilhão perante a incapacidade da Câmara para actuar.

Fig. 76, 77 – Processo nº 812/87. Parecer negativo à pretensão (extracto), 31 Maio 1996; acta da reunião de Câmara que aprova a alteração ao alvará (extracto), 15 Julho 1996. Arquivo CM Famalicão.



DEP URBANISMO
HABITAÇÃO

Ex.mo Senhor Presidente
Da Câmara Municipal de
Vila Nova de Famalicão

27.SET2004 013136

Relativamente ao processo Nº 11753/98 em nome de Rodrigo Coelho Sampaio, requerimento Nº 11753/98 de 21/09/98, nós proprietários dos restantes lotes temos a expor a vossa Exª o seguinte:

1- Em relação aos registos nº 7791/02 (pag. 101) e nº 14351/02 (pag. 181). Referentes a um pedido de legalização de alterações efectuadas na construção licenciada ao abrigo do alvará de licença de construção nº 791/99, no lote nº1 do loteamento com alvará nº 8/98 e cujo pedido de alteração ao loteamento processo nº 7401/96, requerimento nº 8250/03, pasta nº 3.

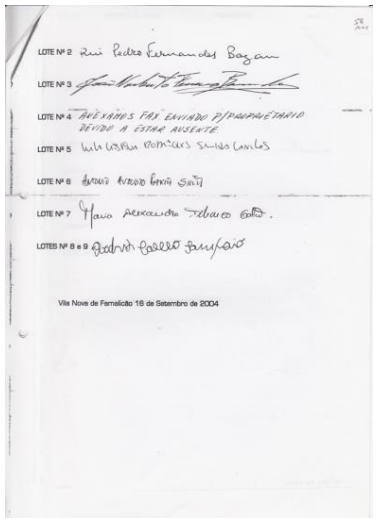
2- Vimos por este meio solicitar a vossa Exª o projecto da respectiva alteração, pois não temos qualquer conhecimento da mesma.
Toda a informação que possuímos já foi exposta à Autarquia e devemos-se no essencial à alteração das condutas do sistema de gás, para a parte inferior da habitação. Quando as restantes estão devidamente licenciadas na parte superior e exterior das respectivas habitações, sendo assim o lote nº1 pode causar consequências graves em caso de fugas aos restantes lotes.
Neste momento preocupa-nos esta situação, e parece-nos de uma anomalia grave por parte da Autarquia a manutenção da mesma.
Este assunto já foi exposto pela totalidade dos respectivos proprietários ao Ex.mo Vereador Sr. Dr. Jorge Paulo Oliveira, em reuniões efectuadas no pelouro da habitação.
Mais informamos que o proprietário do lote nº 1, tem instalações sanitárias e de uma 2ª cozinha executadas na respectiva cave.
Duvidamos que todos os esgotos da respectiva habitação estejam a ser efectuados para uma drenagem existente na cave. O motivo desta nossa desconfiança - vem dos maus cheiros que por vezes (deve ser nas ocasiões de descargas) sentimos nas traseiras das habitações, pois as ditas descargas são efectuadas para os esgotos das águas pluviais.
Pelos motivos expostos e exposições efectuadas V.ª Exa. não podemos concordar com este pedido, pois não temos informação da respectiva alteração (projecto) ao pedido de alteração do loteamento do lote Nº1.
Mais relembramos que em 08/01/2002, foi por V.as Ex.as elaborado um auto de notícia de contra ordenação, que deva ao Sr. José Maria da Silva Maia, um prazo de 30 dias para a apresentação do projecto das obras executadas, para eventual legalização, face ao qual foi por vós executado um embargo da dita obra (cuja fotocópia temos em nosso poder com o nº de registo 16198/01).

Assim sendo os proprietários das restantes habitações ou seus representantes subscrevem esta exposição, tendo em vista a suspensão ao pedido de alteração do loteamento do lote Nº1.

Com os nossos melhores cumprimentos, subscrevemos
Os moradores

O original do requerimento encontra-se no processo nº 11753/98 devidamente rubricado

CÂMARA MUNICIPAL
V. N. FAMALICÃO
20 SET. 2004
ENTRADA



LOTE Nº 2 Luis Pedro Fernandes Bazaim

LOTE Nº 3

LOTE Nº 4 AVE VAMOS PAS ENVIADO P/PROPRIETÁRIO DEVIDO A ESTAR AUSENTE

LOTE Nº 5

LOTE Nº 6

LOTE Nº 7

LOTES Nº 8 e 9

Vila Nova de Famalicão 16 de Setembro de 2004

<u>Conto 41º.</u> Da incapacidade para agir coercivamente
(Processo nº 7401/96)

O loteamento apresenta problemas no saneamento, constituído por fossas sépticas individuais. Face à reclamação dos moradores, a Câmara intima repetidamente o promotor a corrigir o problema. Perante a sua inacção, determina a posse administrativa do loteamento, com vista a accionar a caução.

Contudo, a posse administrativa não chega a ser executada. Logo de seguida, os serviços municipais consideram que, em vez de corrigir o sistema de fossas sépticas, seria mais operativo esperar pela construção e entrada em funcionamento da rede de saneamento prevista para aquela área; e quando ela finalmente é executada procuram chegar a um acordo com o proprietário para proceder à ligação do loteamento à rede. O certo é que a primeira reclamação foi apresentada a 11 de Dezembro de 2001 e a entrada em funcionamento da rede de saneamento estava prevista para Agosto de 2005, nunca ficando claro se tal foi cumprido ou não.

Logo em 2001, quando fazem a reclamação, os moradores apontam como possível causa dos problemas de saneamento a construção ilegal, num dos lotes, de uma cave e garagem impermeabilizando a totalidade da superfície do lote. Na sequência da reclamação, a obra é embargada e o proprietário é obrigado a regularizar a situação. Para tal, tenta legalizar a construção, apresentando um pedido de alteração ao alvará de loteamento; tentativa inviabilizada pela oposição expressa de todos os restantes proprietários (no quadro do número 3 do artigo 27º do RJUE). O pedido de alteração é, assim, indeferido, determinando-se a demolição da construção, a ser feita pelo proprietário; caso contrário, a Câmara procederia à demolição às custas do proprietário. Nove meses mais tarde, a fiscalização verifica que a demolição não havia sido feita.

Neste ponto, os serviços municipais optam por reavaliar o processo. Procuram

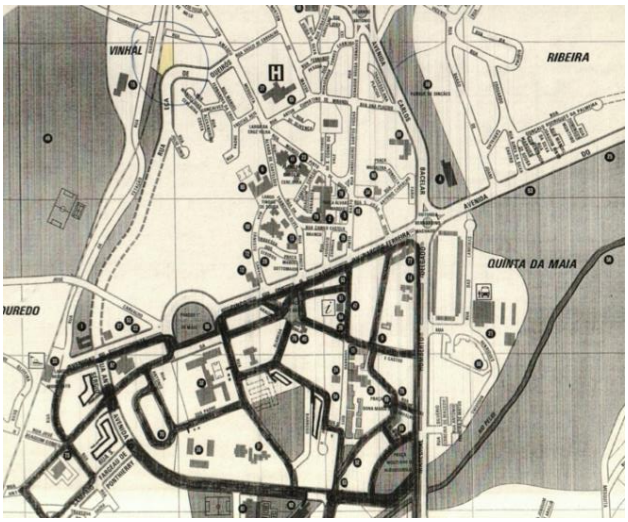
Fig. 78, 79 – Processo nº 7401/96. Abaixo-assinado dos moradores, Setembro 2004. Arquivo CM Famalicão.



argumentos para anular a posição dos restantes proprietários e legalizar a obra. Não se verificando juridicamente possível, retoma-se o processo como se não tivesse havido anterior decisão de demolição. Uma vez mais informa-se o proprietário do indeferimento; uma vez mais ele não responde; uma vez mais envia-se o processo para a fiscalização para averiguar a situação existente e avançar com o processo de demolição. A primeira reclamação surge em 2001, a demolição é determinada a 21 de Setembro de 2005, e volta a ser determinada a 11 de Maio de 2007. O processo é encerrado a 23 de Dezembro de 2008 sem que a demolição seja feita. A construção ainda lá está.

Neste processo como noutros, sempre que a Câmara opta por uma acção coerciva o processo pára: ou fica abandonado, ou se multiplicam acções dilatórias em busca de argumentos para uma alteração da decisão inicial.

Fig. 80 – Processo nº 7401/96. Levantamento fotográfico do Departamento de Assuntos Jurídicos e Contencioso, referente à garagem ilegalmente construída, 12 Agosto 2005. Arquivo CM Famalicão.



<u>Conto 42º.</u> Da relação entre Município e moradores 1
(Processo nº 810/86)

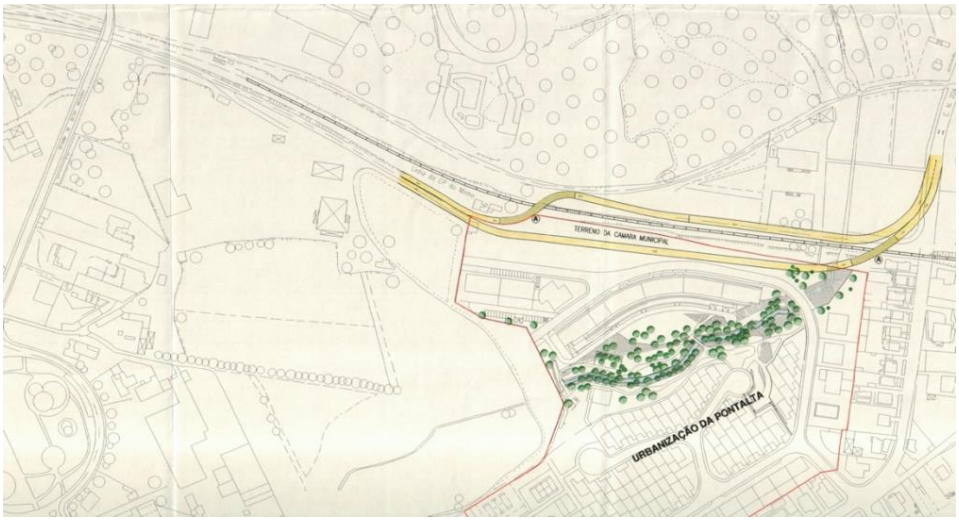
A Rua Eça de Queirós desenha o limite poente da Urbanização do Vinhal. A rua termina em impasse, servindo apenas o loteamento, que se desenvolve em torno de um pequeno e bucólico parque público. No entanto, a Rua Eça de Queirós estava pensada como parte de uma circular interna da sede do município. Para tal, deveria ser prolongada, encontrando a Avenida 25 de Abril junto à estação ferroviária, num percurso paralelo à linha de caminho-de-ferro. Pelo menos, era isto que estava previsto no PDM de 1994.

Em 2001, a REFER avança com as obras de duplicação e electrificação do caminho-de-ferro e anulação das passagens de nível. Isso obriga a refazer a ligação viária entre a EN206 e a estação. Para a Câmara, era a oportunidade de executar a ligação prevista: a via que dá acesso à EN206 seria conectada à Rua Eça de Queirós por um túnel sob a linha de caminho-de-ferro, sendo depois a rua prolongada até à estação, de acordo com o planeado, e a expensas da REFER.

A reacção dos moradores foi rápida. Os moradores pretendiam manter o ambiente de *"sossego, tranquilidade e qualidade de vida"* de que desfrutavam, considerando que a intervenção lhes tiraria *"tudo isto para fazer desembocar o trânsito da estrada da Póvoa numa rua com 5m de largura. Faz sentido?"* (carta dos moradores ao Presidente da Câmara para pedido de reunião, 18 de Agosto de 2001)

Com o objectivo de alterar a intenção do município, foi criada a Comissão de Moradores da Urbanização do Vinhal que multiplicou os contactos e pressão junto da Câmara Municipal. Em paralelo, os moradores levaram o tema para os órgãos de comunicação social (MAIA, Alda – "Carta aberta ao Senhor Presidente da Câmara" in *Opinião Pública*, 21 de Setembro de 2001), aumentando a pressão pública sobre a autarquia. O esforço foi ainda secundado pelo

Fig. 81 – Processo nº 810/86. Extracto de planta inserido no processo. O círculo desenhado a esferográfica (em cima, à esquerda) indica o local do túnel previsto. A traço interrompido está representado o prolongamento planeado da Rua Eça de Queirós, que deveria substituir a Rua da Estação. Arquivo CM Famalicão.



promotor do loteamento (a construção e comercialização ainda estava em curso, e a nova via poderia desvalorizar o empreendimento) que apresentou ao município quatro projectos alternativos à ligação prevista.

Dada a pressão, a Câmara optou por aceitar a posição dos moradores. Enviou à REFER os estudos de soluções alternativas propostas pelo promotor e pediu à empresa que desenvolvesse nova solução para a ligação necessária *"de modo a que o tráfego daquela via não se interligue de forma directa com as vias que integram a Urbanização do Vinhal"* (Comunicação enviada à REFER pelo Director do Departamento de Urbanismo e Habitação, 27 de Setembro de 2001)

Ao contrário de outros exemplos, neste caso os moradores foram capazes de alterar o curso dos acontecimentos a seu favor. É uma questão do nível de pressão. Mas também dos interesses que contestam. Aqui, a vontade dos moradores não entrava em conflito com ninguém. Se alguma coisa foi posta em causa com esta alteração foram as intenções do PDM. Em teoria, os planos deveriam espelhar e defender o interesse público. Mas os planos – tal como a própria ideia de interesse público – são demasiado abstractos, demasiado distantes, demasiado desconhecidos, face aos interesses concretos dos moradores.

Fig. 82 – Processo nº 810/86. Proposta C: uma das propostas de traçado alternativo apresentado pelo promotor do loteamento, Setembro 2001. Arquivo CM Famalicão.



Conto 43º. Da relação entre Município e moradores 2
(Processo nº 810/86)

No âmbito do debate em torno da intenção de integrar uma rua do loteamento do Vinhal no traçado da circular interna à sede do município **[Conto 42º]**, surge uma carta aberta ao Presidente da Câmara, escrita por uma moradora do Vinhal e publicada num jornal local, que ilustra de forma eloquente o modo como os munícipes vêem e se relacionam com a administração local (MAIA, Alda – "Carta aberta ao Senhor Presidente da Câmara" in *Opinião Pública*, 21 de Setembro de 2001).

Uma ideia que fica clara é a impressão de que os técnicos municipais não conhecem a realidade sobre a qual actuam. As soluções que apresentam serão o produto de técnicos encerrados em gabinetes que aplicam cegamente princípios abstractos e critérios técnicos cujas lógicas são incompreensíveis ou totalmente desadequadas:

"Não sei se conhece esta zona da Cidade, digamos esta Urbanização que se está aproximando de etapa final. E quando formulo tal pergunta indirecta, refiro-me também ao quadro de técnicos urbanísticos que o informam e aconselham./ Tenho a impressão que a não conhecem. Ou então passam por aqui muito distraidamente. Ou então vêem-se de tal maneira no vórtice das deliberações de como encaminhar a marcha impetuosa do cimento no Concelho que, com certeza, não lhes sobra tempo, nem sensibilidade, para darem o devido valor a uma urbanização que transformou um recanto desta Cidade, o único, num oásis de tranquilidade e beleza."
"Somente nos gabinetes onde projectaram esta solução (a mais fácil, segundo disseram), ninguém os informou que a R. Eça de Queirós tem apenas 6 metros de largura; não aguentará a intensidade de trânsito; inevitavelmente este invadirá a Urbanização; esta tornar-se-á num caos! É isto a vossa ideia de urbanização?"

A incompreensão das soluções propostas e do modo como a urbanização vai sendo gerida prende-se também com o desconhecimento e incompreensão dos planos vigentes e modelos urbanos que lhes subjazem, ou, de modo mais

Fig. 83 – Rua Eça de Queirós (loteamento do Vinhal). Vista para situação de impasse. Fotografia do autor.



geral, da visão que o município tem para o futuro do território:

"A qual concepção urbanística obedece o projecto da estrada com origem na Av. 25 de Abril e directa ao Vinhal? Para que surjam novos loteamentos e se dê ordem de marcha a cimento e mais cimento, caos e mais caos? É assim difícil aceitar que existe uma zona onde ainda é possível a visão agradável dos poucos telhados que tentam irromper por entre o arvoredo, espectáculo cada vez mais raro?"

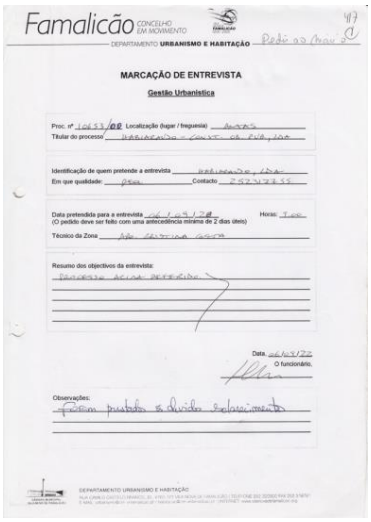
A concepção urbanística à qual o projecto obedecia era aquela que estava plasmada no PDM, discutido e aprovado sete anos antes. O desconhecimento e incompreensão patentes decorrem, em parte, da limitada comunicação entre administração pública e cidadãos. Os munícipes não são envolvidos na reflexão e decisão sobre o futuro do território; as intenções da Câmara não são sequer comunicadas de modo abrangente e acessível. E isso fere a legitimidade da acção pública.

"[...] a abertura de um túnel na parte norte da Urbanização e sem que nós, moradores, fôssemos directamente informados. Certamente que o Sr. Engenheiro da Câmara, que gentilmente nos recebeu em seu nome, asseverou-nos que tudo fora publicado. Mas publicado onde? Quando? Como?"

Fica assim claro o afastamento entre moradores e administração, marcado por forte desconfiança, que leva a que se vá enraizando a dúvida de quais os interesses que a Câmara está de facto a servir:

"Está fora das competências da Câmara zelar pelos interesses dos munícipes de uma área específica, quando esta é afectada por um túnel cuja construção causará um impacto ambiental negativo?
"Concluindo, só tenho uma petição a fazer-lhe: esteja do nosso lado. Dir-me-á que é essa a obrigação da Câmara, mas como atrás demonstrei, até hoje não esteve."

Fig. 84 – Parque do Vinhal, à volta do qual se organiza o loteamento. Fotografia do autor.



Famalicão CONCELHO EM MOVIMENTO
DEPARTAMENTO URBANISMO E HABITAÇÃO

MARCAÇÃO DE ENTREVISTA

Gestão Urbanística

Proc. nº 10653/00 Localização (lugar / freguesia)
Titular do processo
Identificação de quem pretende a entrevista
Em que qualidade: Contacto
Data pretendida para a entrevista Horas:
(O pedido deve ser feito com uma antecedência mínima de 2 dias úteis)
Técnico da Zona
Resumo dos objectivos da entrevista:
Data
O funcionário,
Observações:
DEPARTAMENTO URBANISMO E HABITAÇÃO

Conto 44º. Dos registos (Processo nº 10653/00)

Desde o início do processo fica clara a existência de negociação directa entre o promotor e a Câmara: "*Esta proposta foi também indeferida, após várias alterações, e longos debates com o Arquitecto da Câmara que analisou o processo, dado ele considerar, que algumas cérceas previstas, em determinados lotes, eram excessivas para a envolvente [...]"* (Memória Descritiva, 8 de Agosto de 2000). E os contactos foram continuando ao longo de todo o processo, como pode verificar-se pela sucessão de formulários que dão conta de reuniões entre o requerente e os serviços camarários. Não se trata de actas. São registos simples que, para além de darem conta da existência das entrevistas (data e presentes), têm espaço para indicação do resumo dos objectivos do contacto e espaço de observações. Registos úteis para o acompanhamento do projecto: para fixar objectivos e compromissos assumidos, para legitimar uma acção de planeamento e gestão urbanística que é também feita de encontro pessoal e debate oral. São a excepção que confirma a regra, porque a regra é não haver qualquer registo escrito dos encontros e negociações entre requerentes e gestores municipais.

Fig. 85 – Processo nº 10653/00. Registo de reunião entre a gestão urbanística e o requerente, 22 Setembro 2006. Arquivo CM Famalicão.

Do contributo dos loteamentos para o sistema de espaços públicos



Fig. 86 – Parque do Vinhal. Fotografia do autor.

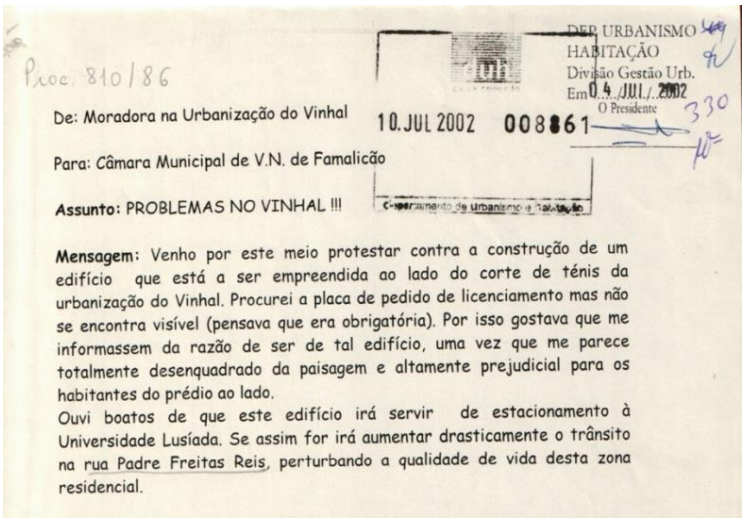
<u>Conto 45º.</u> Das áreas de cedência para equipamento
(Processo nº 810/86)

O loteamento do Vinhal é um dos poucos casos em Famalicão cuja dimensão permitiu que o regime das cedências fosse implementado segundo o espírito que preside ao quadro legal. O loteamento deu origem a um bucólico parque urbano de dimensão relevante, campo de ténis e parque infantil. A estes espaços acrescia ainda uma parcela reservada a equipamento colectivo, mais tarde destinada à expansão do complexo da Universidade Lusíada, que aí viria a construir um edifício para albergar bar, cantina e áreas de direcção.

Esta última utilização das áreas de cedência foi alvo de reclamação por parte dos moradores (nomeadamente por via de carta endereçada à Câmara a 10 de Julho de 2002). O argumento dos moradores fica explícito na carta aberta publicada num jornal local em que se toca várias das questões associadas à urbanização do Vinhal:

"Se tal área ficou reservada para equipamento colectivo, é óbvio que seria em benefício dos moradores do Vinhal e da colectividade. Como se compreende que a ocupá-la fosse uma entidade privada – qual é a Universidade Lusíada – e, dado o fim a que se destina, provavelmente explorada por um privado com fins de lucro? Corresponde tudo isto a 'equipamentos colectivos'?" (MAIA, Alda – "Carta aberta ao Senhor Presidente da Câmara" in *Opinião Pública*, 21 de Setembro de 2001)

Ora, a resposta simples à pergunta colocada é: sim, tudo isso corresponde a *"equipamentos colectivos"*, definidos pela legislação vigente como sendo *"as edificações e os espaços não edificados afectos à provisão de bens e serviços destinados à satisfação das necessidades colectivas dos cidadãos"* em diferentes domínios entre os quais se especifica o ensino, ficando ainda explícito que estes equipamentos "podem ser de natureza pública ou privada" (cf. Ficha nº I-25 (Anexo I) do Decreto Regulamentar nº 5/2019). O regime das cedências visa


Proc. 810/86

DEP URBANISMO
HABITAÇÃO
Divisão Gestão Urb.
Em 04/JUL./2002
O Presidente

De: Moradora na Urbanização do Vinhal 10.JUL 2002 008861

Para: Câmara Municipal de V.N. de Famalicão

Assunto: PROBLEMAS NO VINHAL !!!

Mensagem: Venho por este meio protestar contra a construção de um edifício que está a ser empreendida ao lado do corte de ténis da urbanização do Vinhal. Procurei a placa de pedido de licenciamento mas não se encontra visível (pensava que era obrigatória). Por isso gostava que me informassem da razão de ser de tal edifício, uma vez que me parece totalmente desenquadrado da paisagem e altamente prejudicial para os habitantes do prédio ao lado.
Ouvi boatos de que este edifício irá servir de estacionamento à Universidade Lusíada. Se assim for irá aumentar drasticamente o trânsito na rua Padre Freitas Reis, perturbando a qualidade de vida desta zona residencial.

transferir parcelas para o domínio municipal de modo a que a autarquia disponha do solo necessário à implantação das funções que considere necessárias à boa organização do espaço urbano – o que, de acordo com a actual Lei de Bases da Habitação pode mesmo incluir a construção de mais habitação (número 5 do artigo 34º da Lei nº 83/2019). Essas funções não têm de ser destinadas aos moradores do loteamento que promove as cedências. Aliás, tal como Carla Machado faz questão de sublinhar, as *"parcelas consignadas a alojar equipamentos que se destinam a ser utilizados, de forma exclusiva, pelos habitantes da área loteada não têm, naturalmente, que ser cedidas"* (MACHADO, Carla (2014) – *As cedências municipais e o adequado crescimento das cidades*, p.26).

Nos textos legais isto é claro. Mas, na prática, essa clareza dissolve-se. Entre moradores e todos os que intervêm no processo de urbanização há pouco consenso sobre o real carácter destes espaços públicos. A quem pertencem e quem devem servir: os moradores do loteamento ou "a cidade"? Um dissenso que espelha as tensões em que se move a prática da urbanização instaurada, em que o papel dos actores públicos e privados permanece pouco claro; tal como permanece pouco clara a própria natureza daquilo que é – ou deveria ser – público no espaço urbano.

Fig. 87 – Processo nº 810/86. Reclamação apresentada à Câmara por moradora do Vinhal, Julho 2002. Arquivo CM Famalicão.



Conto 46º. Do que é público
(Processos nº 810/86, nº 6855/94 e nº 10780/00)

O regime dos loteamentos urbanos confere aos privados a capacidade de promover operações de urbanização. Fica, assim, a cargo dos privados a produção de parte do sistema de espaços públicos que estrutura o território. E, no entanto, a natureza do que são, ou devem ser, estes espaços públicos fica pouco clara e é origem de sucessivas tensões.

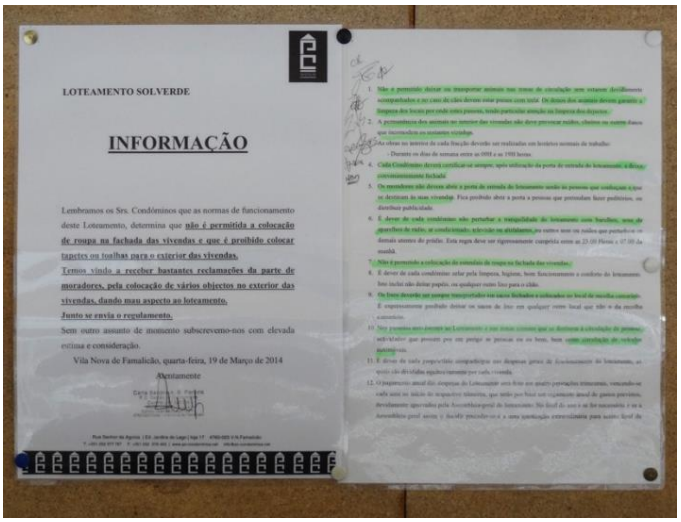
Na Urbanização do Vilar, os moradores travaram o prolongamento previsto da rua central em situação de impasse que organiza o loteamento, impedindo-a de se estabelecer como estrutura de atravessamento e parte activa da rede de espaços colectivos. Como argumento defenderam que tal prolongamento iria afectar o sossego e tranquilidade da área, aumentar o tráfego e condicionar as brincadeiras das crianças que se haviam habituado a usar o espaço para *andar de bicicleta e outros entretenimentos* **[Conto 33º]**.

No Vinhal, assistimos a situação similar, com promotor e moradores a inviabilizarem a integração de uma rua do loteamento na rede estruturante da área central do município, tal como previsto nos planos vigentes, de novo em nome do *"sossego, tranquilidade e qualidade de vida"* **[Conto 42º]**.

Neste mesmo empreendimento, encontram-se reclamações dos moradores que contestam o facto de uma parcela cedida ao município para instalação de equipamento colectivo ser utilizada para a construção de um equipamento colectivo que não se destina à utilização dos moradores do loteamento **[Conto 45º]**.

No Loteamento Solverde encontra-se similar confusão com o carácter das áreas de cedência, quando promotor e residentes demonstram assinalável desconforto pelo facto de os espaços públicos em volta dos quais o loteamento se organiza serem utilizados por não-moradores. Falam, a esse propósito, de *intrusão* de *pessoas estranhas* e queixam-se da utilização *lesiva* dos

Fig. 88 – Via pública no Loteamento Solverde (à data da fotografia, o loteamento ainda não era um condomínio fechado). Fotografia do autor.


LOTEAMENTO SOLVERDE

INFORMAÇÃO

Lembramos os Srs. Condóminos que as normas de funcionamento deste Loteamento, determina que **não é permitida a colocação de roupa na fachada das vivendas e que é proibido colocar tapetes ou toalhas para o exterior das vivendas.**

Temos vindo a receber bastantes reclamações da parte de moradores, pela colocação de vários objectos no exterior das vivendas, dando mau aspecto ao loteamento.

Junto se envia o regulamento.

Sem outro assunto de momento subscrevemo-nos com elevada estima e consideração.

Vila Nova de Famalicão, quarta-feira, 19 de Março de 2014

Atentamente

equipamentos e da sensação de *insegurança* causada pela mera permanência de não residentes na via que é pública. Conseguem, com base nestes argumentos, autorização para encerrar o loteamento ao exterior. Solução esta que consideram bem integrada na envolvente que lêem como constituída por uma sucessão de *pequenos loteamentos de carácter familiar*, cada um com os seus próprios espaços colectivos, pelo que não deverão os moradores de cada loteamento visitar os espaços colectivos dos restantes **[Conto 33º]**.

O que estes casos demonstram é a ausência de um acordo sobre qual a natureza dos espaços públicos criados pelos loteamentos. E isto corresponde a uma ausência de acordo sobre qual o real papel dos loteamentos na produção do espaço urbano; ausência da qual resultam constantes conflitos e equívocos sobre responsabilidades e encargos associados à acção de urbanização.

Quando os moradores da Urbanização do Vilar contestam o prolongamento da via, defendendo que isso poria em causa o sossego, tranquilidade e segurança de que gozam, assim como a possibilidade das crianças ali brincarem livremente, os serviços municipais respondem dizendo que os moradores sustentam a sua posição no argumento de que *"se trata de uma via com características de arruamento privado"*, coisa que não é (Informação Técnica, 7 de Novembro de 2000). Em resposta, os moradores declaram que *"nunca em ponto algum da reclamação apresentada, referem que o caminho existente no loteamento onde habitam é privado. Todos os moradores estão conscientes de que o referido caminho é público"* (11 de Dezembro de 2000, assinada por todos os residentes).

Afinal, o que é um espaço público?

Fig. 89 – Regulamento de utilização dos espaços colectivos afixado à entrada do Loteamento Solverde (à data da fotografia, o loteamento ainda não era um condomínio fechado). Fotografia do autor.



<u>Conto 47º.</u> Um conjunto de pequenas famílias
(Processos nº 13263/99 e nº 10780/00)

De entre os processos analisados, o Loteamento Solverde **[Conto 33º]** e o empreendimento Jardins da Ponte **[Conto 2º]** são aqueles que, de modo mais afirmativo, procuram um destaque em relação à sua envolvente. Apresentam esquemas viários que se encerram sobre si mesmos, não participando na densificação do sistema de espaços colectivos municipal, os espaços verdes são interiorizados e mantidos pelos residentes. Um encerra-se face ao exterior estabelecendo-se como condomínio fechado. O outro sublinha a sua diferença pela imagem.

Fossem os loteamentos gente, e dir-se-ia que são anti-sociais. Não procuram grande relação com aqueles à sua volta. Mas nem os loteamentos são gente, nem as leituras morfológicas descrevem estruturas sociais.

O que as entrevistas parecem apontar é que é exactamente aqui que se encontram as mais intensas redes de sociabilidade. Todos os vizinhos se conhecem. As crianças brincam juntas no exterior e frequentam as casas uns dos outros. No Loteamento Solverde, os espaços exteriores são intensamente usados por crianças e adultos, e são lugar de socialização: *"As pessoas não saem. Não vão para a cidade, por exemplo, não vão ao Parque da Cidade passear. Andam aqui dentro. Dão aqui uma volta, conversam, param..."* (Entrevista #14). No Jardins da Ponte os residentes organizam festas colectivas no exterior, em que todos participam e convivem – S. João, *Halloween*, magusto de S. Martinho. Em ambos os casos fica patente um sentimento de pertença a um grupo, e a adopção de certos hábitos e modos de apropriação associados a esse grupo. Um ambiente que, apontam, só é possível porque os empreendimentos se autonomizam face ao exterior, garantindo privacidade e segurança, em particular para as crianças.

Talvez por isso, surja em ambos os casos uma ideia semelhante de qual o papel do loteamento na produção da envolvente e, por

Fig. 90 – Empreendimento Jardins da Ponte. Fotografia do autor.



essa via, uma leitura particular da própria estrutura urbana no seu conjunto. No debate em torno do encerramento do Loteamento Solverde, os promotores defendem a solução como muito bem integrada na envolvente por considerarem que esta é *"composta por pequenos loteamentos de carácter familiar"*, cada um com as suas próprias valências, o que faz com que os espaços exteriores de cada loteamento não sejam *"visitados pelos moradores dos loteamentos próximos"* (Exposição de 29 de Agosto de 2007). Imagem similar é expressa na entrevista com uma moradora do Jardins da Ponte: *"eu gosto do ambiente envolvente, que é muito familiar. E o facto de ter só casas... porque depois, nós vimos para este empreendimento, se seguir em frente há também outra zona mais fechada. Isto parece... pequenas famílias."* (Entrevista #15).

Fig. 91 – Loteamento Solverde. Fotografia do autor.

Anexo I

Bases de dados

Principais tabelas de dados relativas aos processos de loteamento em Vila Nova de Famalicão, que serviram de base às análises apresentadas na Parte I do trabalho.

1- Base de dados geral

Base de dados relativa às características gerais da totalidade dos loteamentos aprovados no município de Vila Nova de Famalicão, com processo iniciado até 2014. Os dados referentes aos promotores e projectistas foram ocultados com vista à protecção de dados pessoais. Os dados são resultado de uma compilação elaborada pelo município, tendo sido posteriormente organizados e tratados com vista a categorizações e cálculo de índices do interesse das análises efectuadas.

2- Dados gerais organizados por períodos

Dados gerais, referentes à totalidade dos loteamentos aprovados iniciados até 2014, tratados e organizados por períodos, que serviram de base às análises e gráficos apresentados na ParteI do trabalho.

3- Amostra analisada

Dados relativos à amostra de processos de loteamento analisados com maior detalhe. Nesta tabela, aos dados gerais recolhidos da base de dados do município, acrescenta-se um conjunto de dados de maior detalhe retirados da consulta directa dos processos estudados.

Anexo II

Entrevistas

Lista e guiões das entrevistas realizadas.

Nota introdutória

São aqui compilados os guiões e a lista das 15 entrevistas cuja análise se mostrou relevante para o desenvolvimento da investigação. Estas entrevistas foram realizadas, entre os anos de 2015 e 2016 a diferentes actores relevantes para a transformação do território: arquitectos, projectistas, entidades ligadas à promoção imobiliária (promotores e banca) e residentes, complementando, assim, a observação centrada nos serviços municipais que guiou a pesquisa.

As 15 entrevistas aqui referidas fazem parte de um conjunto mais amplo que visou dar suporte às investigações realizadas por Marta Martins, Helena Amaro e pelo autor deste trabalho, e que partilharam o mesmo território de aprendizagem, assim como um número relevante de questões, preocupações, pontos-de-vista e objectivos. Todas as entrevistas foram realizadas em estreita colaboração com Marta Martins, socióloga, que guiou parte delas e apoiou a construção dos guiões das restantes, sendo que, tanto num caso como no outro, as questões foram previamente debatidas em conjunto.

As entrevistas foram semi-estruturadas, com durações entre 1h30 e 3h00, tendo sido gravadas, transcritas e analisadas. Tendo em conta a necessidade de protecção da privacidade dos entrevistados, e tal como acordado com os próprios, as transcrições não são aqui apresentadas. As principais conclusões retiradas das entrevistas são apresentadas no corpo da tese, sendo pontualmente ilustradas por pequenas citações.

Lista de entrevistas realizadas

		Entrevistado	Guiada por	Acompanha
Projecto	**#01**	Arquitecto e docente universitário	Marta Martins	Nuno Travasso, Helena Amaro
	#02	Arquitecto projectista e docente universitário. Autor Jardins da Ponte.	Marta Martins	Nuno Travasso, Helena Amaro
	#03	Arquitecto projectista	Nuno Travasso	
	#04	Arquitecto projectista	Nuno Travasso	
Promoção	**#05**	Promotor imobiliário	Nuno Travasso	
	#06	Gestor bancário	Nuno Travasso	
	#07	Gestor bancário	Nuno Travasso	
	#08	Gestor de insolvência	Nuno Travasso	
Residentes	**#09**	Residentes (dois amigos) na Urbanização da Pedreira, em Gondifelos.	Marta Martins	Nuno Travasso, Helena Amaro
	#10	Residente em Gondifelos. Ex-Presidente da Junta de Freguesia, reformado.	Marta Martins	Nuno Travasso, Helena Amaro
	#11	Residente em Oliveira S. Mateus. 44 anos. Empresária, pequena confecção.	Marta Martins	
	#12	Residente em Gondifelos. 54 anos. Responsável por IPSS local.	Marta Martins	Helena Amaro
	#13	Residente em Cavalões. 34 anos	Marta Martins	
	#14	Residentes (casal) no Loteamento Solverde, em Antas. 39, 35 anos.	Marta Martins	Helena Amaro
	#15	Residente nos Jardins da Ponte, em Gavião. 39 anos. Professora.	Marta Martins	Helena Amaro

Guião 1: entrevista a projectista

1. CARACTERIZAÇÃO GERAL

* **Caracterização sociográfica**
* Sexo
* Idade
* Condição perante o trabalho
* Local de residência
* Naturalidade

* **Percurso formativo**
* Faculdade onde tirou o curso
* Data de conclusão do curso
* Principais referências (autores)

2. EXPERIÊNCIA PROFISSIONAL

* **Área geográfica**
* Onde se localiza a maior parte dos trabalhos?
* Em que Concelhos?
* Nos centros urbanos? Nas áreas de urbanização difusa? No campo?
* Tem variado ao longo dos anos?

* **Programas/tipologias**
* Quais os programas mais comuns?
* Quais as tipologias mais comuns?
* Tem variado ao longo dos anos?
* Promotores públicos ou privados?

* **Loteamentos**
* Qual a experiência no que toca a loteamentos?
* Que loteamentos projectou?

3. RELAÇÃO COM PROMOTOR
pensando no(s) loteamento(s) em causa (e comparando-os)

* **Qual o promotor?**

* **Relação profissional com o promotor**
* Profissional liberal?
* É uma relação pontual ou um cliente habitual?
* É esse o tipo de relação mais corrente nos trabalhos que desenvolve?
* Havendo outro tipo de clientes, quais as principais diferenças na relação?

* **Qual foi a encomenda?**
* Programa
* Quantidade de edificação (número de fogos, área)
* Tipologia – a decisão por habitação unifamiliar foi colocada à partida?
* Alguma exigência no que toca à imagem, tipo de arquitectura?
* Havia um *slogan* uma imagem comercial?

* **Qual a sua leitura desta encomenda?**
* Considerou adequada ao local?
* Considerou adequada ao momento?

* **Grau de liberdade**
* Qual o grau de liberdade em relação ao programa?
* Qual o grau de liberdade em relação à tipologia, disposição dos volumes, organização dos interiores...?
* Qual o grau de liberdade em relação à imagem?

4. RELAÇÃO COM A ENVOLVENTE (opções de projecto)

* **Leitura da envolvente?**
* Qual a primeira impressão que teve quando viu o terreno?
* Qual a leitura que faz em termos de ambiente urbano de toda esta área?
* E em termos de coerência?

* **Como pensou a relação da intervenção com a envolvente?**
* Qual a intenção que presidiu à imagem do conjunto?
* De que forma foi pensada a relação com a envolvente?
  em termos de continuidade do percurso,
  em termos tipológicos,
  em termos de imagem.

* **Alguma vez surgiu a possibilidade, por exemplo, de falar com o projectista do loteamento vizinho para articular os dois loteamentos?** (nos casos em que a questão seja pertinente)

* **O que pensa deste espaço urbano que resulta da soma de loteamentos?**
* Quais os principais problemas daí decorrentes?
* Qual o papel de cada loteamento na estruturação do conjunto?
* Qual o nosso papel, enquanto arquitectos, no desenho de cada uma das peças?

5. URBANIDADE

* **A que residentes se destinava o projecto?**
* O que pensa que poderiam valorizar no que toca às qualidades espaciais?
  características das habitações,
  qualidade dos espaços colectivos,
  relações de vizinhança.
* Enquanto clientes o que pensa que procuram?

* **Do conhecimento que tem desta área acha que é possível traçar um retrato das pessoas que aí vivem?**
* O que pensa que poderiam valorizar no que toca às qualidades espaciais?
* Onde trabalham?
* Onde fazem compras, quais os seus espaços de lazer?

* **Como será viver aqui?**
* Imaginando que vivia aqui: características positivas e negativas

* **Qual a melhor expressão para caracterizar esta área:**
* Cidade?
* Subúrbio?
* Periferia?
* Campo?

* **Estava a fazer a pergunta anterior e a pensar num noção… que é a noção de "urbanidade":**
* O que significa em arquitectura, falar de urbanidade?
* De que falamos quando falamos de urbanidade… desta ideia…?
* Como comenta este local, relativamente à "sua" "urbanidade"…?

* **O que poderia melhorar, a seu ver, a qualidade (qualidade de vida) desta zona?**
* Quais deveriam ser as prioridades de intervenção para esta área?
* Qual o papel da Câmara Municipal?

6. RELAÇÃO COM A CÂMARA MUNICIPAL

* **Como decorreu a relação com a Câmara Municipal ao longo processo de licenciamento?**
* Prazos
* Grau de exigência
* Relação com os gestores de processo
* Algum problema com outras entidades? (Estradas de Portugal, por exemplo)

* **Negociação com a Câmara Municipal**
* Houve alguma negociação com a Câmara ou tratou-se só de uma questão de verificação regulamentar?
* A Câmara nunca pediu, por exemplo, que a via central do loteamento se ligasse à rua existente em vez de manter o *cul-de-sac*?

* **Percepção do papel da Câmara Municipal**
* Como vê o papel da Câmara na gestão dos processos de loteamento? Considera adequado?
* O que pensa sobre a organização dos serviços de urbanismo camarários? (gestores de zona ou não; relação entre gestão e planeamento; qualificação dos técnicos)
* Qual pensa que deveria ser o papel da Câmara na gestão do território?
* O que pensa que a Câmara ainda não percebeu sobre este contexto?

7. CRISE

* **Processo**
* Por que razão parou a obra?
* Em que momento é que se começou a perceber que a crise poderia inviabilizar o projecto?
* Houve alguma proposta ou tentativa de parar antes ou de alterar o projecto?

* **Perdas**
* Que perdas houve com o processo de falência? Banco, subempreiteiros, projectistas?
* Já havia clientes finais envolvidos?

* **Recomeço**
* Como se deu o recomeço?
* Quem deu início ao novo investimento?
* Houve alguma pressão externa, ou proposta? ou foi iniciativa do banco?
* Quem são os investidores?
* Houve alguma alteração ao modelo de negócio?
  diminuição do preço
  arrendamento
* Houve alguma alteração ao projecto?
  tipologias
  acabamentos

8. NOVOS TEMPOS

* **O que vai acontecer aos loteamentos abandonados?**
* O que acha que vai acontecer aos muitos loteamentos não terminados ou subocupados?
* Que tipo de investimento adivinha para estas áreas?

* **Novas dinâmicas de investimento**
* Que tipo de trabalhos anda a fazer recentemente?
  tipologias
  área geográfica
* Onde pensa que será a aposta dos investidores nos próximos anos?
* O que pensa que vai acontecer às outras áreas?

Guião 2: entrevista a promotor

1. PERCEBER AS ESCOLHAS CORRENTES

Partindo do empreendimento em causa:

* **Porquê aquela localização?**
* Preço, acessibilidade, ambiente?
* Como acederam ao terreno? Compra directa?
* É um tipo de localização onde tenham investido várias vezes? Porquê?

* **Quais as razões da escolha da tipologia casa em banda T3?**
* É uma tipologia que costumem usar neste tipo de loteamentos? Porquê?
* Como é que a escolha das tipologias foi evoluindo ao longo dos anos, desde 1981 até hoje?

* **Fazem sempre o edificado ou também vendem os lotes por edificar?**
* O facto de terem agora lotes à venda tem a ver com a crise ou é um modelo de negócio que costumem seguir?
* Em que casos fazem uma coisa e outra?
* De que forma é que isso evoluiu no tempo?

* **Quando iniciam um projecto, quais são as principais preocupações?**
* No que toca às habitações
* No que toca à rede viária e aos espaços públicos
* No que toca ao modo como o empreendimento se relaciona com a envolvente

2. RELAÇÃO COM OS PROJECTISTAS

* **Trabalham sempre com arquitectos?**
* Sempre foi assim?
* Quando começaram a trabalhar com arquitectos e porquê?
* Os arquitectos pertencem à empresa ou são contratados?
* Costumam trabalhar sempre com os mesmos ou vão variando?
* Quais os critérios da escolha dos projectistas?

* **Qual o tipo de pedido que fazem aos arquitectos?**
* O que é que é definido à partida por vocês?
* número de fogos?
* tipologia?
* sistema construtivo?

* **O que é que cabe ao arquitecto definir e que margem liberdade lhe concedem?**

3. RELAÇÃO COM A CÂMARA MUNICIPAL

* **Qual a impressão do modo como decorrem os processos de licenciamento dos loteamentos?**
* Consideram que são lentos ou demasiado complexos?
* Quais as maiores dificuldades que encontram nos processos de licenciamento?

* **Costuma haver negociação com as Câmaras?**
* Por exemplo, quando fizeram o loteamento dos Pinhais de Seda, que tem uma área de grandes dimensões e rede viária com relevância para o local, houve negociações com a Câmara para a definição daquela rede viária?

* **Como avaliam o papel da Câmara Municipal nos processos de licenciamento?**

4. CRISE

* **Quais as maiores dificuldades criadas pela crise?**
* diminuição da procura?,
* dificuldade de acesso ao crédito?

* **Nos Pinhais de Seda, as construções pararam, não foi?**
* Na altura dessa decisão qual era a expectativa? Parar a ver se a crise passava?
* Têm mais empreendimentos onde tenha acontecido o mesmo?

* **De que forma têm procurado dar continuidade a esses empreendimentos?**
* Nos Pinhais de Seda começaram a arrendar as habitações, não foi? Porquê?
* Seguiram a mesma estratégia noutros empreendimentos?
* Agora vão construir mais casas nos Pinhais de Seda. Vão ser também para arrendar?

  É um modelo que estejam a pensar manter?

  Ou é uma coisa temporária, até que se alterem as condições de mercado?
* Nos outros empreendimentos que ficaram parados também houve tentativas de alterar o modelo de negócio como modo de reagir às novas condições?
  - Vender só lotes, por exemplo?

* Houve algum empreendimento que tenham abandonado devido à crise?
* E projectos? Abandonaram algum projecto?

5. NOVOS TEMPOS

* **Vêem estas alterações no modelo de negócio como possíveis testes para novas formas de investimento, ou são só modos de superar pontualmente a situação em que aqueles empreendimentos se encontram?**

* **Prevêem voltar a investir nos próximos anos em loteamentos nestas áreas?**

* **Onde pensam apostar nos próximos anos?**
* Construção ou outras áreas de negócio?
* Construção nova ou reabilitação?
* Em que áreas geográficas?
* Em que programas (habitação, indústria, escritórios)?
* Em que tipologias?

Guião 3: entrevista a gestor bancário

1. **DO CRÉDITO BONIFICADO À INOVAÇÃO FINANCEIRA**
   (perceber as alterações provocadas pela alteração do regime a partir de 2002; mas perceber também, por comparação, o que se estava a passa antes, durante os anos do *boom* imobiliário)

* **Quais as alterações sentidas a partir de 2002, com o fim progressivo dos apoios públicos ao crédito à habitação (crédito bonificado, contas poupança-habitação)?**

No crédito concedido a particulares?

No crédito concedido a promotores imobiliários?

* O que se alterou no que toca ao número de créditos concedidos?

* O que se alterou em termos de valor de cada crédito?

* Houve alterações no que toca ao tipo de imóvel adquirido, no caso de crédito à habitação?

* Houve alterações no que toca ao tipo de investimento, no caso dos promotores?

* **Qual foi a reacção da banca à alteração das condições?**

* Criação de novos produtos (períodos de carência, pagamento de parte do empréstimo no final, etc.)

* Publicidade…

* **O que mudou com o aparecimento dos novos mecanismos financeiros?**

* Fundos de investimento?

* Titularização da dívida?

2. **CRISE E AS ALTERAÇÕES NO MERCADO DE CRÉDITO**

* **De que forma a crise veio alterar o mercado de crédito?**

* Quais os reflexos da dificuldade de acesso a crédito externo por parte dos próprios bancos?

* O que se passou no que tocou à restrição na concessão de crédito?, maiores entraves à concessão, *spreads* mais elevados?…

* **Nos anos anteriores, com o crescimento da dívida externa dos bancos, não houve a tentativa de conter a concessão de crédito?**

* **Que alterações se sentiram na procura de crédito?**
* Dimuinuição da procura de crédito à habitação?
* Alteração dos montantes?
* Alteração do tipo de imóveis?
* Continuou a haver alguma procura de crédito por parte dos promotores?
* Para que tipo de investimentos?

* **Qual o crescimento do crédito mal-parado?**
* No crédito à habitação
* Nos promotores

3. O STOCK IMOBILIÁRIO DA BANCA

Tanto na sequência do incumprimento das famílias, como da falência de muitos promotores imobiliários, os bancos têm ficado proprietários de grande número de imóveis, que eram garantias dos créditos.

* **Em que moldes é que o banco tem gerido o seu património imobiliário, agora acrescido?**

* **Pensando, em particular, nos empreendimentos resultantes da falência dos promotores imobiliários:**
* Como se processa o acesso à massa falida das empresas?
* Qual o principal interesse do banco no acesso a esses bens:
  compensar perdas nos balanços contabilísticos?,
  vender para realizar algum capital?

* **Como é que o banco tem gerido os empreendimentos inacabados de que ficou proprietário na sequência da falência dos promotores?**
* Tem havido tentativas de dar continuidade a esses investimentos?

* Tem procurado alienar esse património?
* A que tipo de compradores?
  Procura um comprador único para o investimento?
  Procura vender os diferentes lotes de modo individual?
  Que tipo de compradores têm aparecido?
  Que mecanismos o banco tem utilizado para escoar esses imóveis? (venda a clientes que procuram empréstimos?, leilões?, colocação em imobiliárias?,…)

4. FUNDOS DE INVESTIMENTO

* **Alguma parte deste stock imobiliário – não o inacabado, mas todo o que resulta de falências e crédito mal-parado – tem sido integrado em fundos de investimento imobiliários?**
* Como funcionam os fundos?
* Como é feita a avaliação dos imóveis?
* Considera que, devido à acelerada baixa de valor do imobiliário, esses fundos ficaram sobrevalorizados?
* Com que frequência é que a avaliação é revista?

5. O NOVO CONTEXTO

* **Que alterações se sentem neste momento no mercado de crédito?**
* Até 2008 o sector imobiliário era responsável pela grande maioria do crédito concedido. Como é que adivinham que evolua o mercado de crédito nos próximos anos? O imobiliário tornará a ser maioritário, ou haverá alteração das apostas por parte da banca?
* Qual o papel dos incentivos públicos nesta alteração?

* **O que se está a passar no crédito imobiliário?**
* Sentem que vai retomar ou vai manter-se a níveis baixos?
* Percebe-se alteração no tipo de investimentos por parte de promotores?
* Percebe-se alteração na localização dos investimentos por parte dos promotores? Para o estrangeiro? Para os principais centros urbanos?
* Que tendências se pressentem na procura de crédito habitação: em termos de quantidade, de localização, tipo?…

Guião 4: entrevista a gestor de falência

1. CARACTERIZAÇÃO GERAL DO FENÓMENO

* Quantos e quais os casos de falências envolvendo loteamentos.
* Qual a percepção da dimensão do fenómeno das falências no sector da promoção e construção.

* Dos casos tratados: quais as causas da falência?
  Investimentos avultados não vendidos.
  Falta de trabalho
  Deslocalização do investimento

* As empresas continuam de algum modo a operar?

2. PROCESSO

* Como funciona o processo de falência?
* Quem é que absorve as perdas?
* Nos casos tratados: qual o volume das perdas?

3. REACÇÃO

* Quem ficou com os loteamentos das empresas falidas?
  Tipo de relação: banca, credores, outras empresas, etc.?
  Tipo de entidade: bancos, fundos de investimento, imobiliárias, construtores, outros?
* Como é que essas entidades acederam aos loteamentos?
* O que é que estão a fazer com eles?
* Alguma ideia sobre os novos modelos de negócio associados?

* Qual a percepção geral em relação às novas dinâmicas de investimento?
* Qual a percepção em relação aos novos actores que por aí andam?

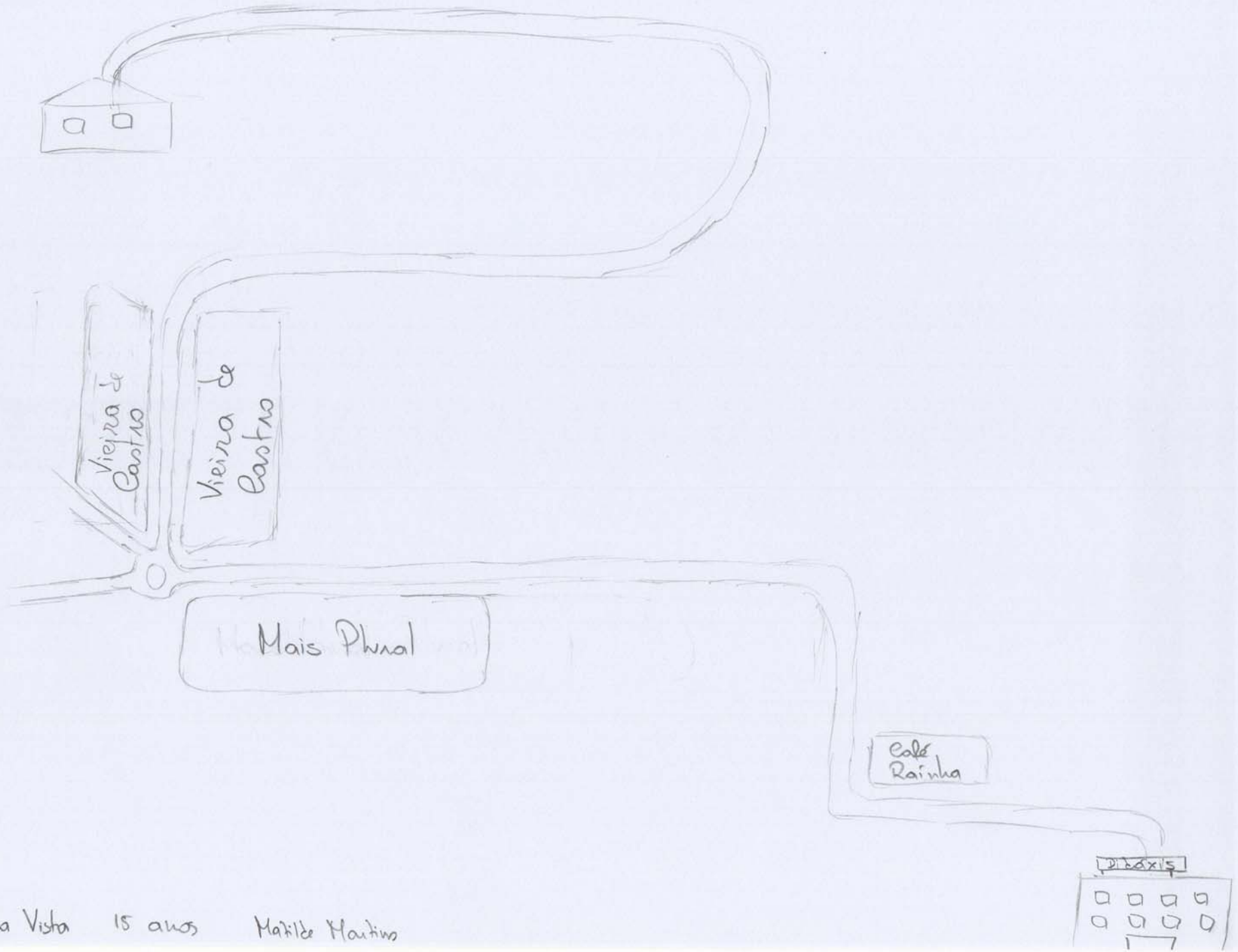
Anexo III

Desenhos de percepção espacial

Desenhos de alunos do 9º e 12º anos recolhidos no âmbito do projecto Território : Casa Comum, 2015.

Desenha o teu percurso diário casa-escola

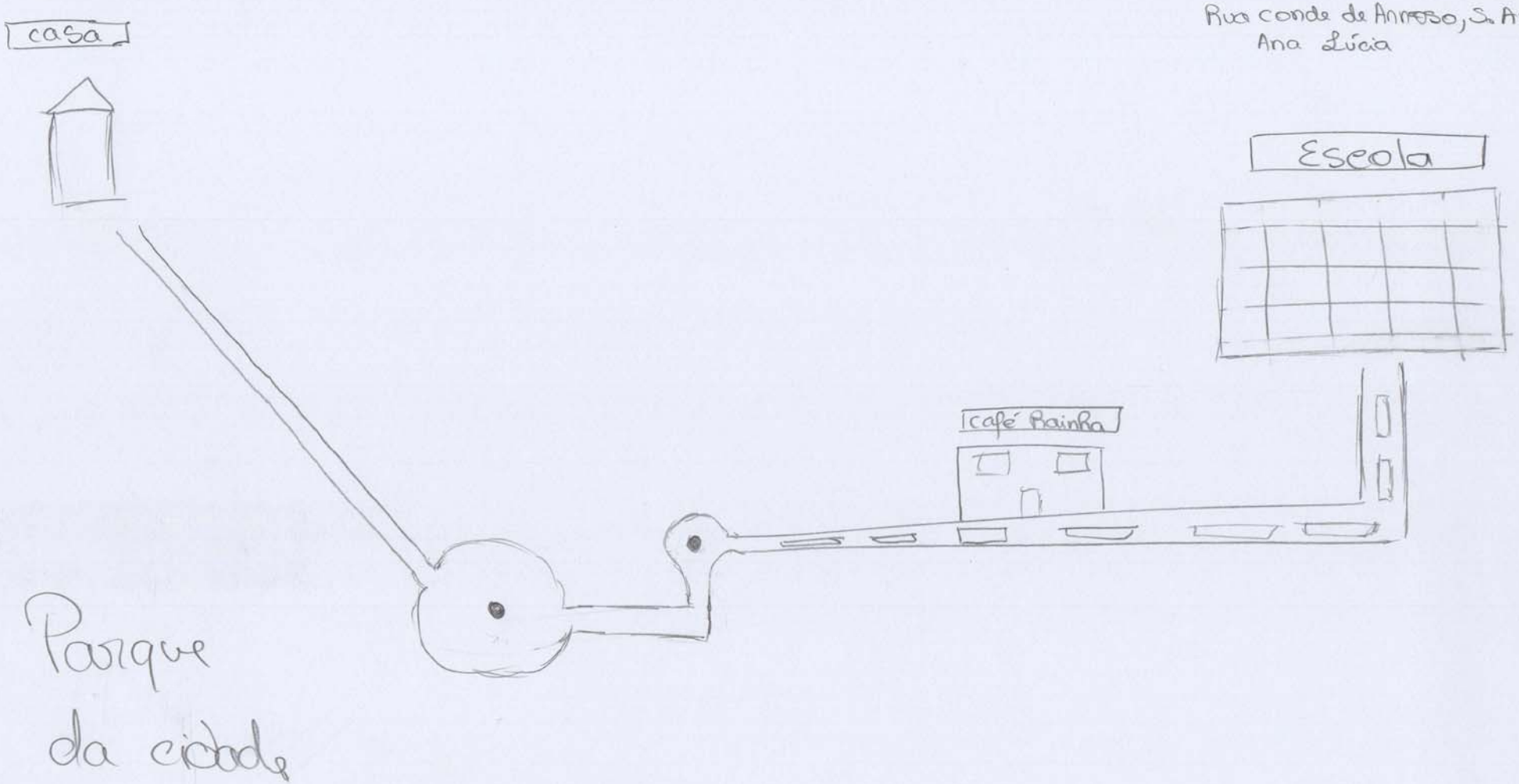
Didáxis S. Cosme. Turma de 9º ano (14-15 anos). 2015

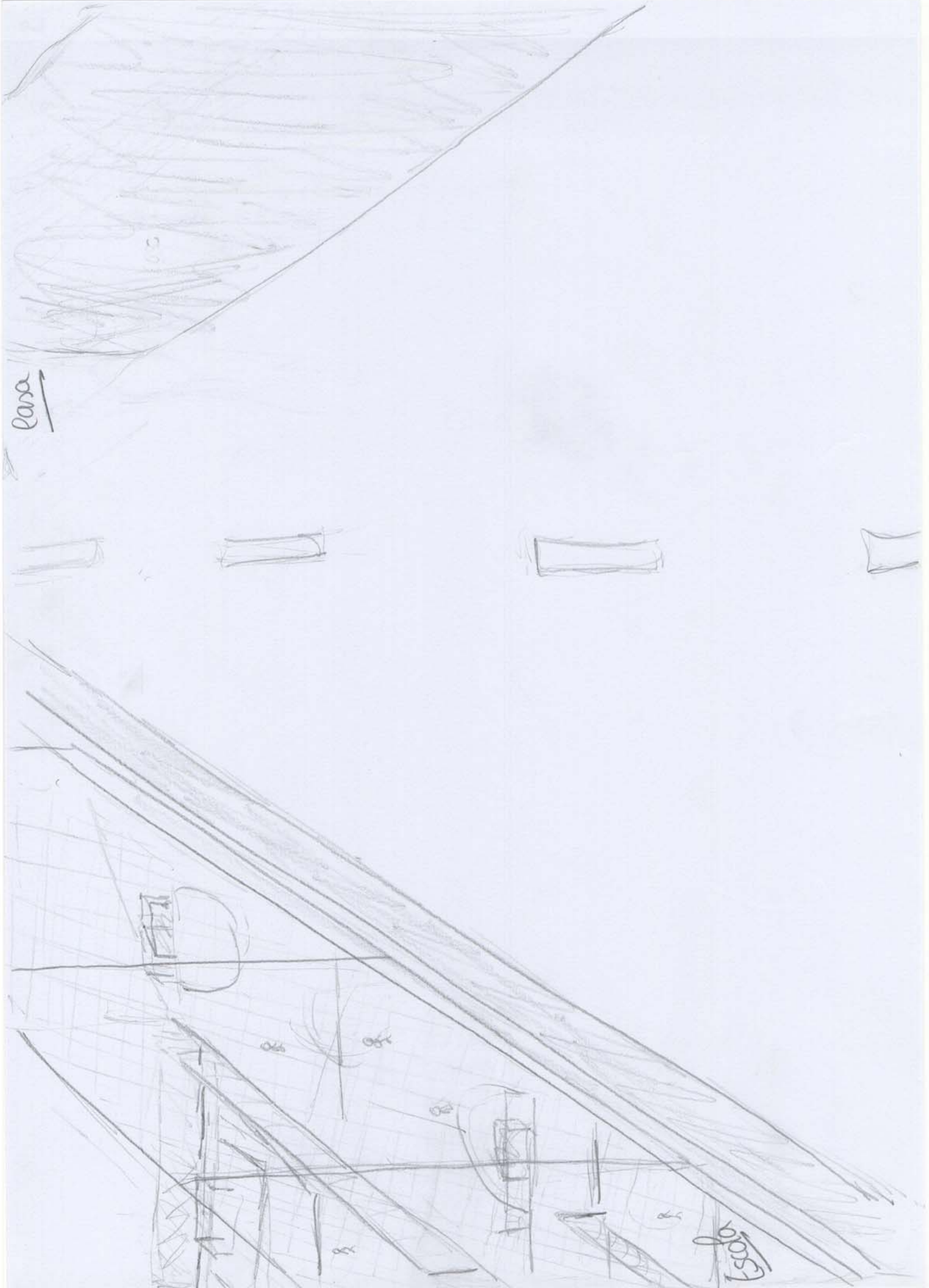


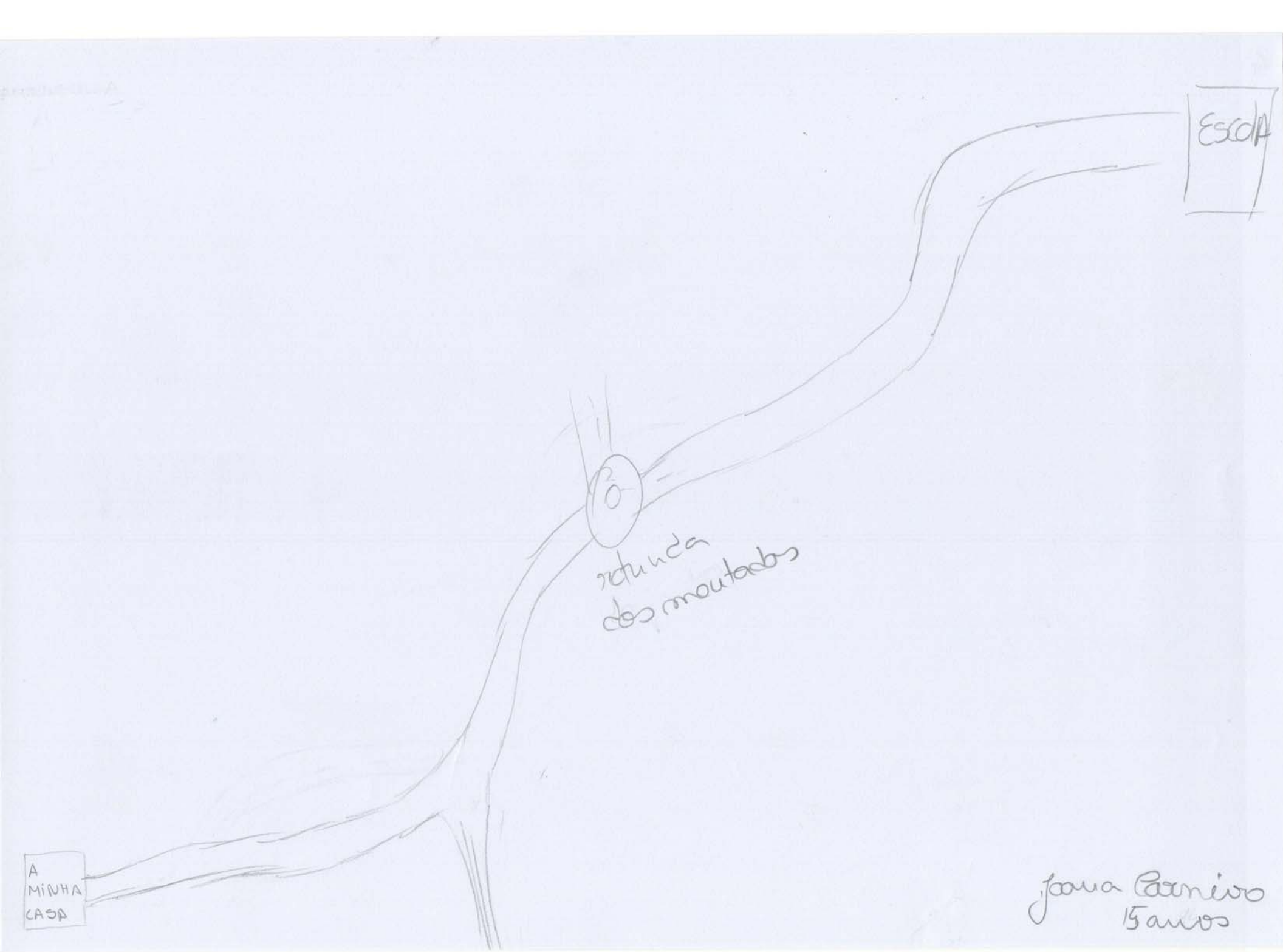
Rua da Bela Vista 15 anos Matilde Martins

14 anos

Rua conde de Arrozo, S. Antas
Ana Lúcia

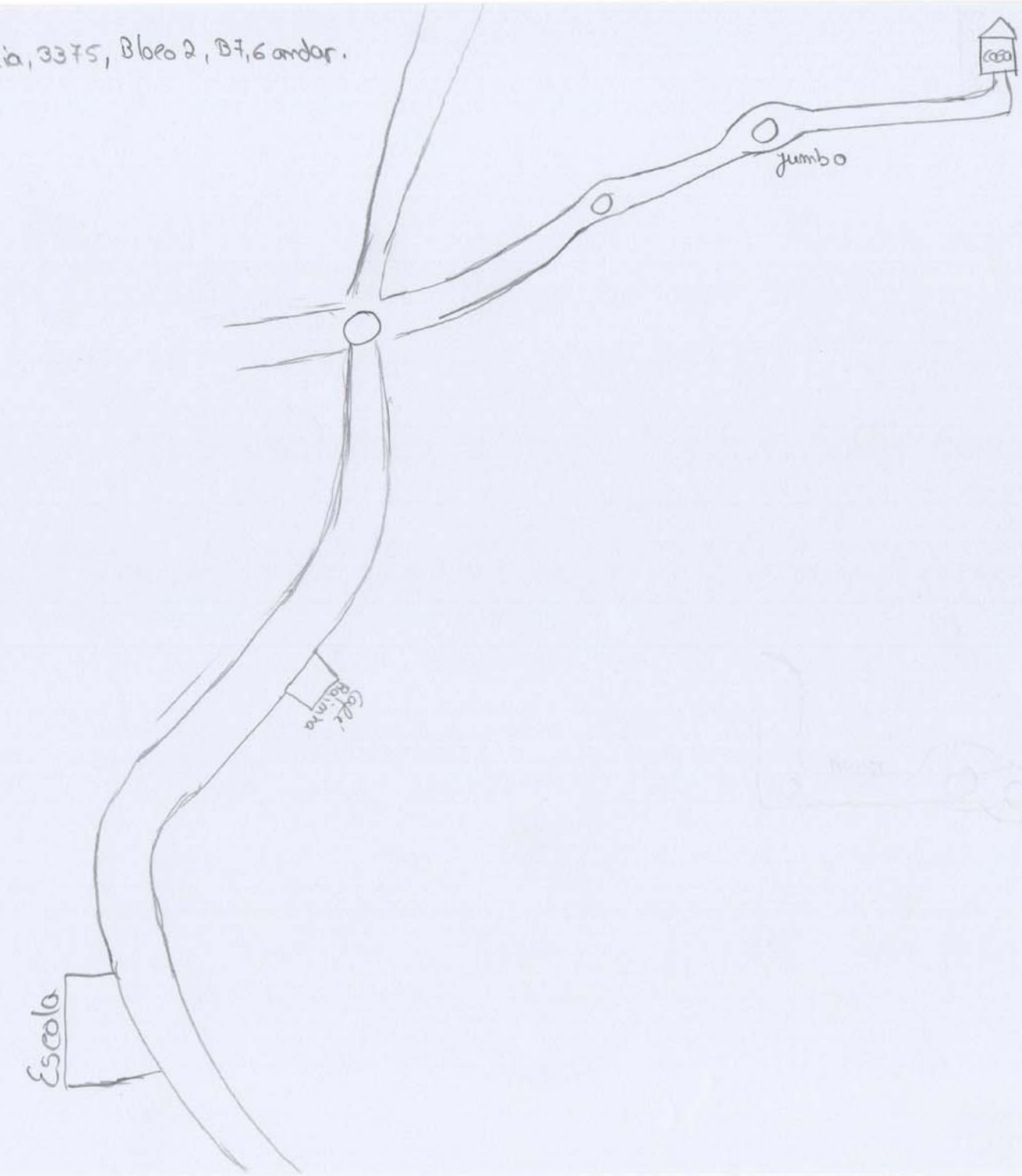


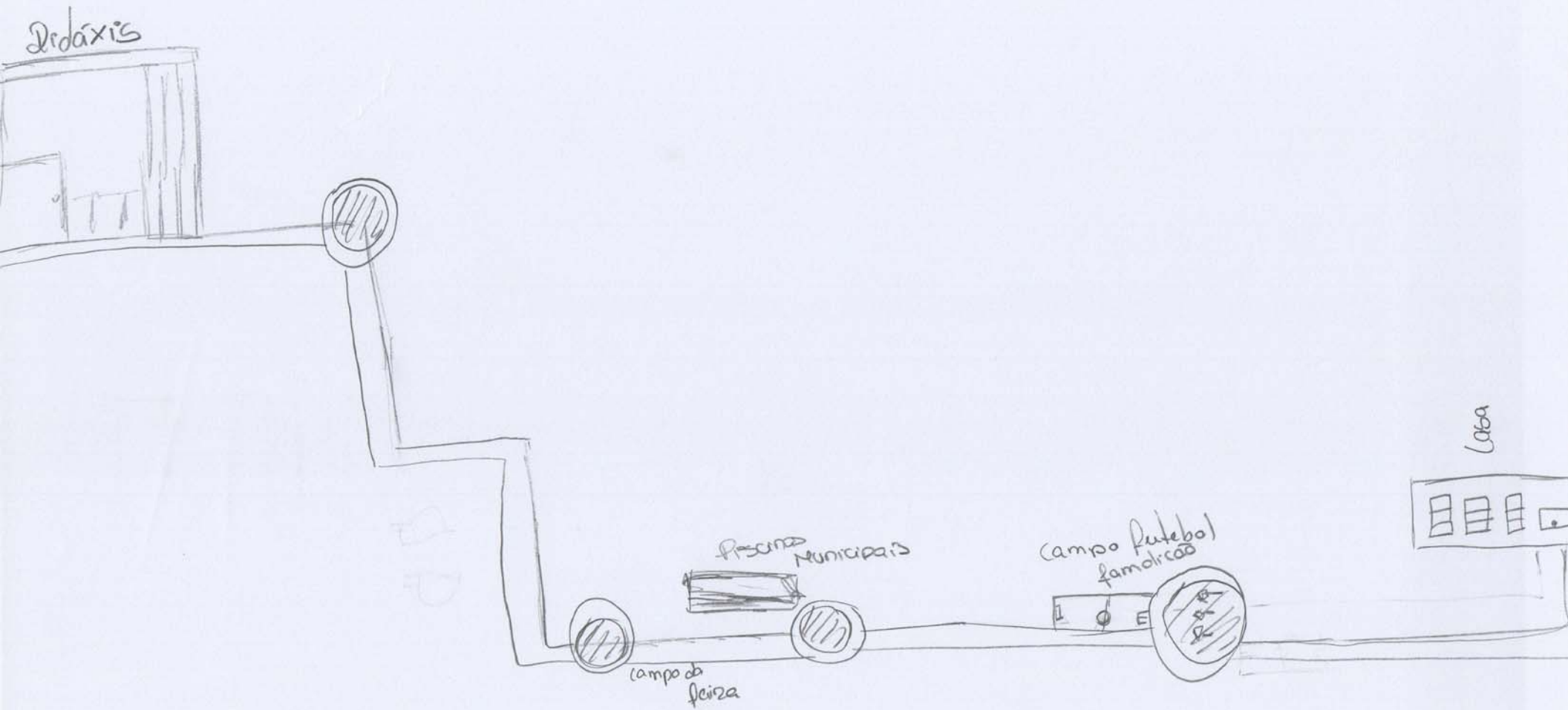

casa

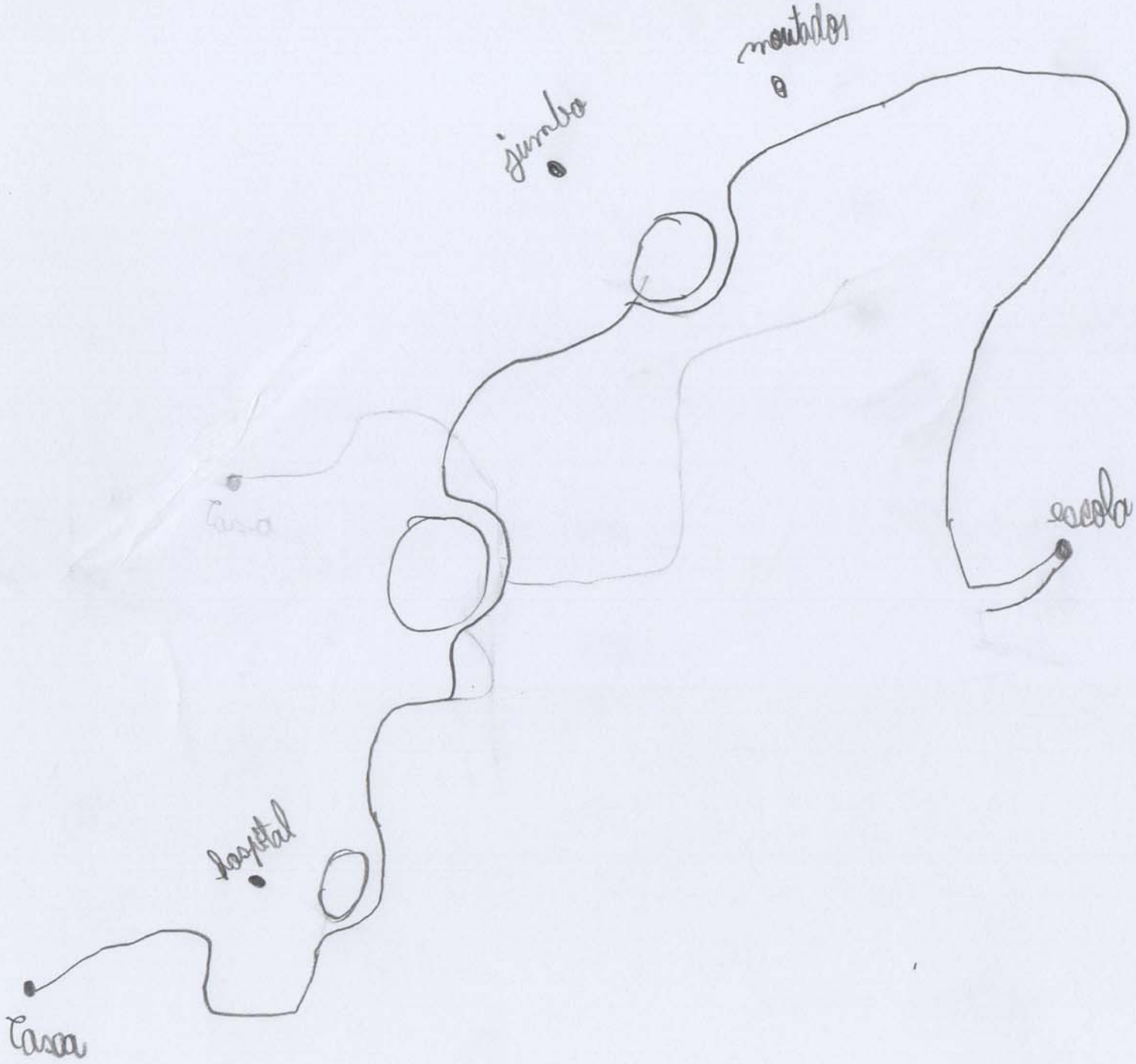


Joana Caeiro
15 anos

Margarida Pereira, 14 anos
Avenida Brasil, Quinta da Maia, 3375, Bloco 2, B7, 6 andar.

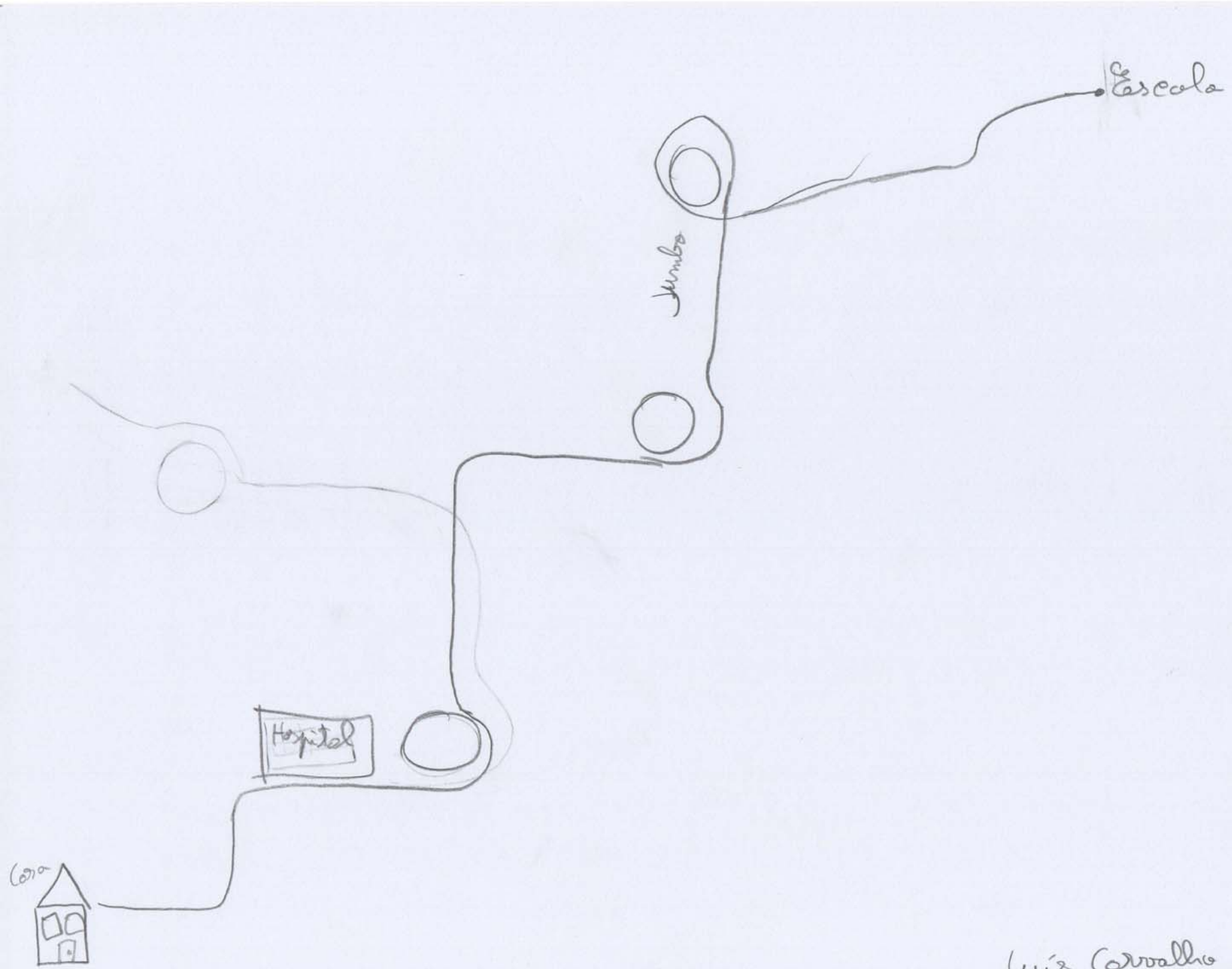



Didáxis
Piscina Municipais
campo futebol famalicão
campo da feira
casa



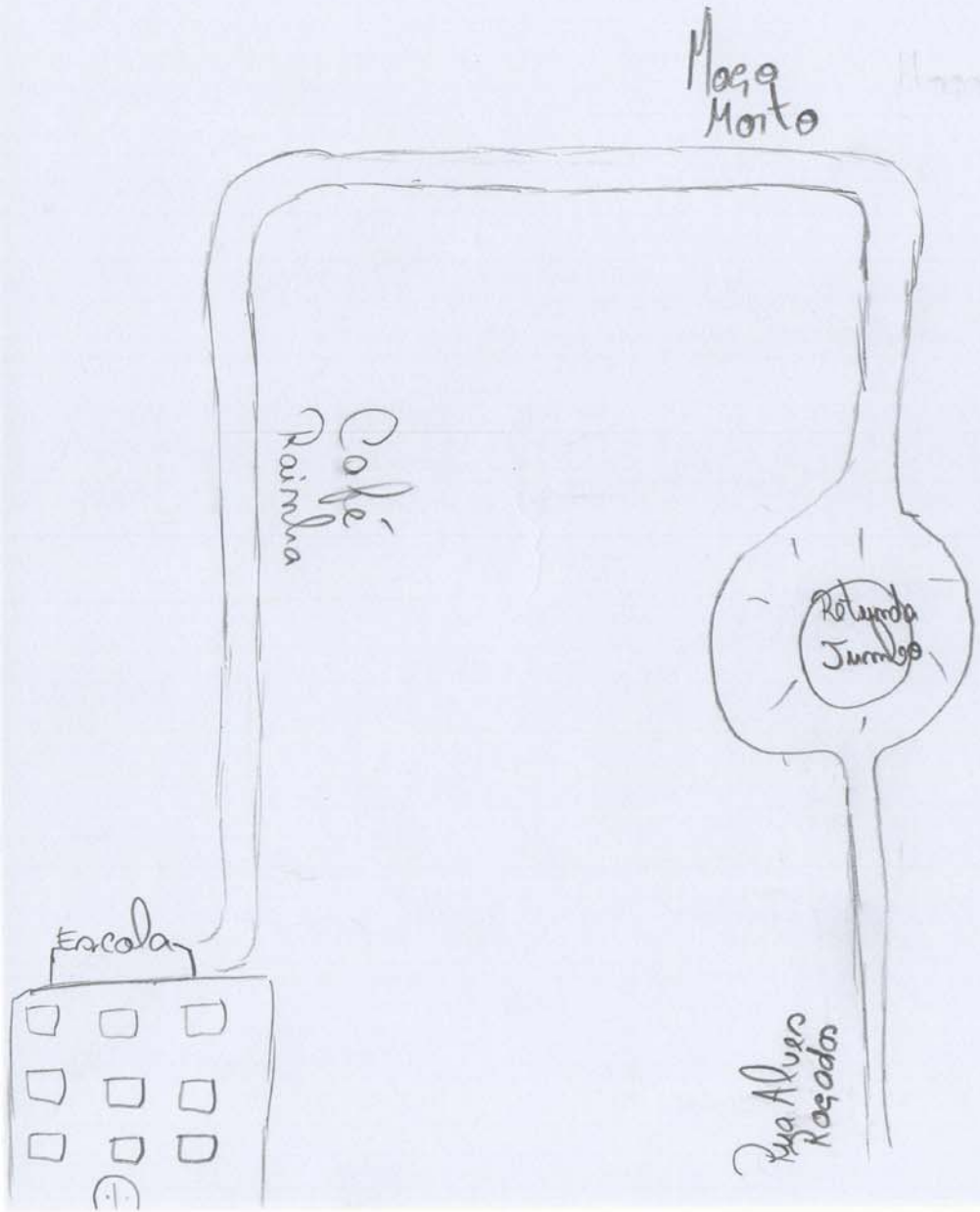
Rua Eça de Queiros 845
3ºC

14 anos



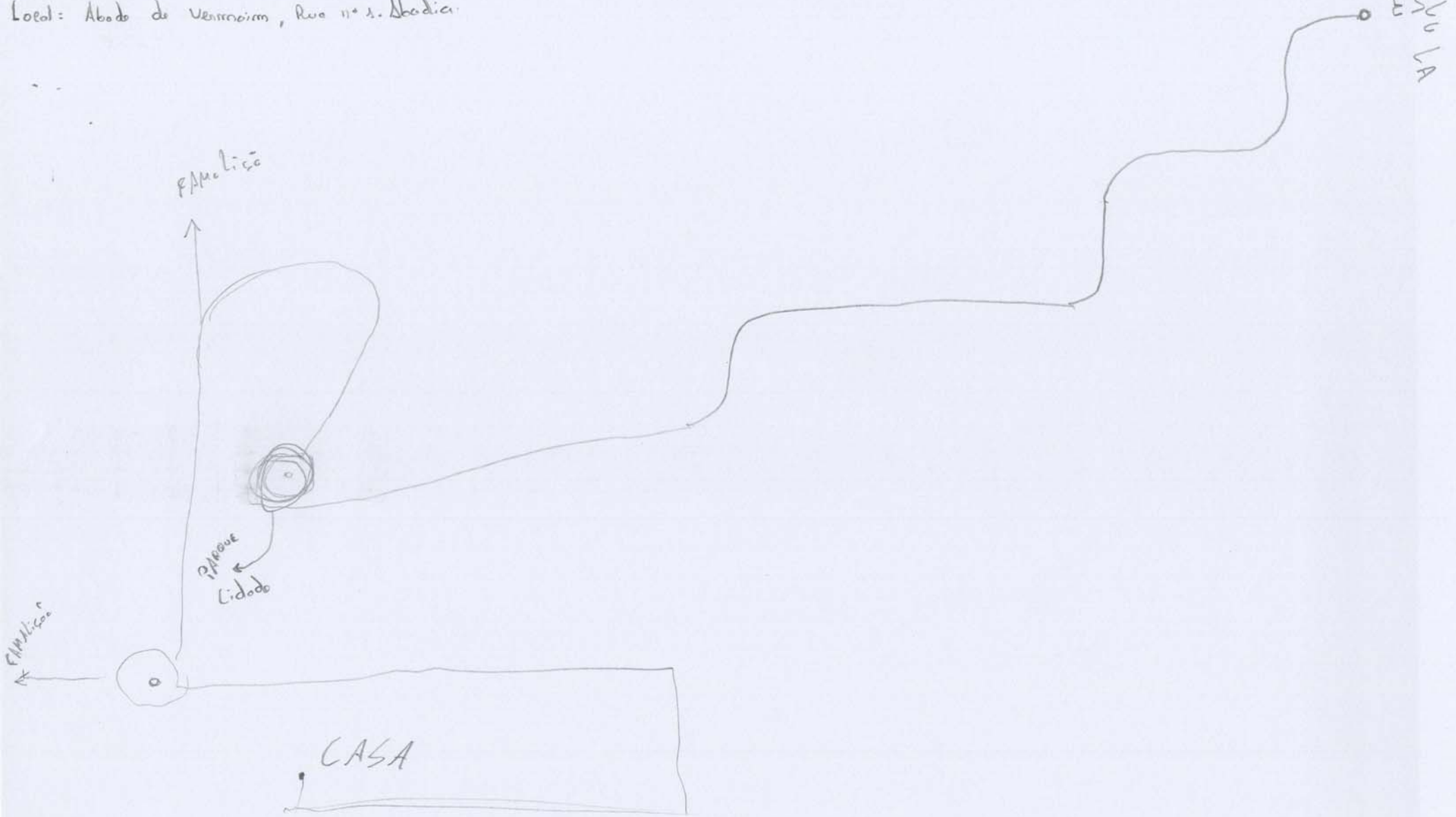
Luís Carvalho 14 anos
Rua Manuel Fernandes da Cruz.

Rua Alves Roçadas

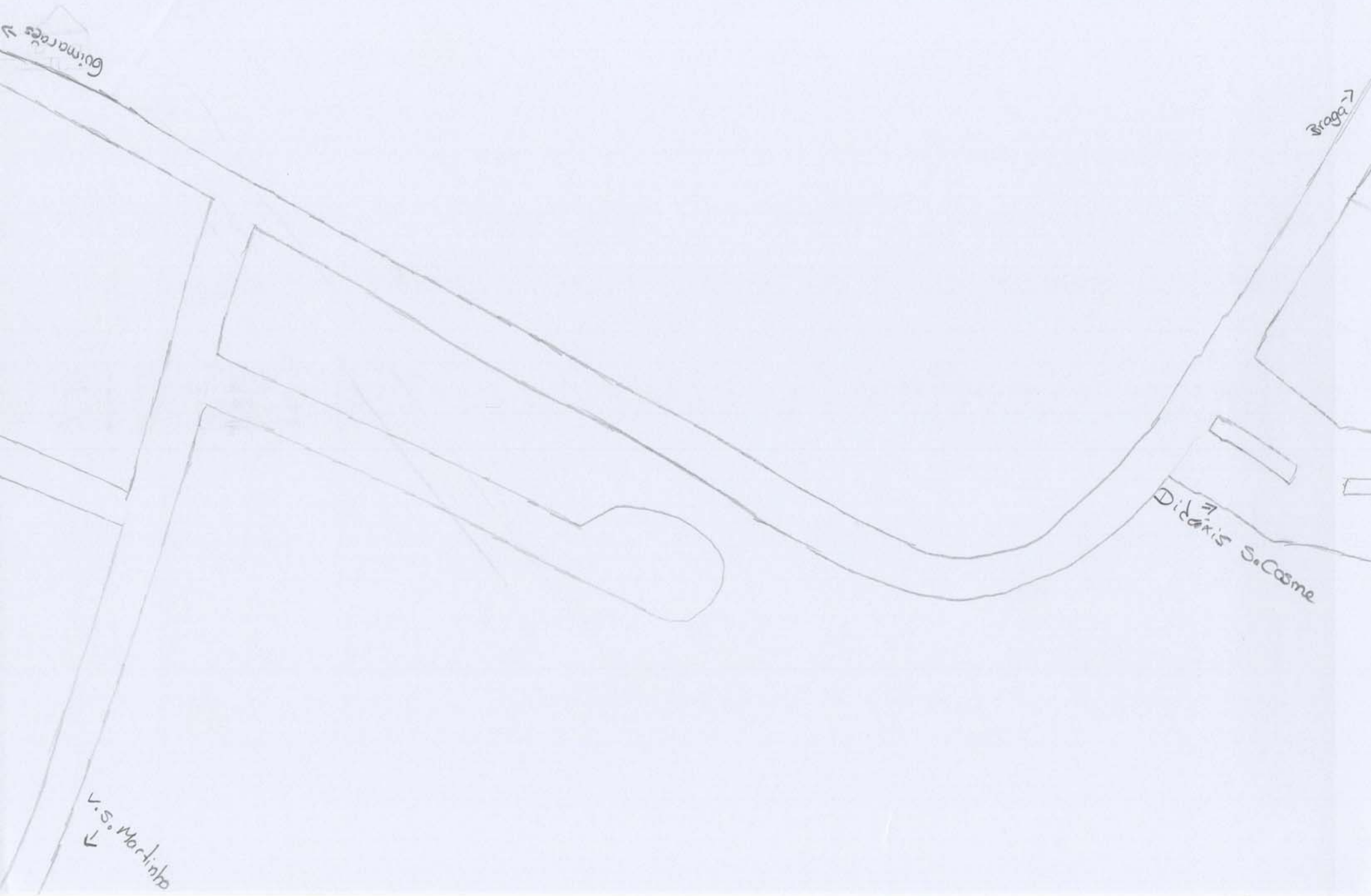


Idade : 15

Local: Abade de Vermoim, Rua n.º 1. Obediça



15 anos - Ana Gomes
Rua de Ancêde, vale S. Martinho



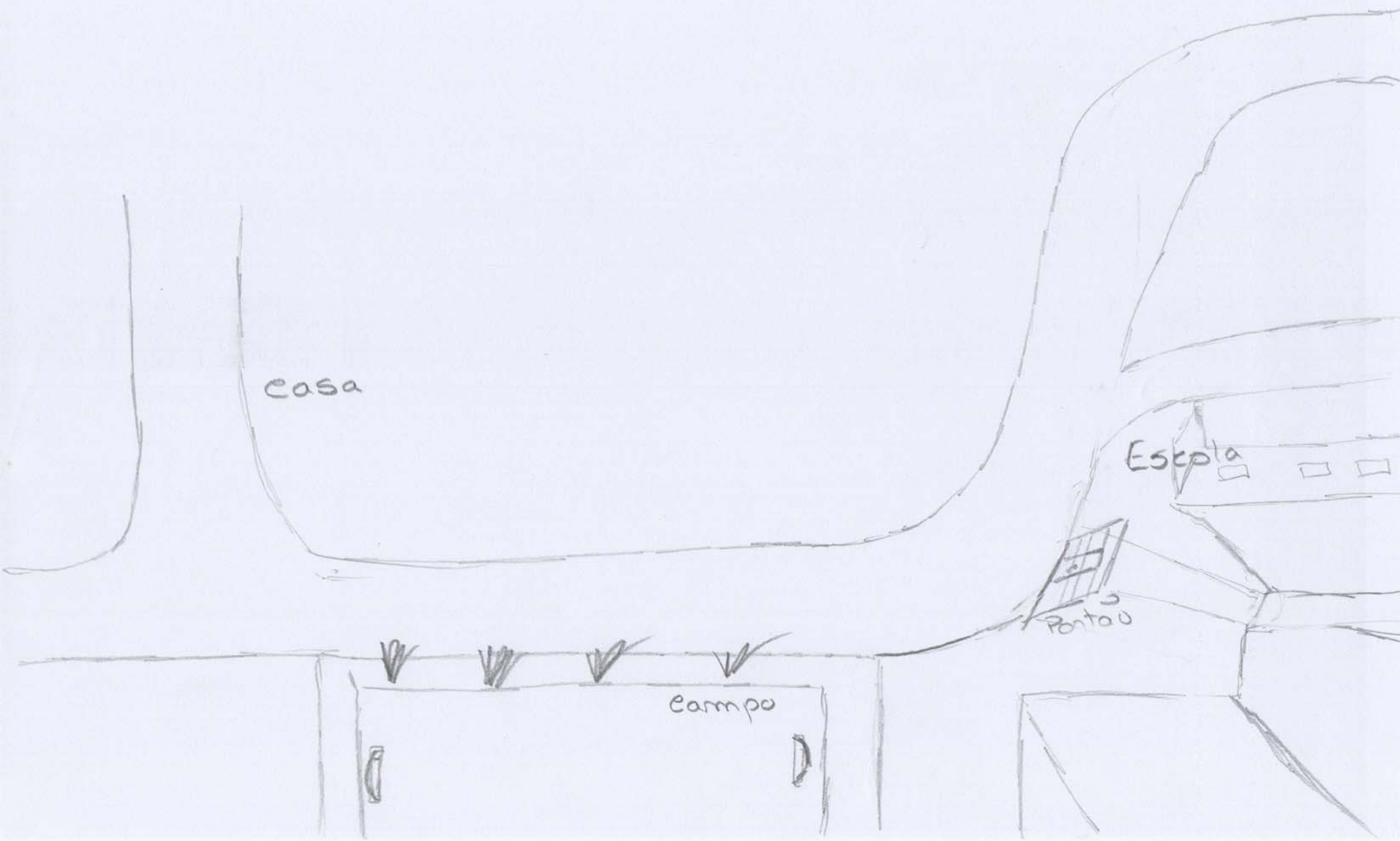
Caminho para a escola

07/05/2015

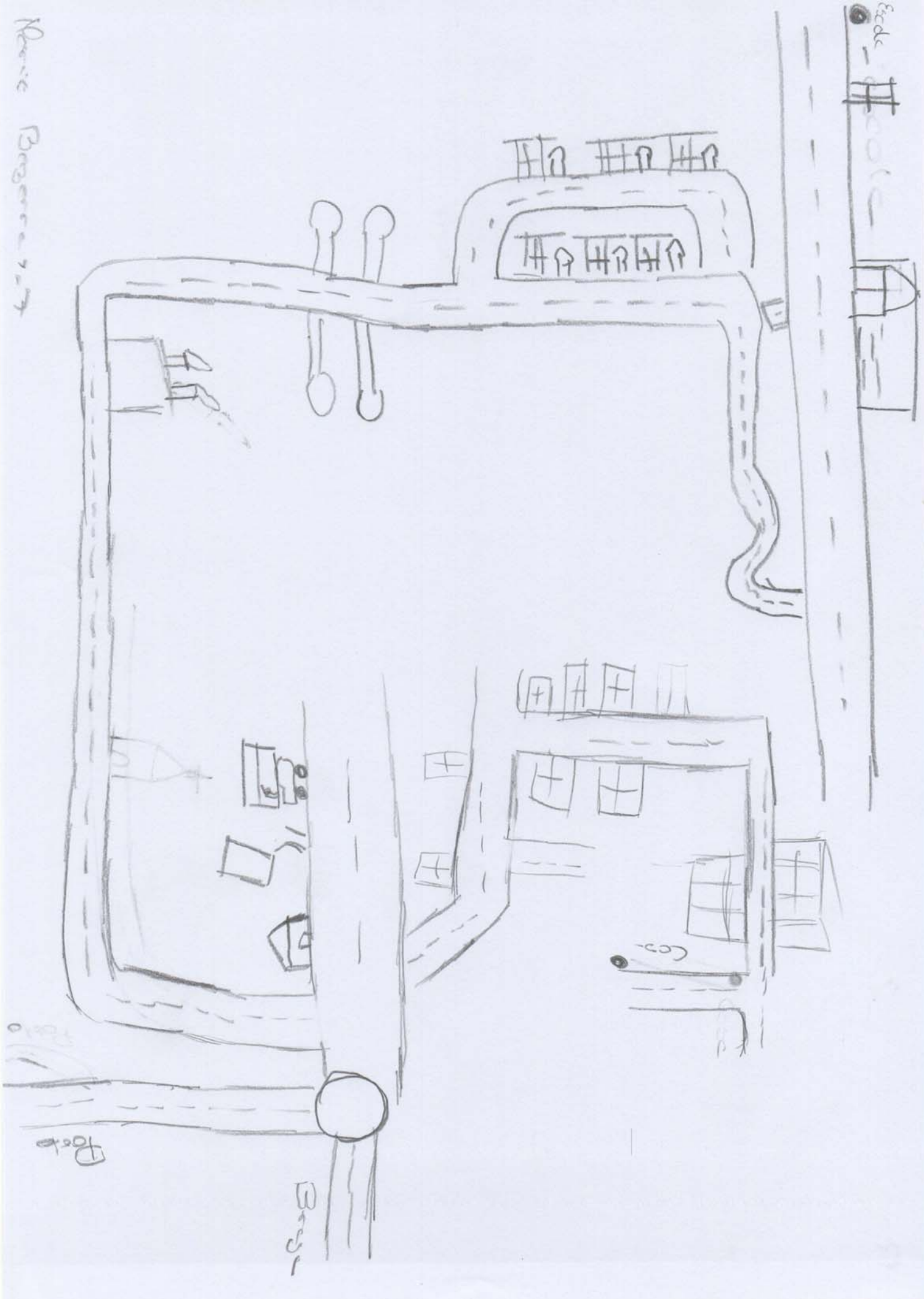
Travessa das Águas. Aldeia nº 4
Guimarães


portão de casa
portão da escola
Rua da Veiga 15 anos

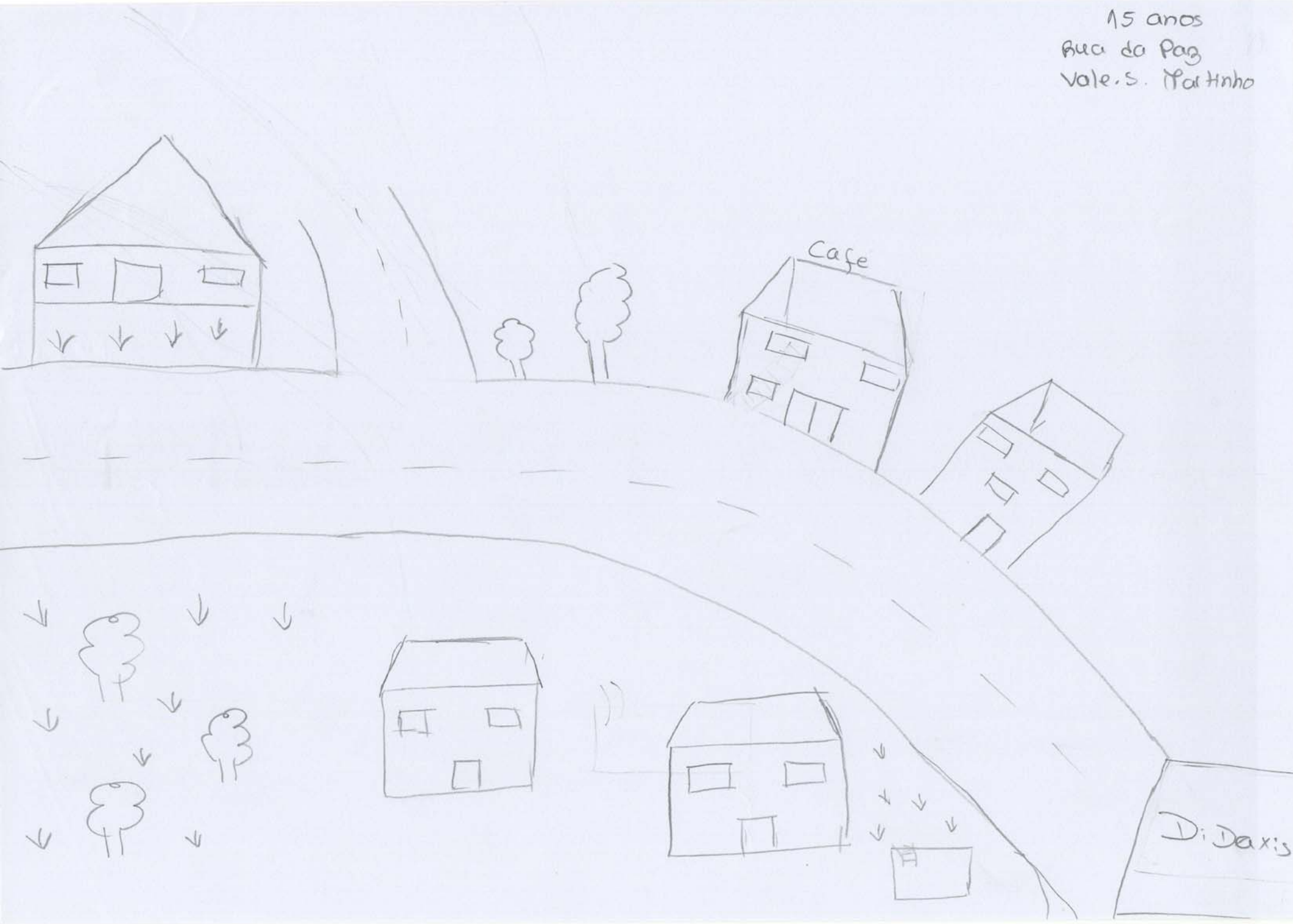
14 anos
V. S. Cosme

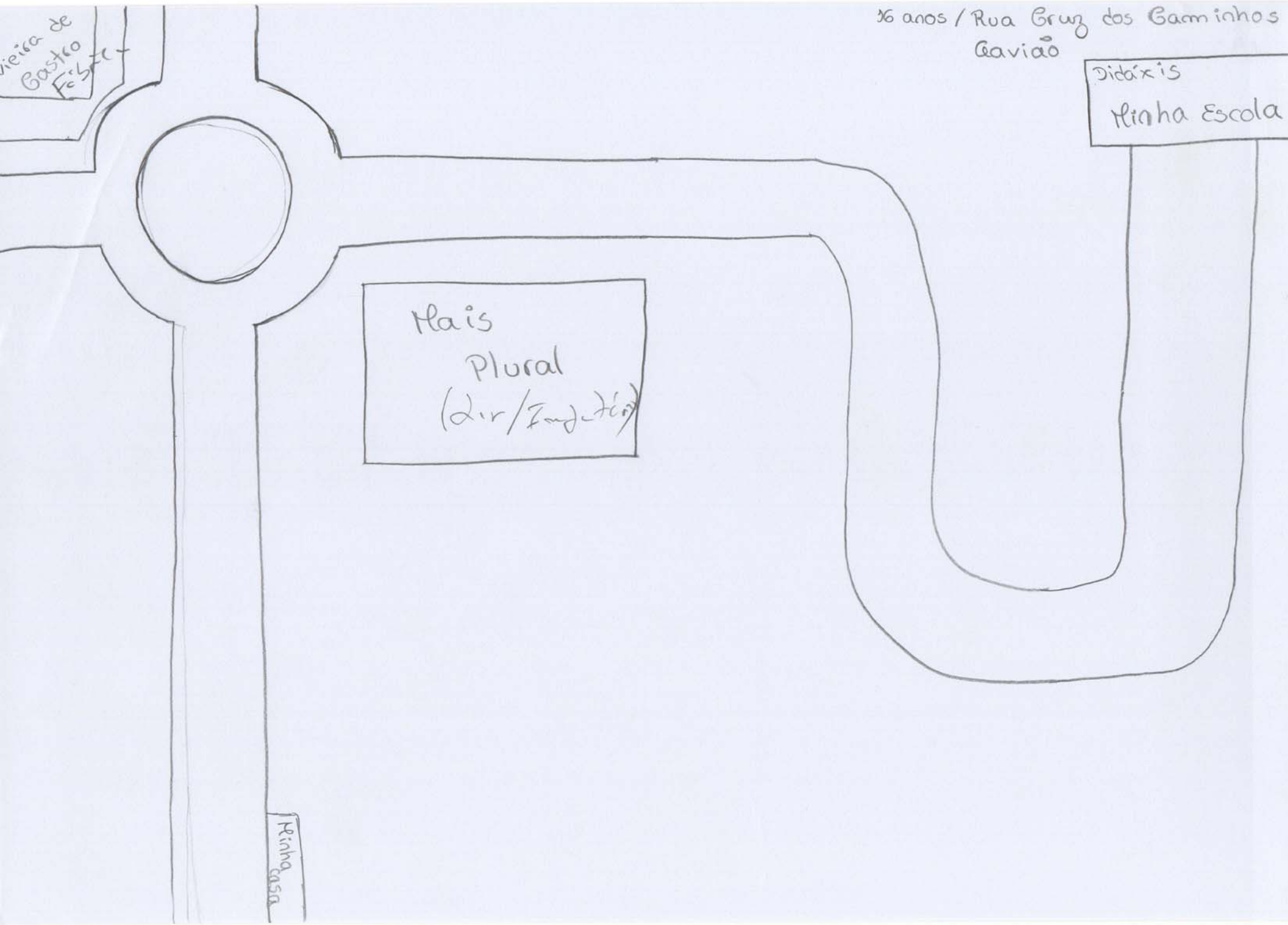



Farmácia
Padaria
Nova
Doca
ESCRITÓRIOS
TMG
14 anos Rua da
Boucinha nº 55 Vale S.
Cosme



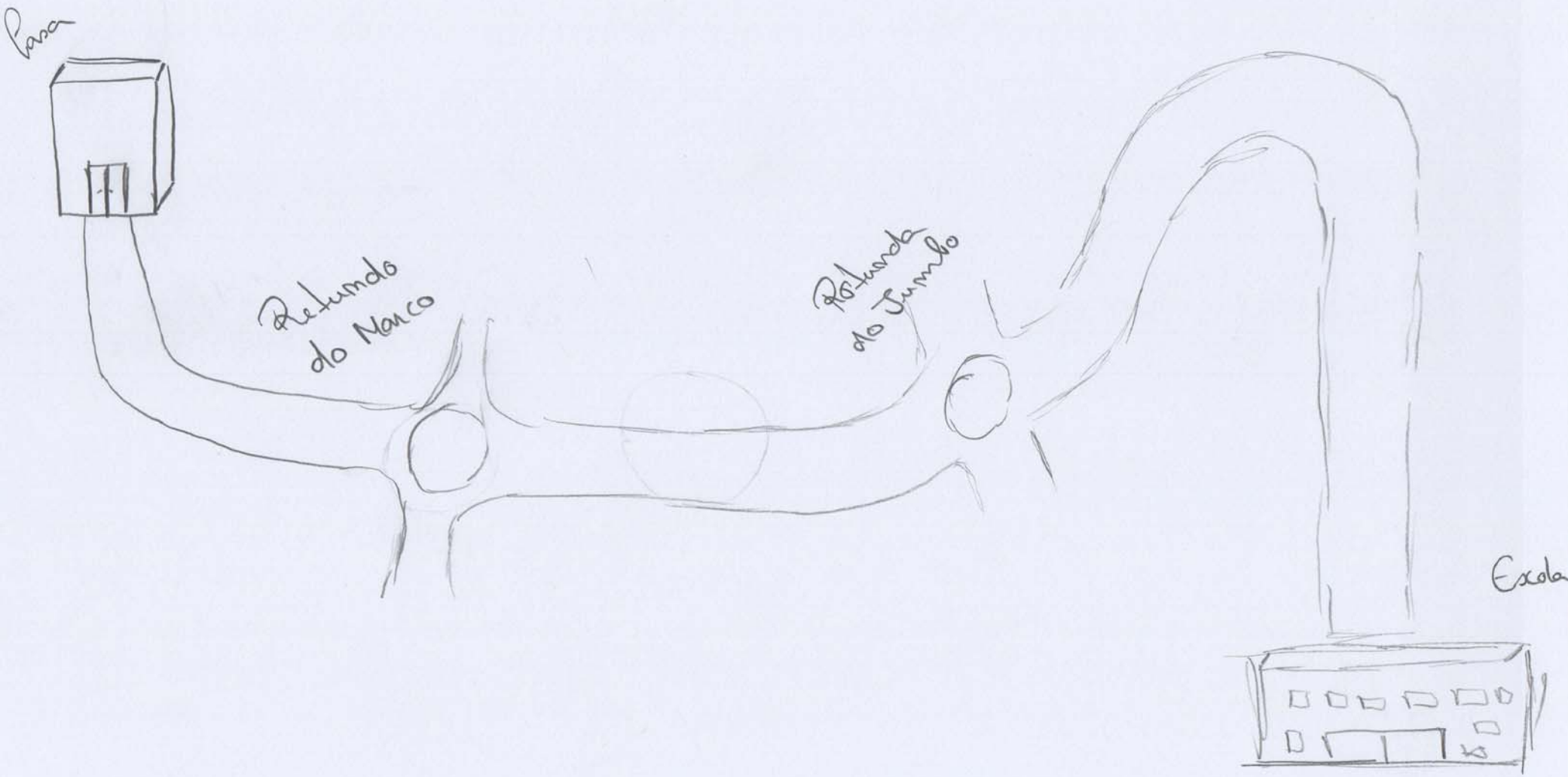
15 anos
Rua da Paz
Vale. S. Martinho

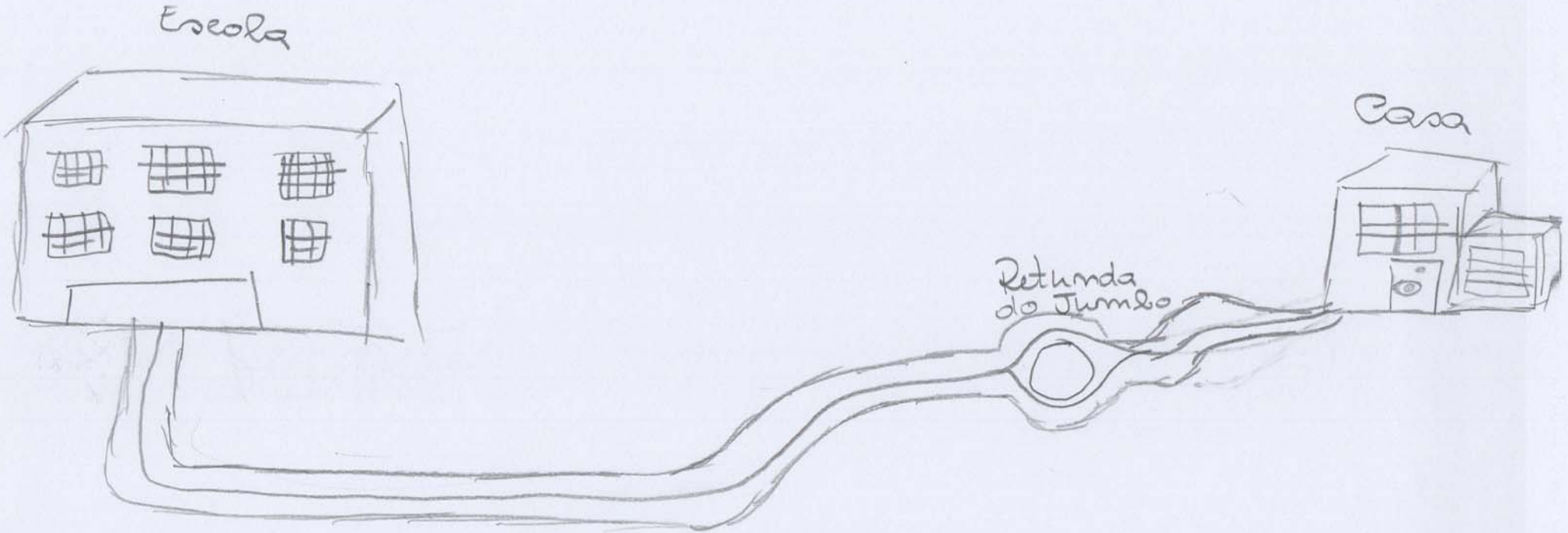



16 anos / Rua Cruz dos Caminhos
Gaviao
Didáxis
Minha Escola
Mais
Plural
Minha casa

Ramos

Rua do loteamento do castanhal, Bruffe





Ikaros
Rua Padre Freitas Reis

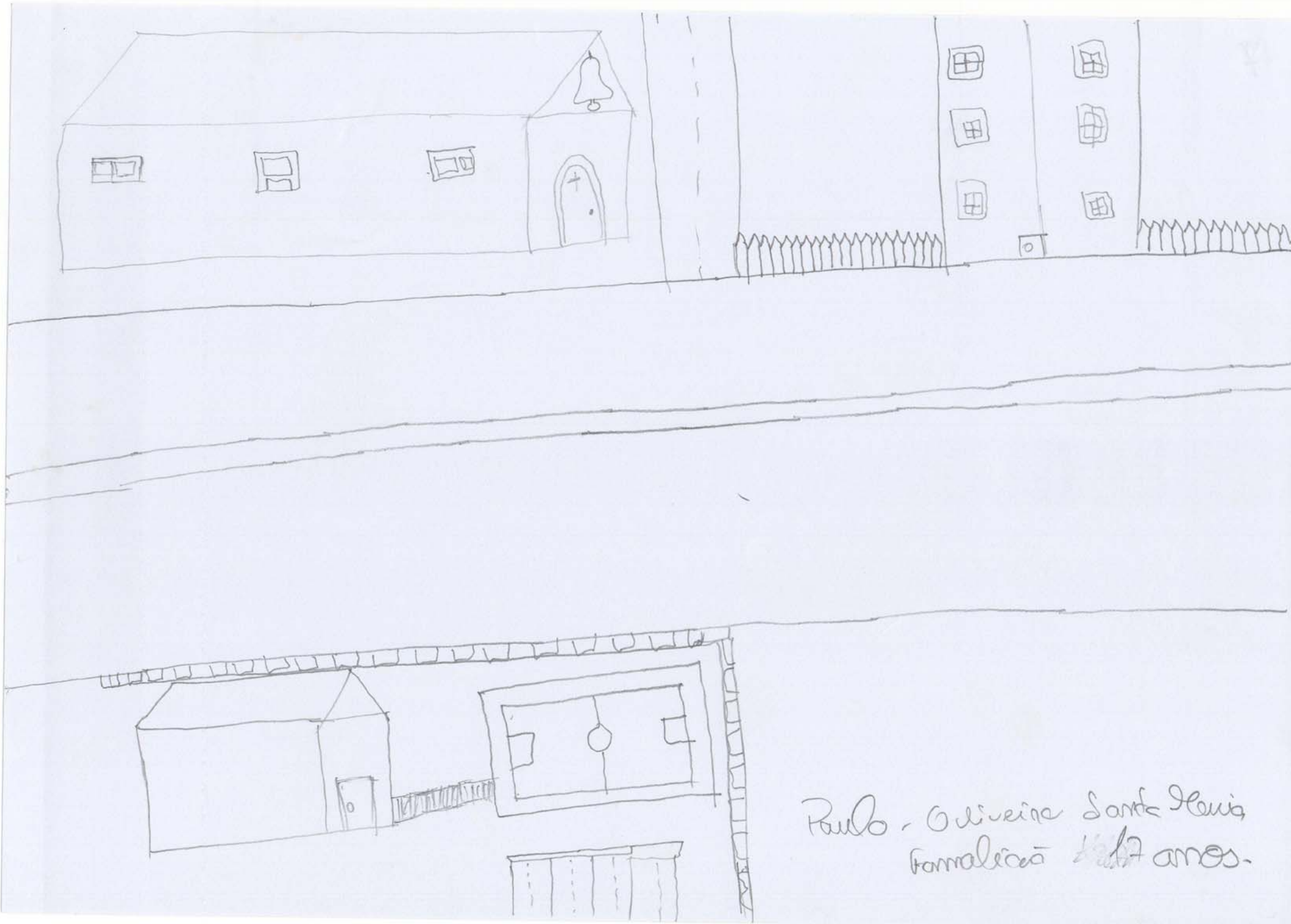
Desenha o teu percurso diário casa-escola

Didáxis Riba d'Ave. Turma de 12º ano (17-18 anos). 2015



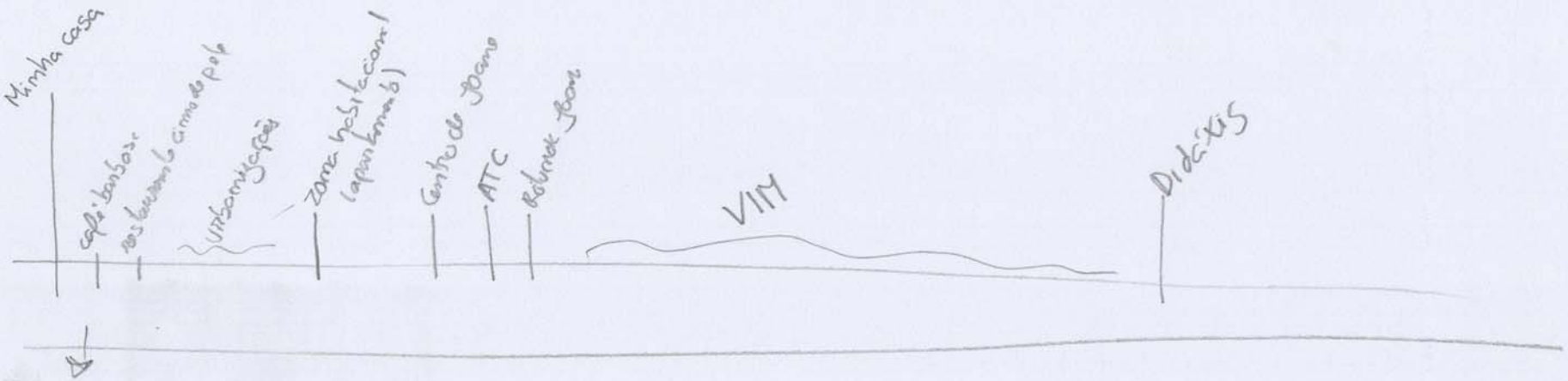
Avenida da Portela,
Nº 250, 4765-650 Delães

Lisa Fernandes

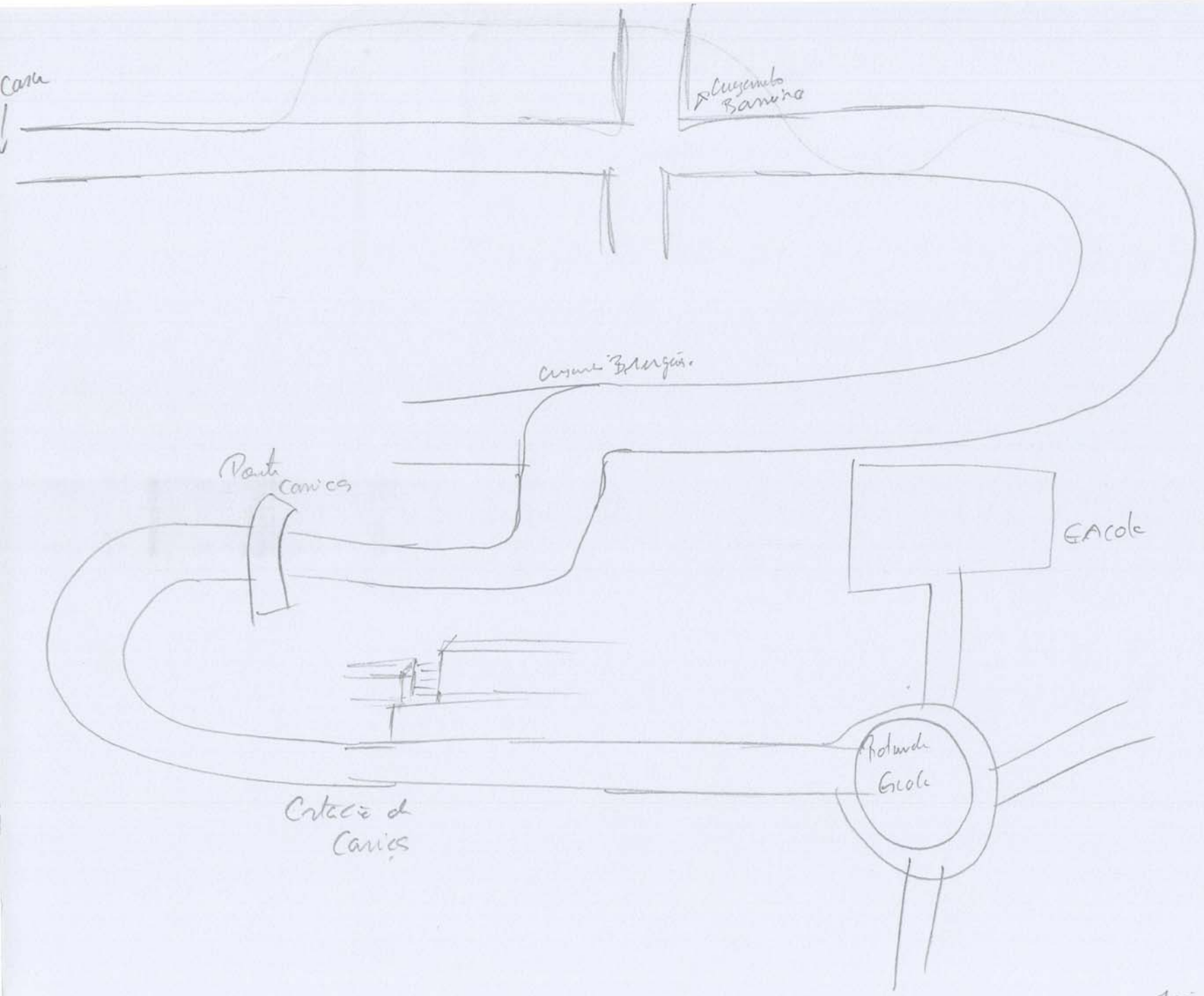


Paulo - Oliveira Santa Maria
Formalidade 11 anos.

Miguel de Castro 17 anos
Rua Martins Sarmento N609 RC ESQ

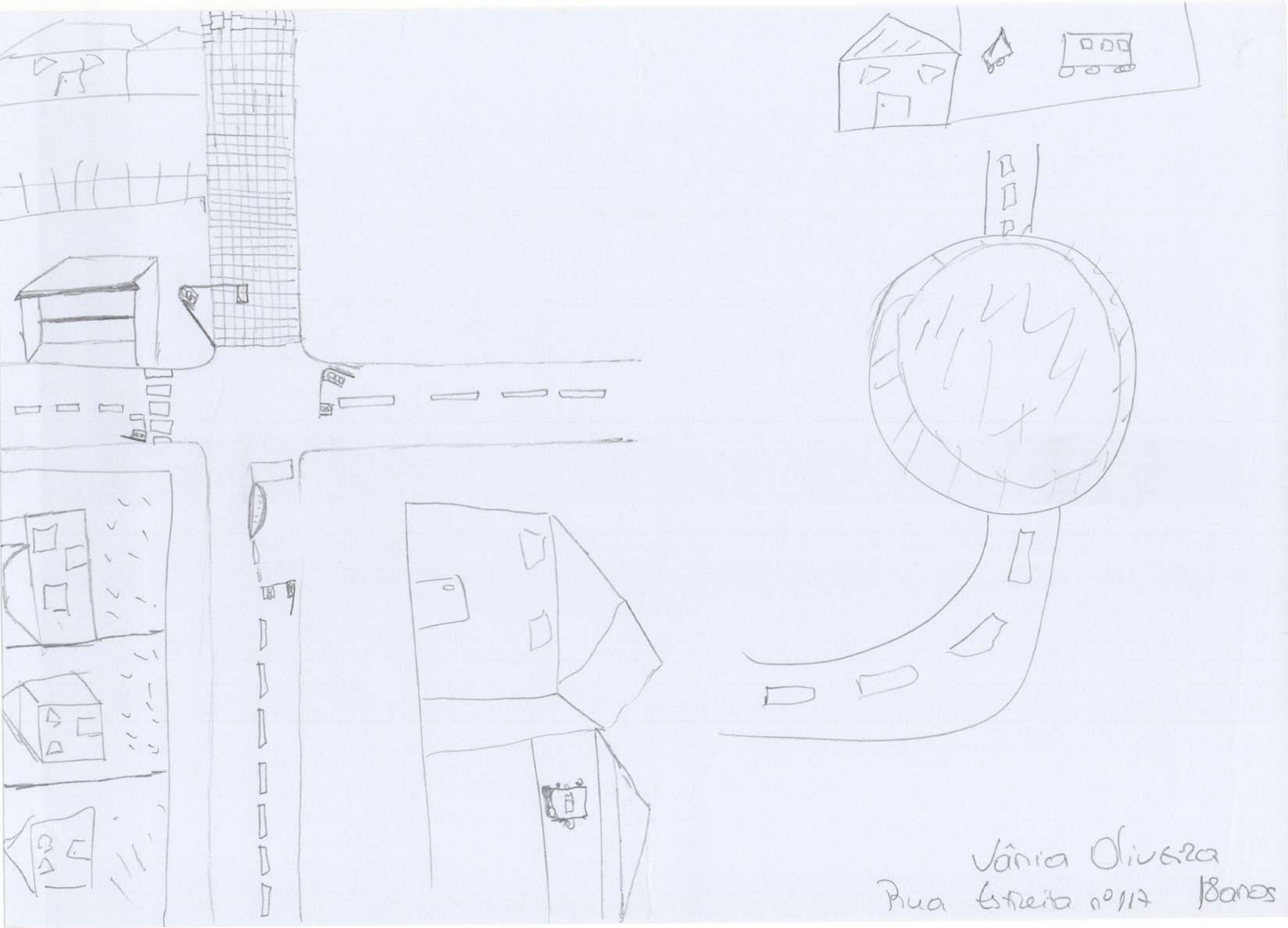


Viagem (isto é uma representação, na realidade existem curvas)

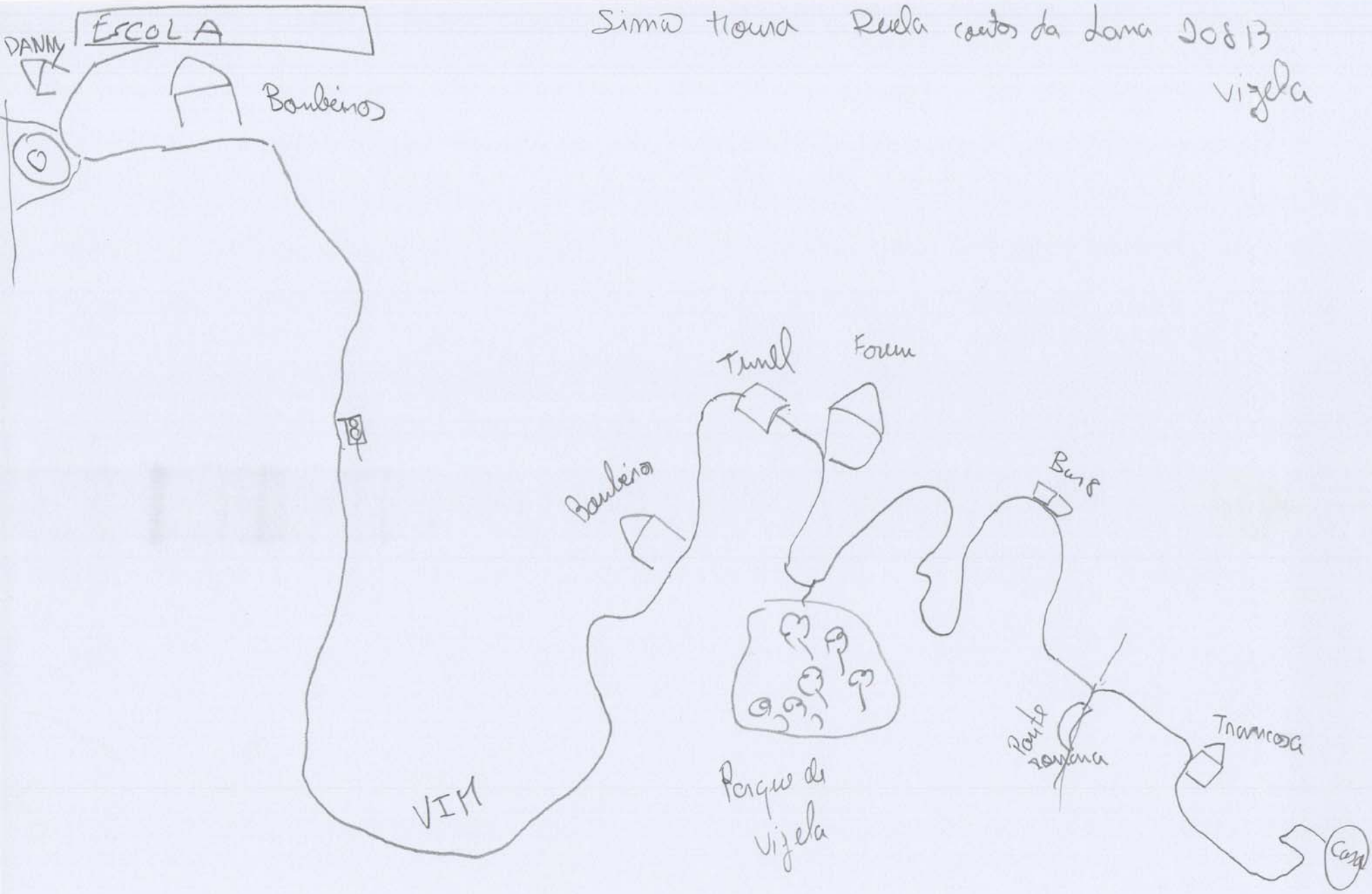


Jean Rodger
Rue de Sandjon n 1086

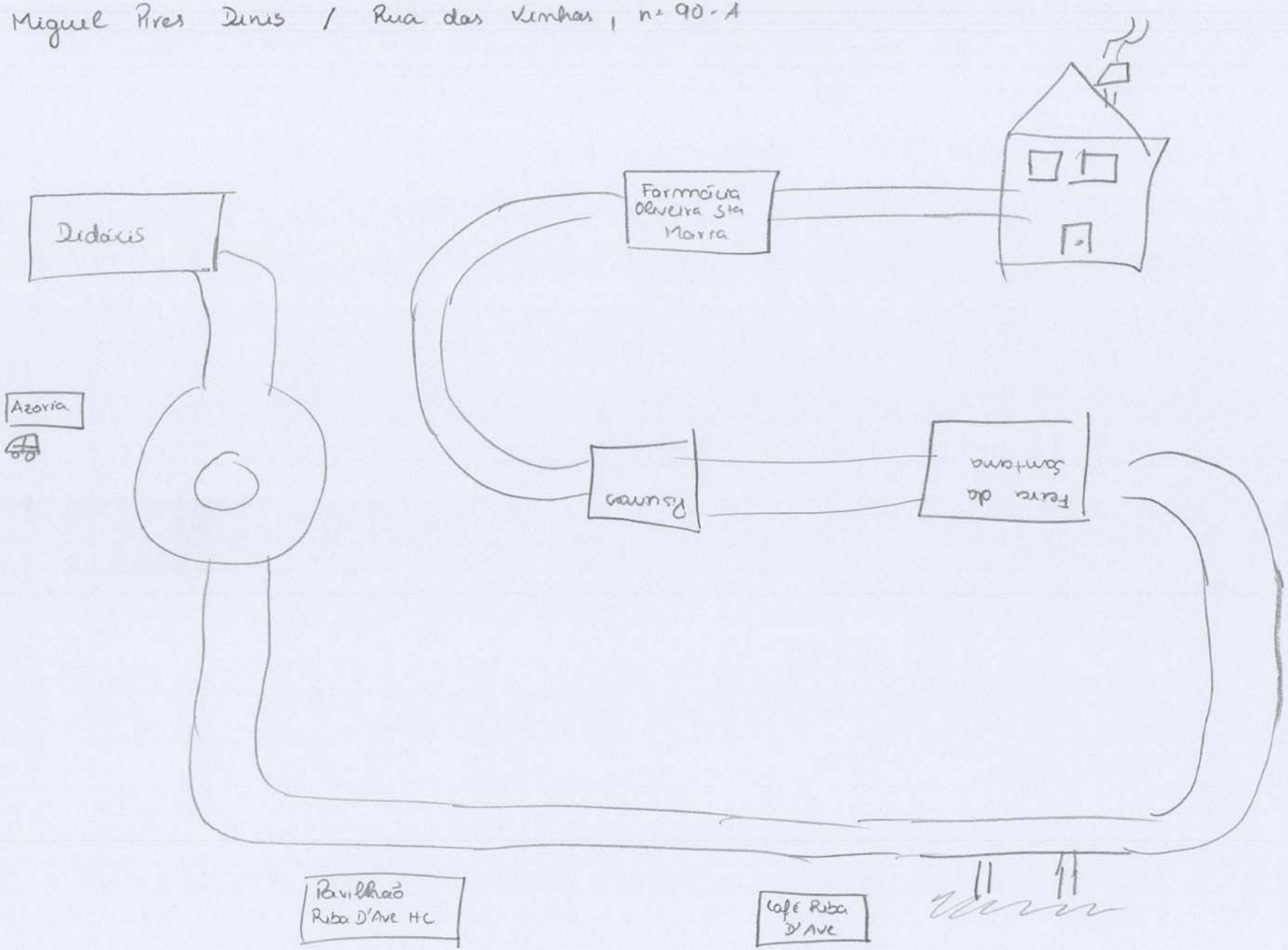

Cláudio, Vizela, 17



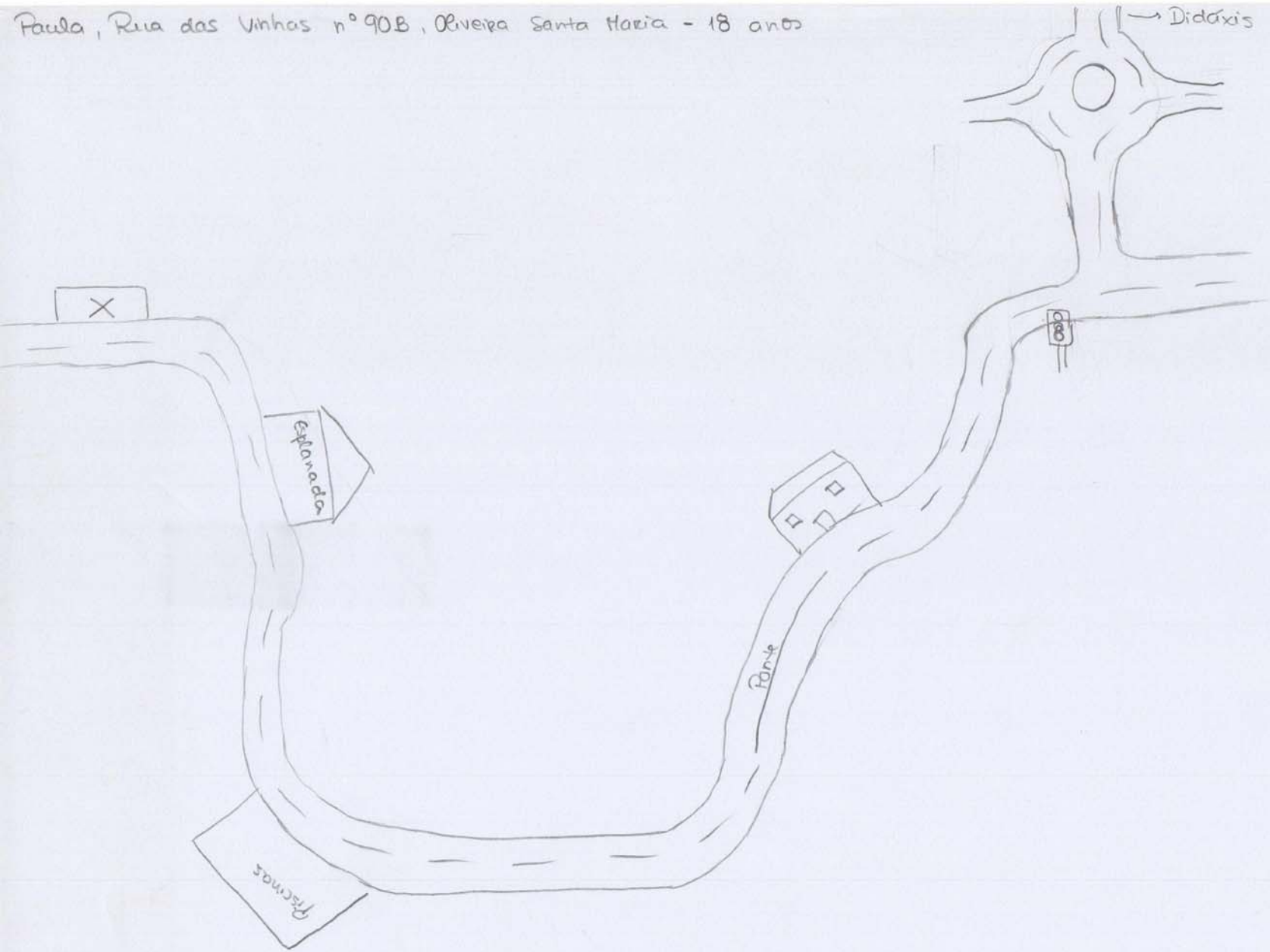
Vânia Oliveira
Rua Estreita nº117 Baneo


Sima Moura Rueda contos da Lama 30813
Vizela
ESCOLA
DANN
Bombeiros
Tunel
Forum
Bombeiros
Bus
VIM
Parque de Vizela
Ponte
Transcosa
Casa

Pedro Miguel Pires Dinis / Rua das Vinhas, nº 90 - A



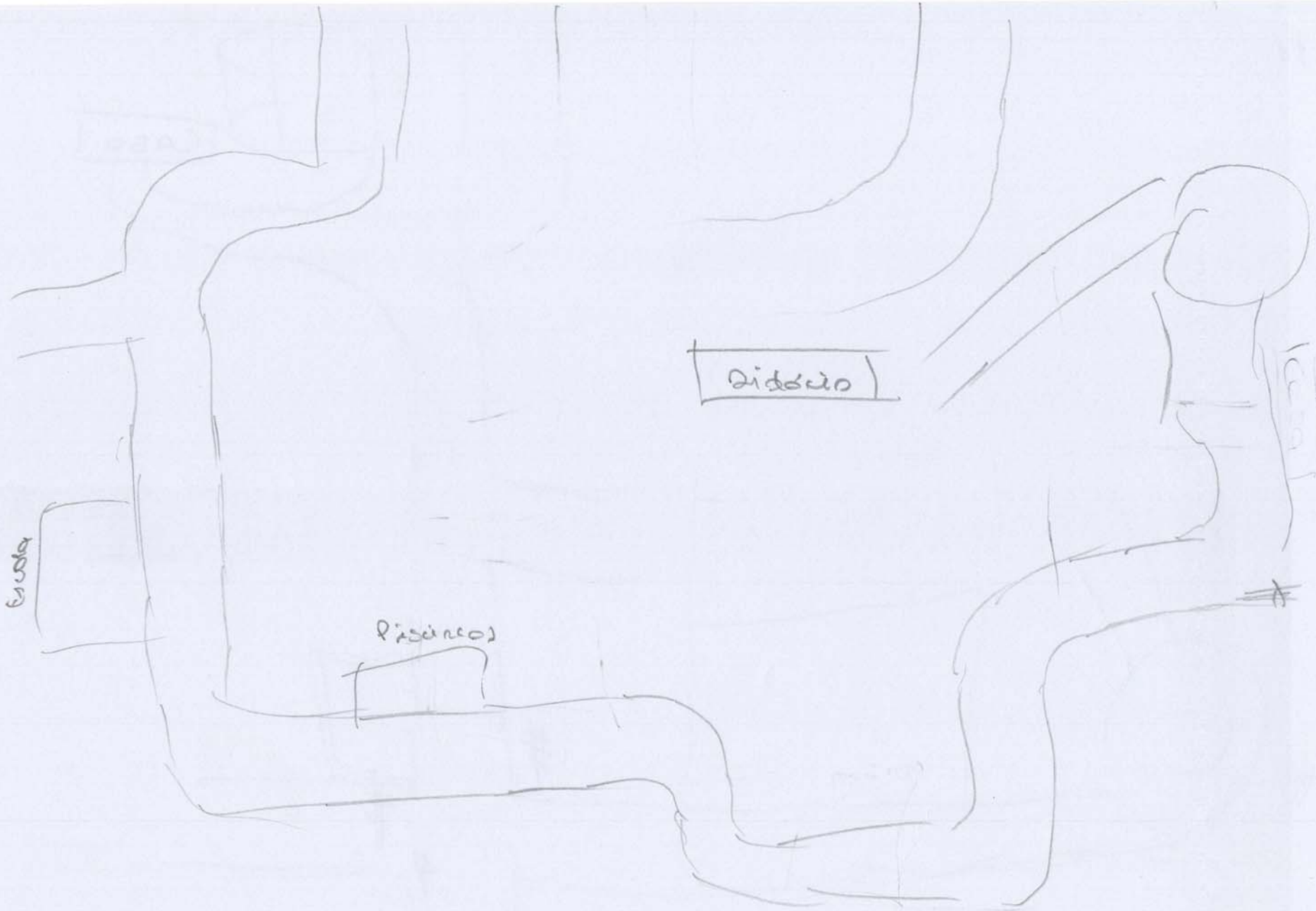
Paula, Rua das Vinhas nº 90B, Oliveira Santa Maria - 18 anos



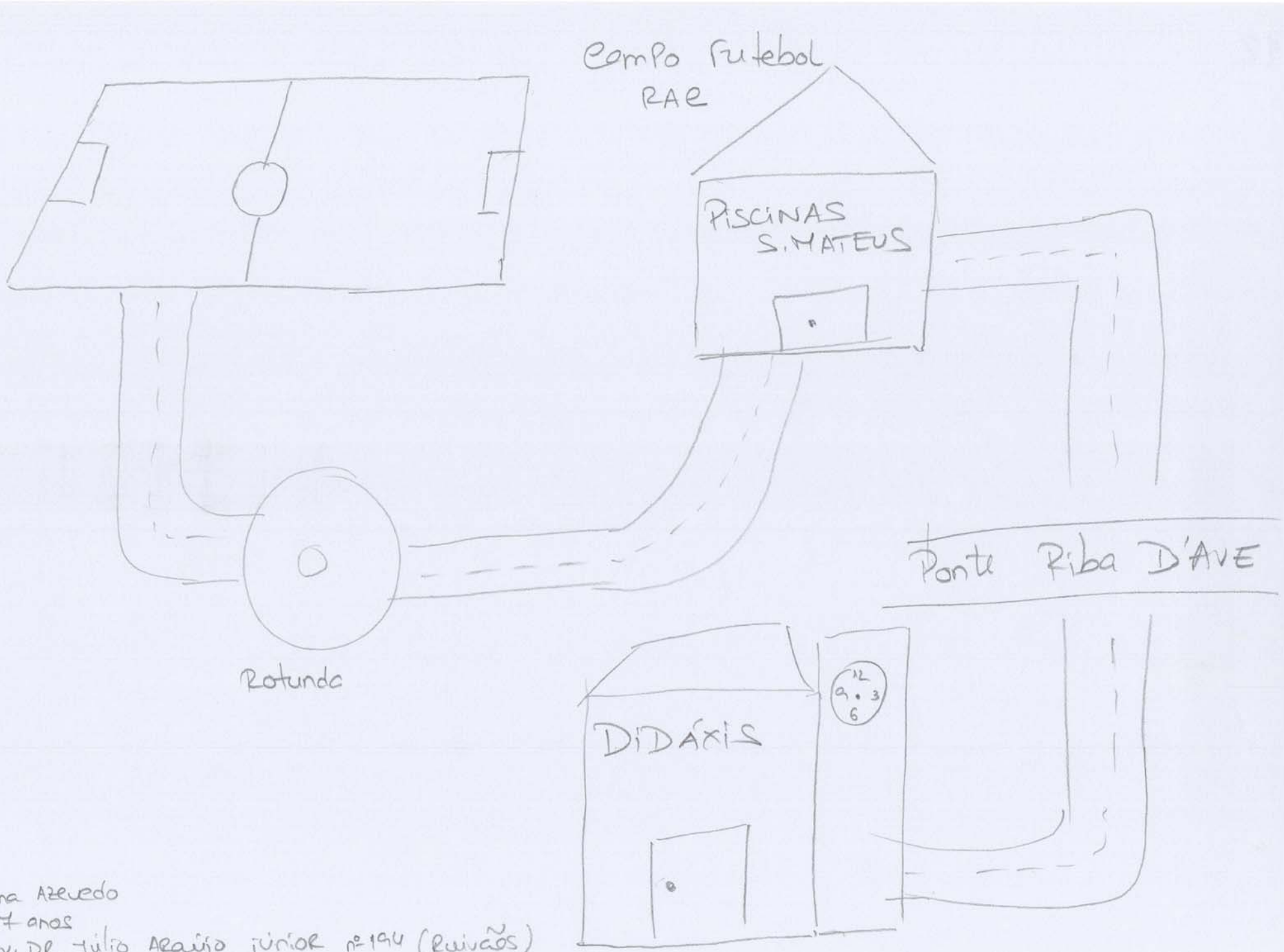


Daniela Brandão 19 anos

Rua Marques Arcuso nº104 2.ºD

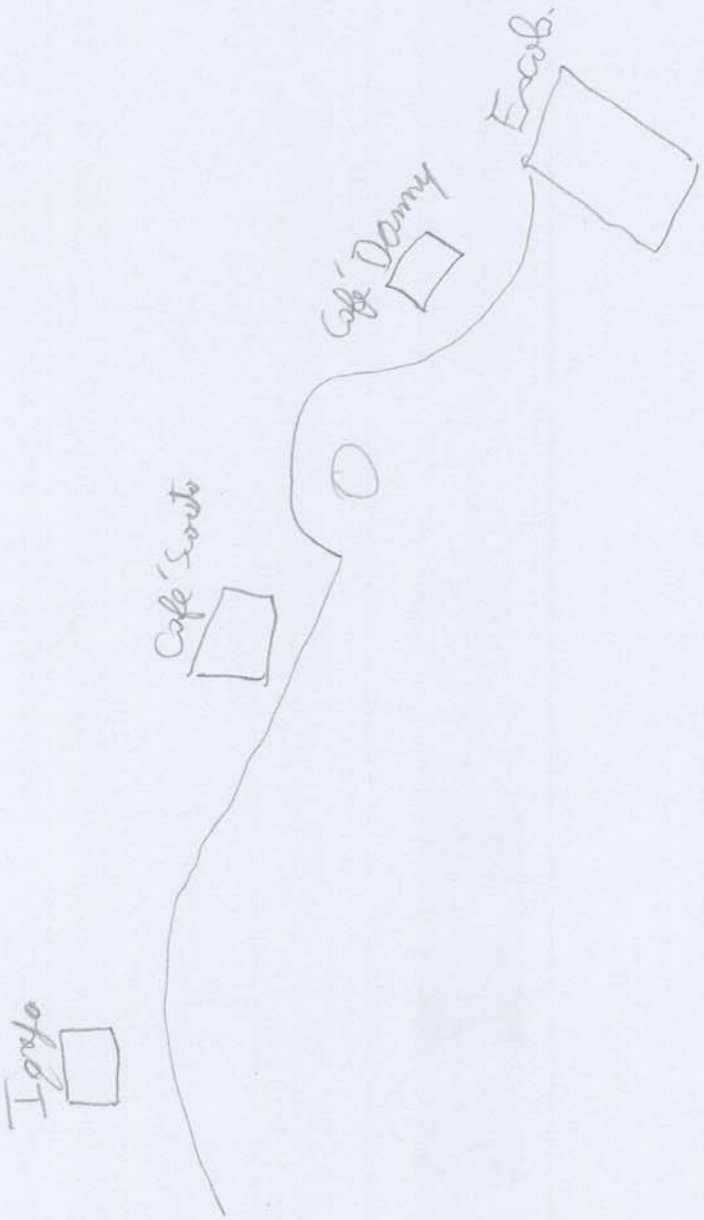


Horgenildo Loiseau
18 anos Novais

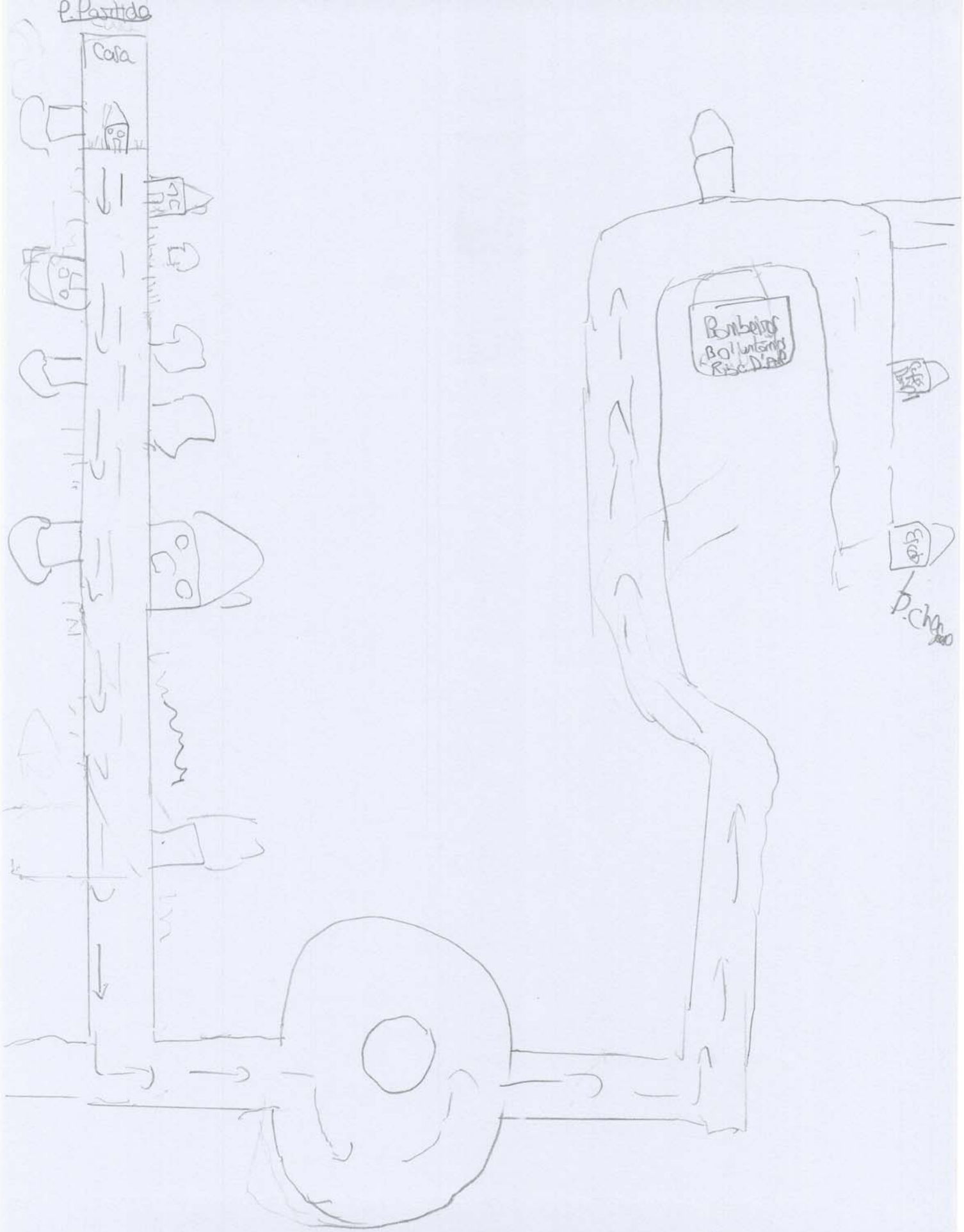


Ana Azevedo
17 anos
Av. Dr. Júlio Araújo júnior nº194 (Ruivães)

Sérgio Idade: 18 Morada - Rua Motor nº88

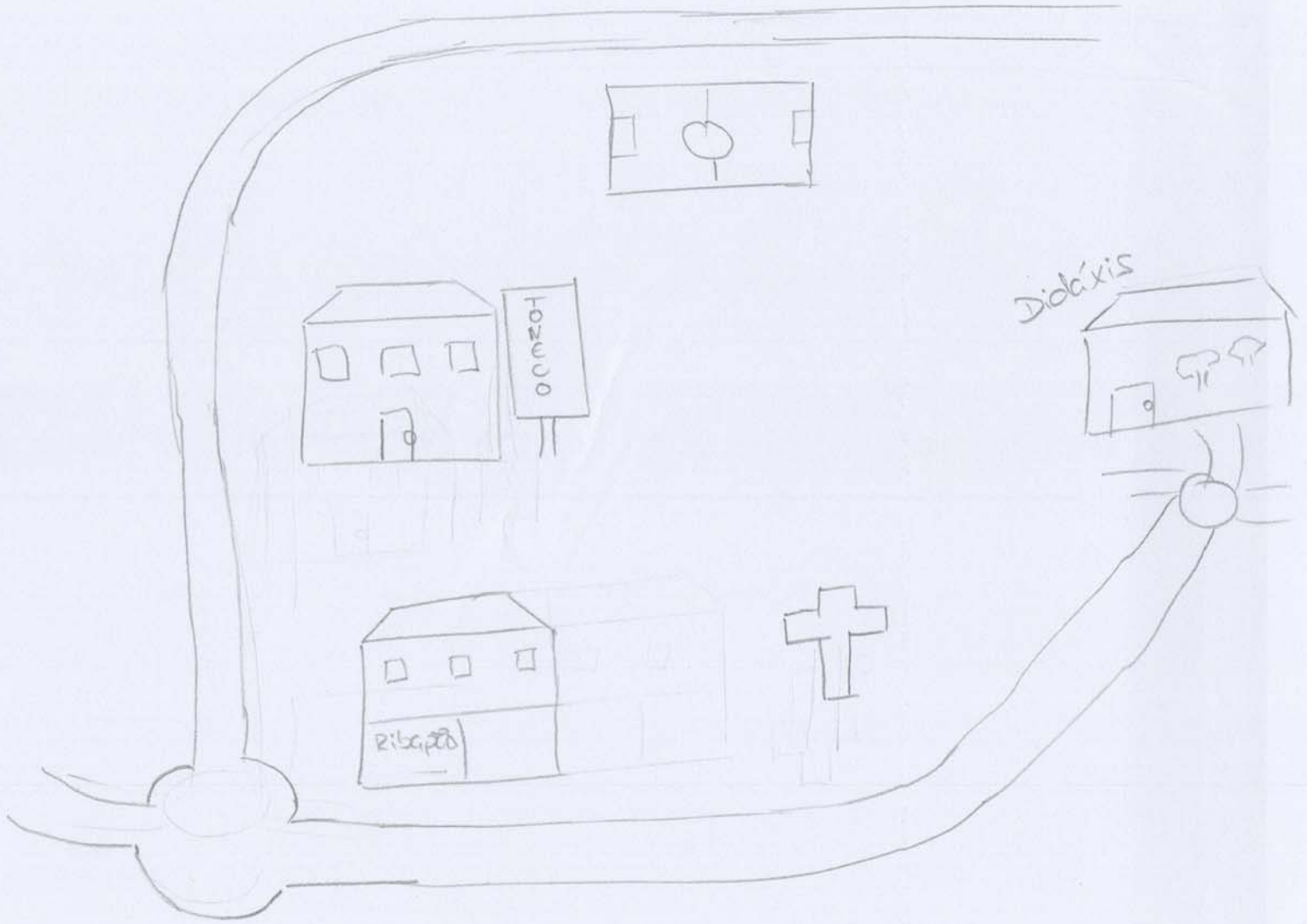


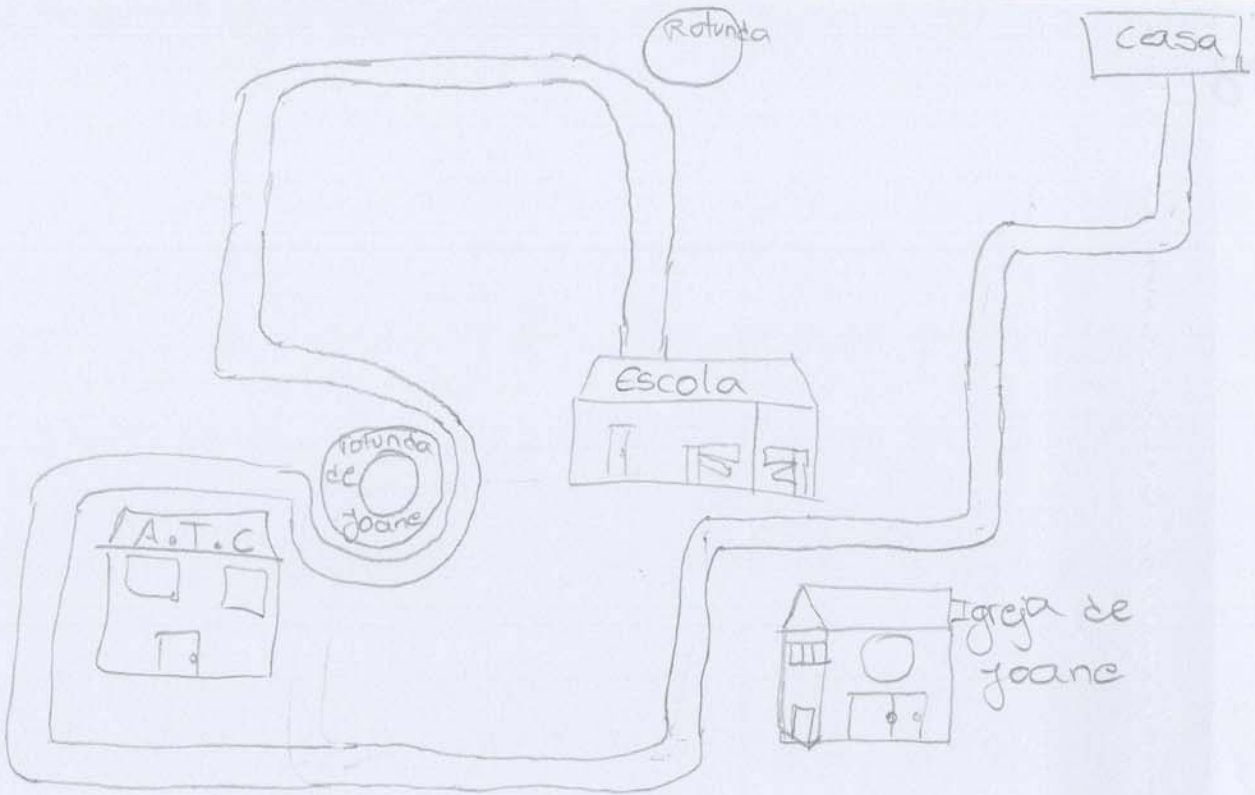
83



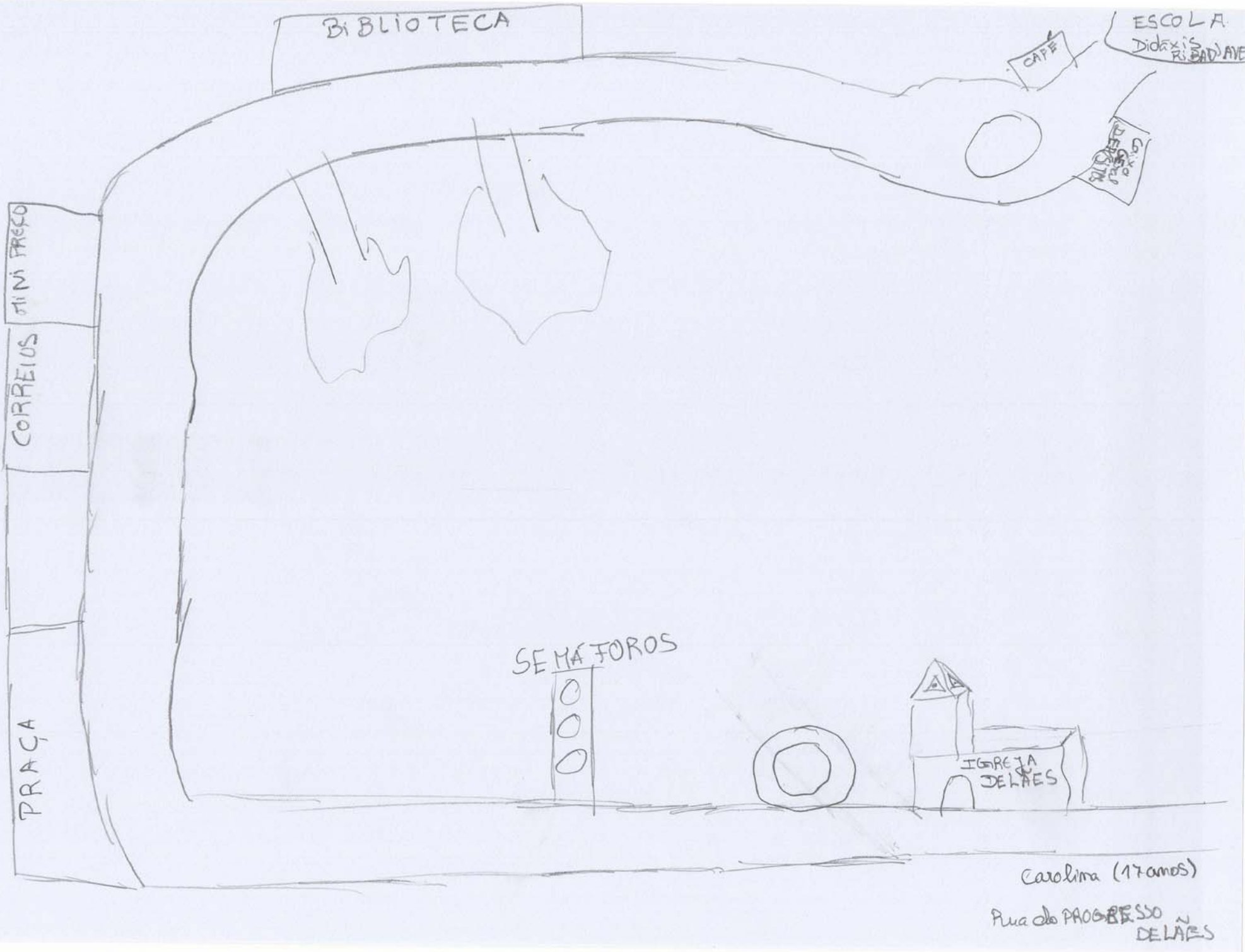
Rua, 18 and
Airão ; Riba D'Ave

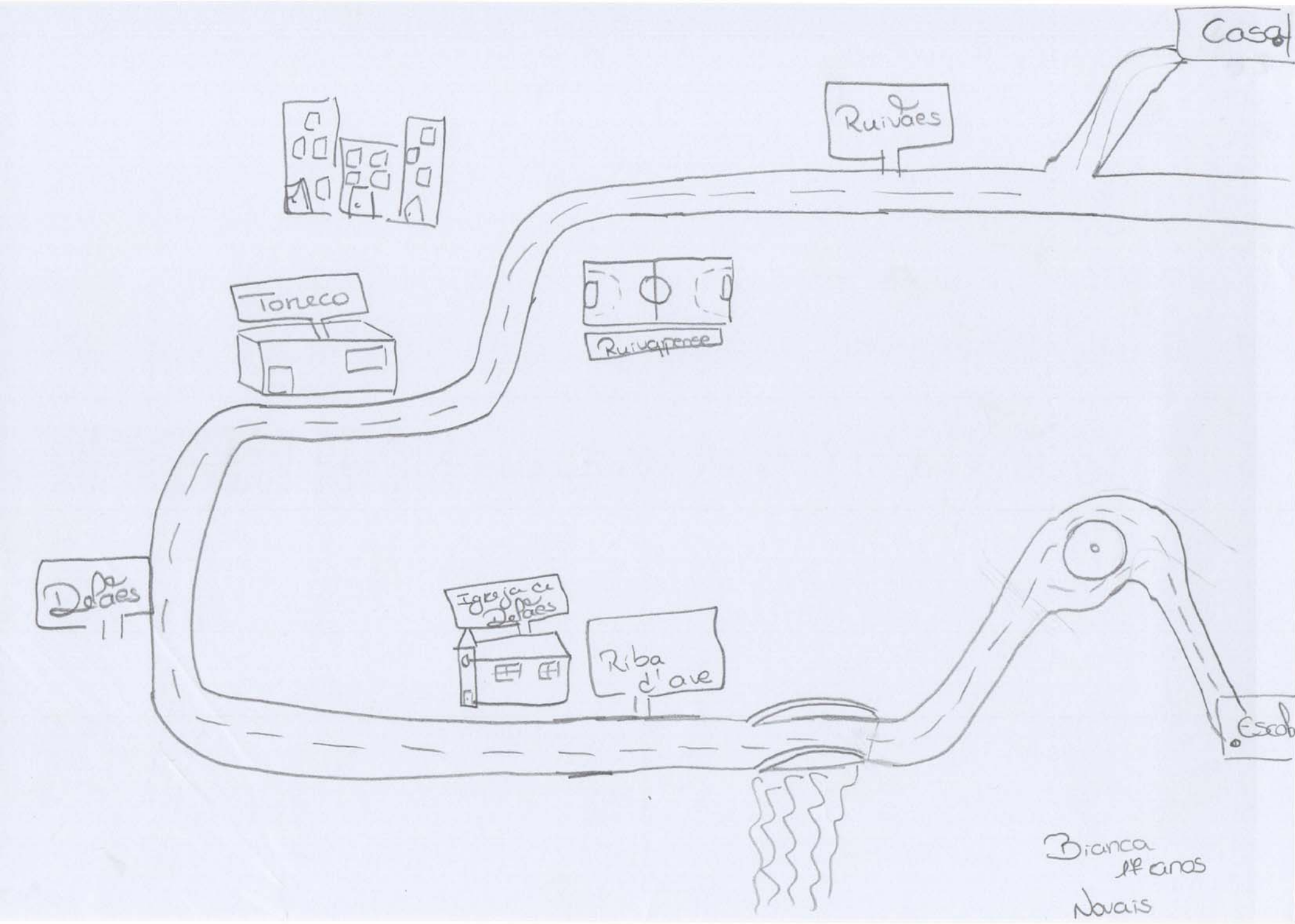
Andreia, 17 anos
Rua dos Pardieiros, Norcis





Ana
17 anos
Joane

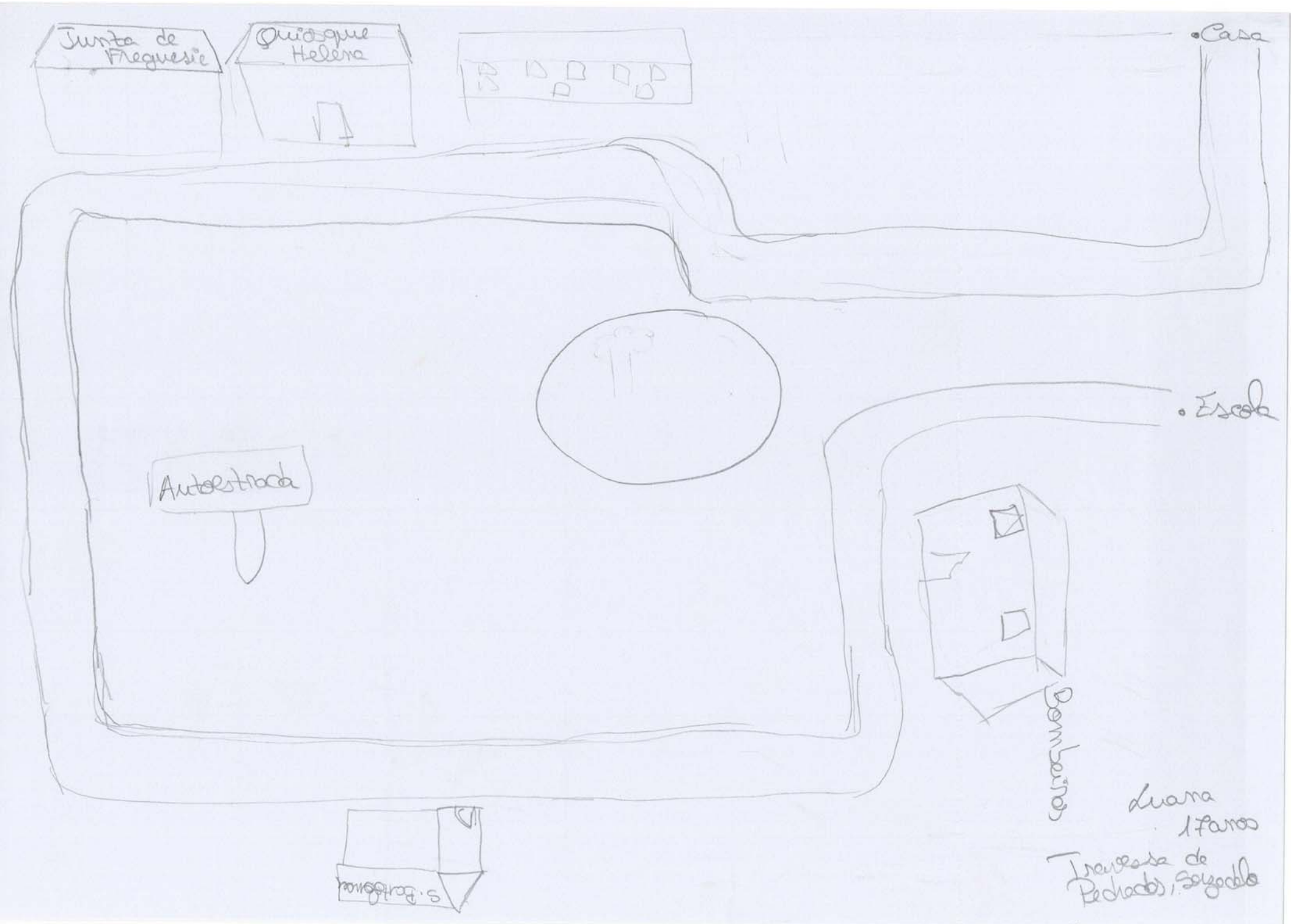

BIBLIOTECA
ESCOLA
CAFÉ
MINI PREÇO
CORREIOS
PRAÇA
SEMÁFOROS
IGREJA DE LÃES
Carolina (17 anos)
Rua do PROGRESSO DE LÃES



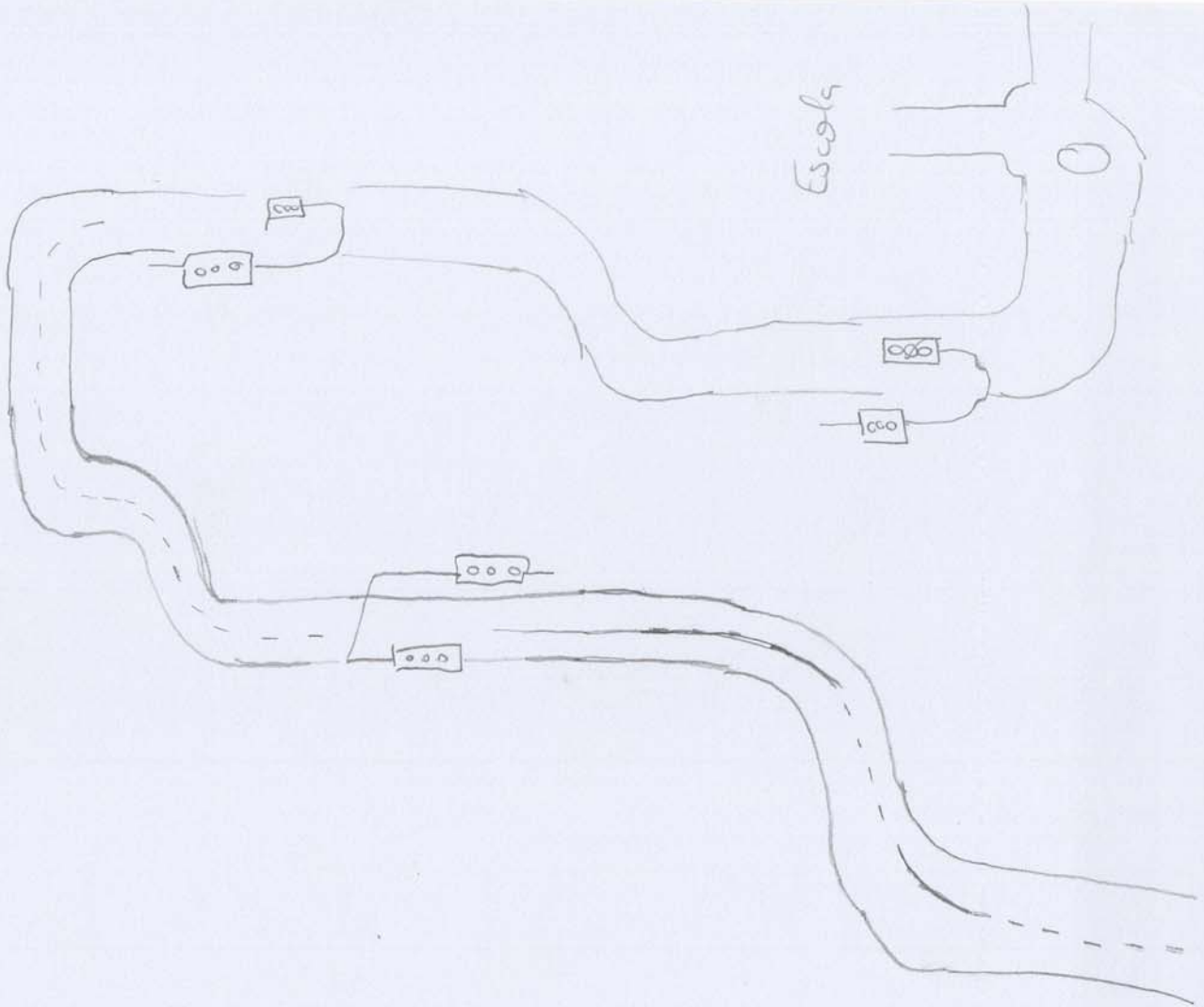
Bianca
11 anos
Novais

João - Oliveira São Mateus - Famalicão
18 anos

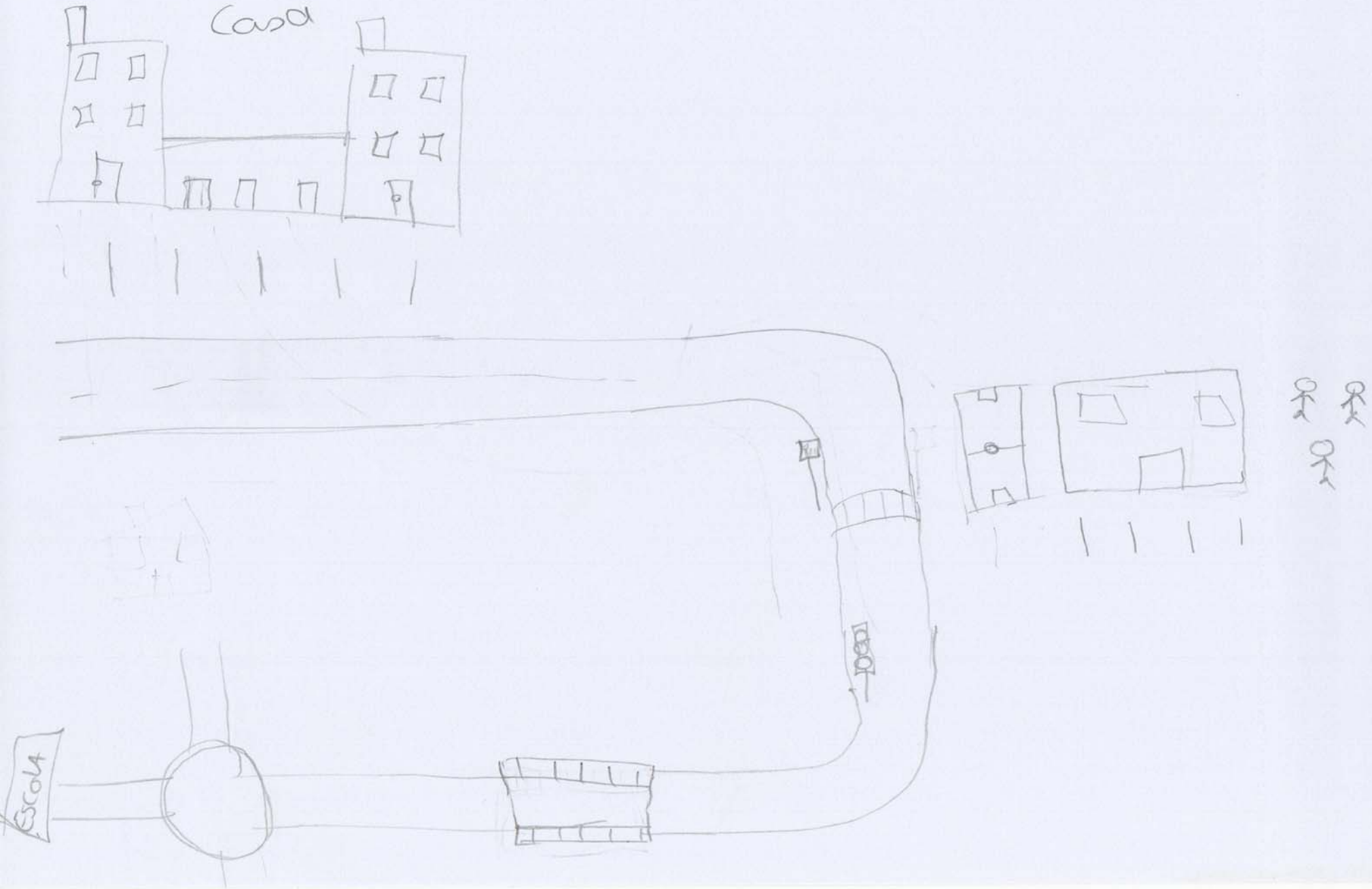



Junta de Freguesia
Quiosque Helena
Casa
Escola
Autoestrada
Bombeiros
Luana
17 anos
Travessa de Pedrados, Sozedo
S. Bartolomeu

Miguel Amorim, 18 anos
Rua das Chouças, nº 85 Bairro



Gabriela, Rua Dr. Ângelo Vidal Pinheiro nº205, Delães - 18 anos



Contabilização de referências nos percursos

PERCURSO S. COSME	
Escola	21
Casa	19
Café Rainha	5
Campos de jogo Didáxis	3
Jumbo	3
Jumbo (rotunda)	3
Direcção Braga	2
Hospital	2
Mais Plural	2
Parque da Cidade	2
Representação áreas arborizadas	2
Representação edificado	2
Vieira de Castro	2
Campo	1
Campo da feira	1
Cemitério	1

PERCURSO RIBA D'AVE	
Escola	21
Casa	19
Pontes	9
Representação semáforos	9
Café/restaurante	8
Igreja	8
Piscinas	4
Rio	4
Bombeiros	3
Café Dany	3
Campo de futebol	3
ATC	2
Campo de futebol RAC	2
Escola (outra)	2
Mini Preço	2
VIM	2

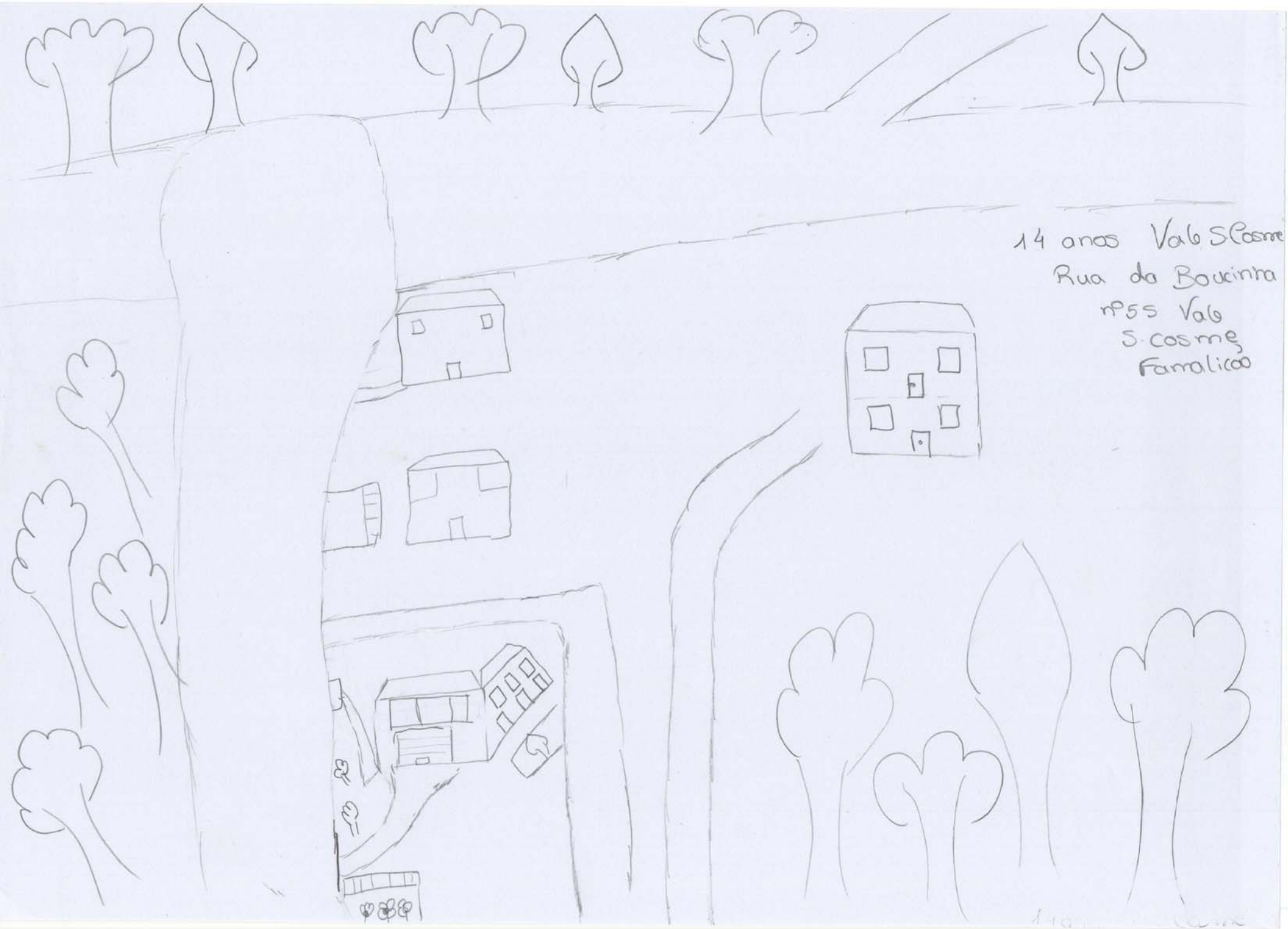
Direcção Famalicão	1
Direcção Guimarães	1
Direcção Porto	1
Direcção Vale S. Martinho	1
Escola EB1 Outeiro	1
Farmácia	1
Moço Morto	1
Monte	1
Moutados	1
Moutados (rotunda)	1
Pastelaria Miga Doce	1
Piscinas municipais	1
Representação áreas cultivadas	1
Representação vegetação genérica	1
Rotunda do Marco	1
Rotunda dos Pinheirinhos	1
Têxtil Manuel Gonçalves	1

Azória (bomba de gasolina)	1
Biblioteca	1
Caixa Geral de Depósitos	1
Carro	1
Centro de Joane	1
Correios	1
Delães	1
Estação Caniços	1
Fábrica	1
Farmácia Oliveira Santa Maria	1
Feira Santana	1
Fórum	1
Hóquei	1
Junta de Freguesia	1
Paragem de autocarro	1
Parque Vizela	1
Pessoas	1
Praça	1
Quiosque	1
Representação de arvores	1

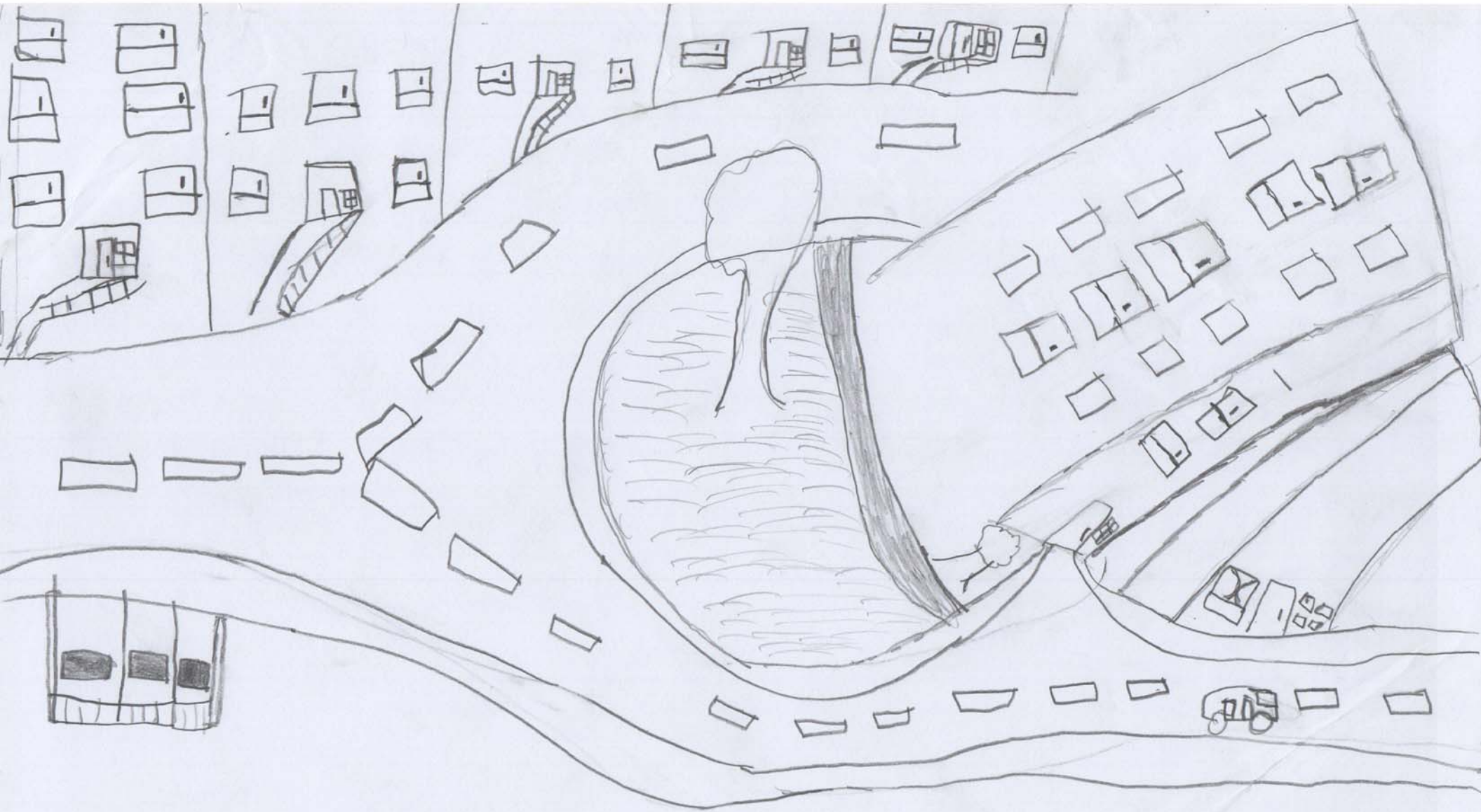
Riba d'Ave	1
Ruivães	1
Trancosa	1
Túnel	1
Urbanizações	1
Zona habitacional (apartametos)	1

Desenha o sítio onde moras

Didáxis S. Cosme. Turma de 9º ano (14-15 anos). 2015


14 anos Vale S Cosme
Rua da Boucinha
nº55 Vale
S. Cosme
Famalicão

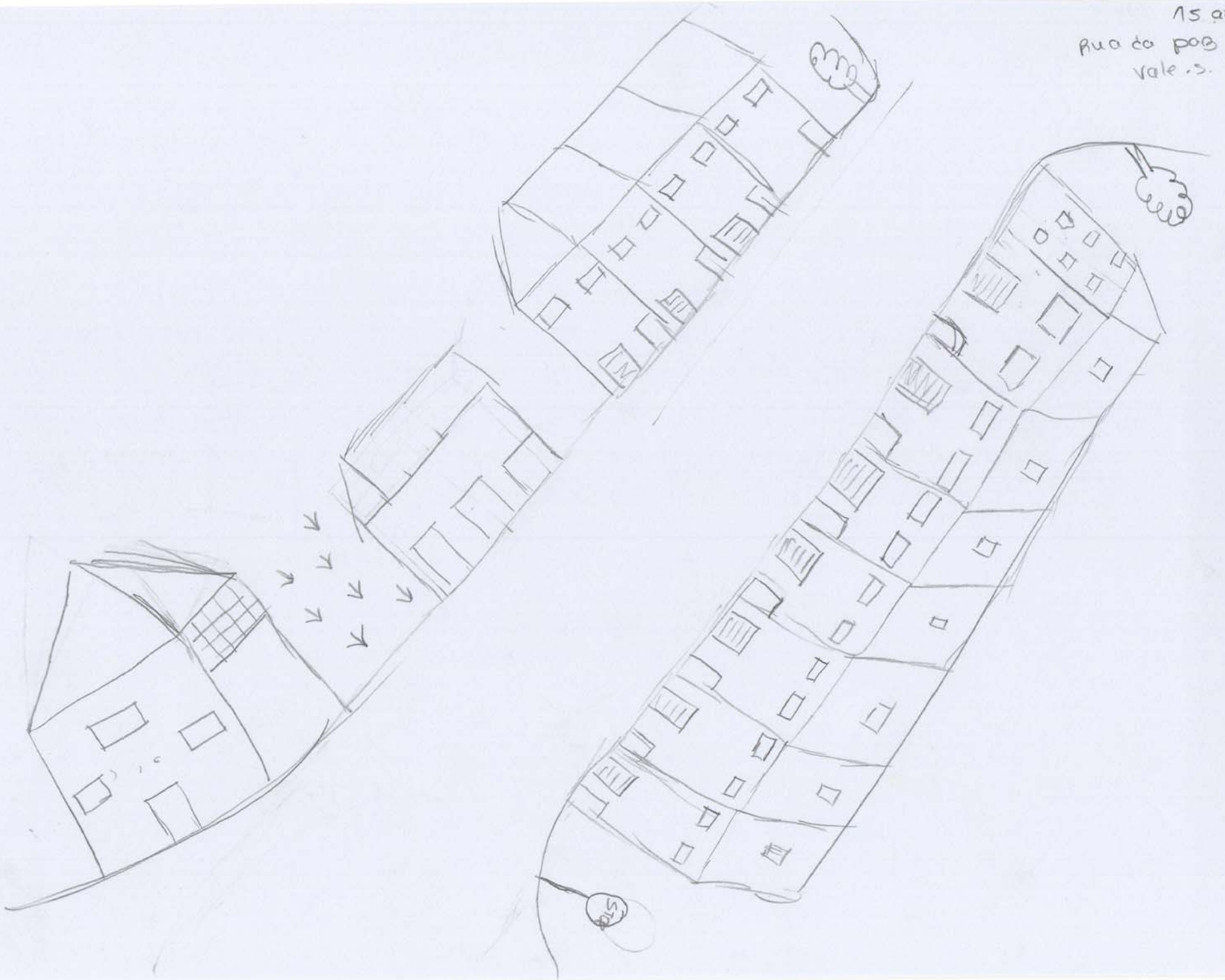

Taluai - Rua Comandante
Amrupi Oliveira
Maria Beserra 8.7



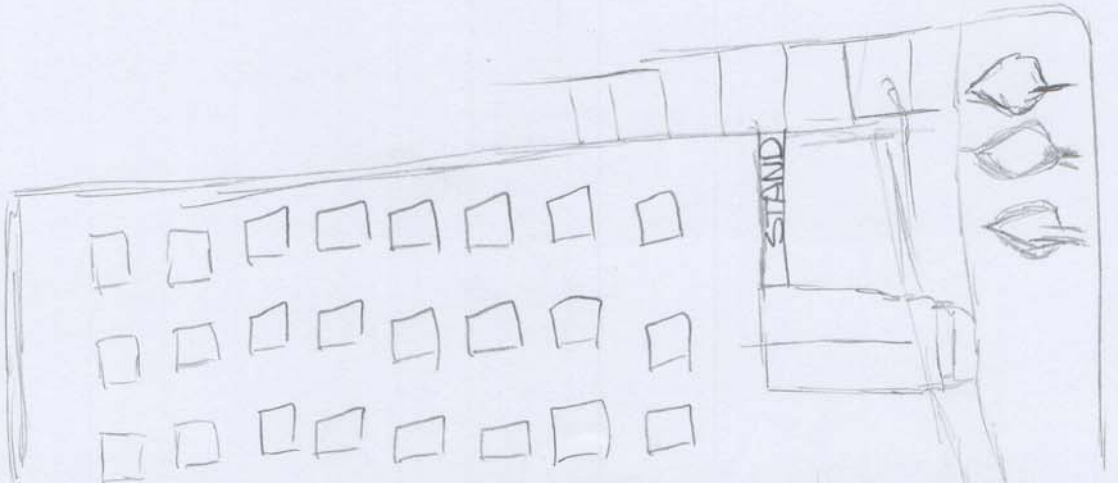
Para Eça de Queiroz
845 3.º C 14 anos

15 anos

Rua do poço
Vale S. Martinho

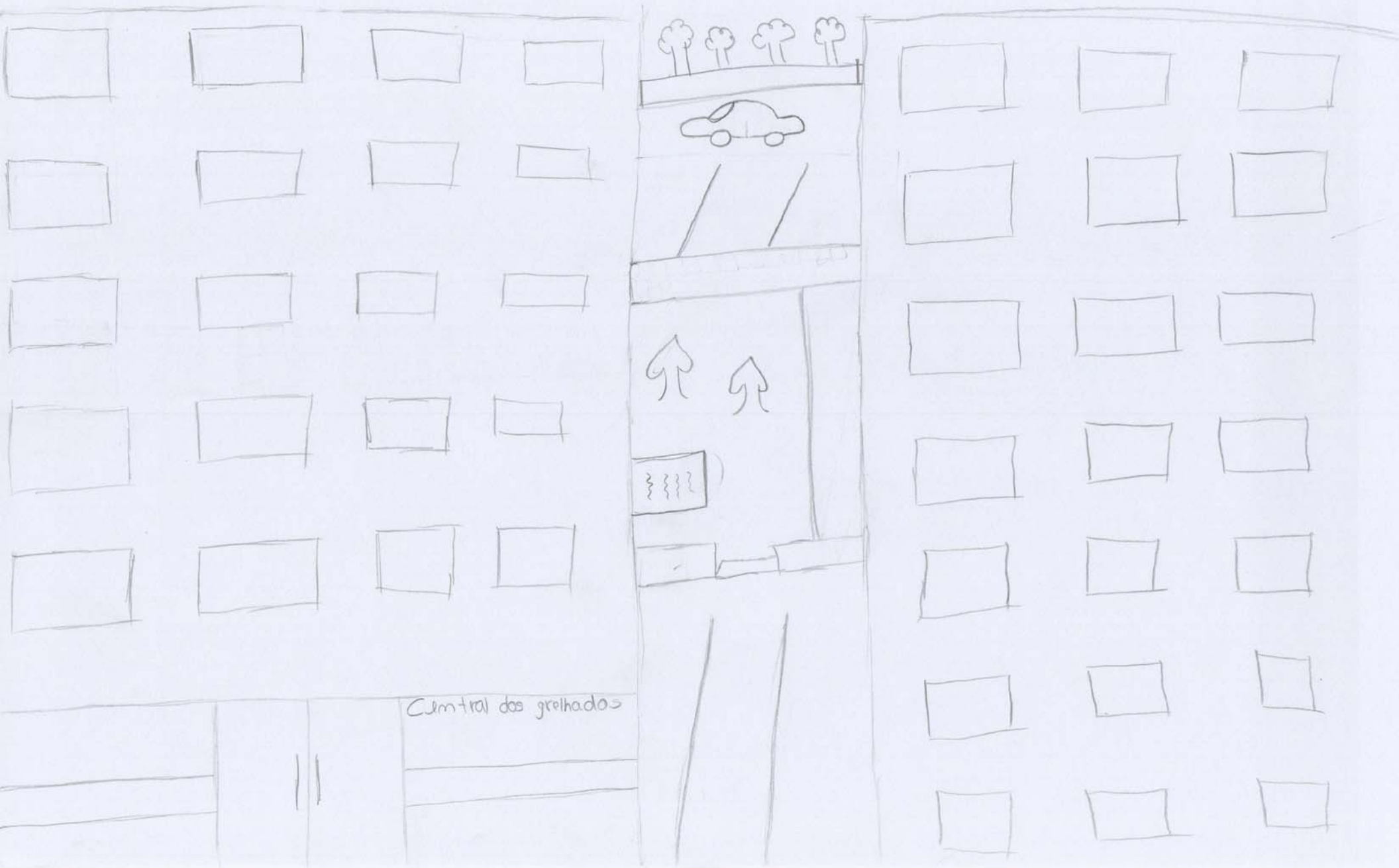





STAND

Av. Brasil, Quinta da Maia, 14 amos

Parque

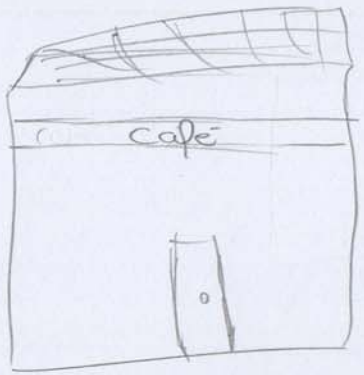


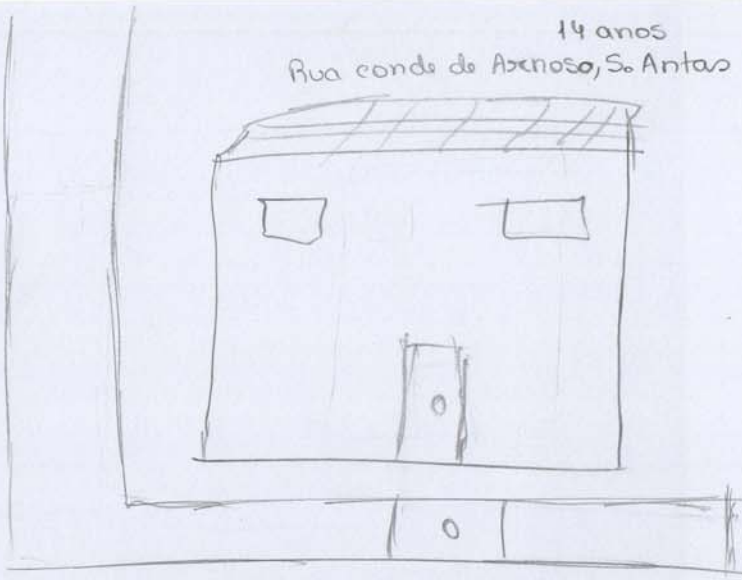
Rua Alves Roçadas
14 anos

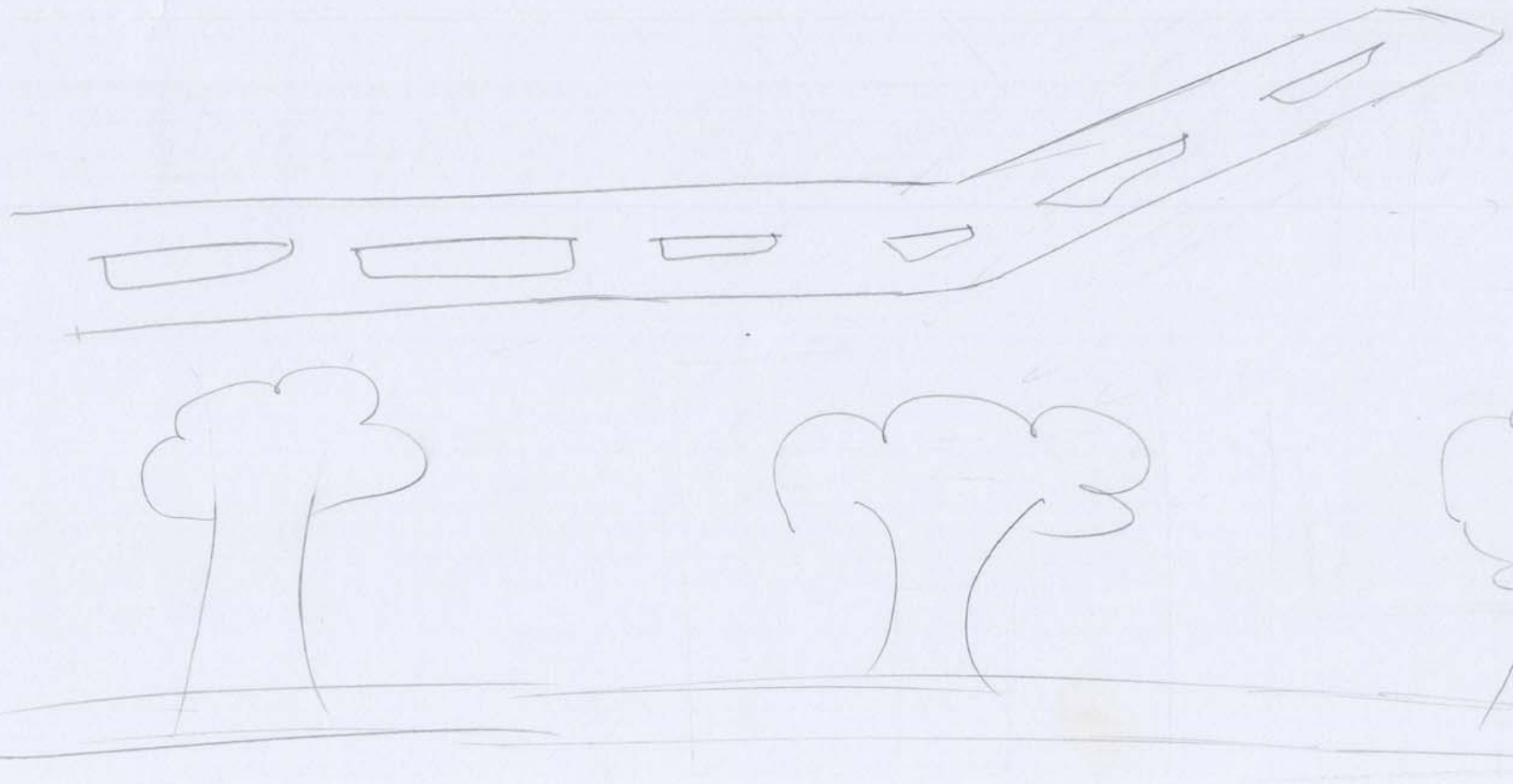


14 anos

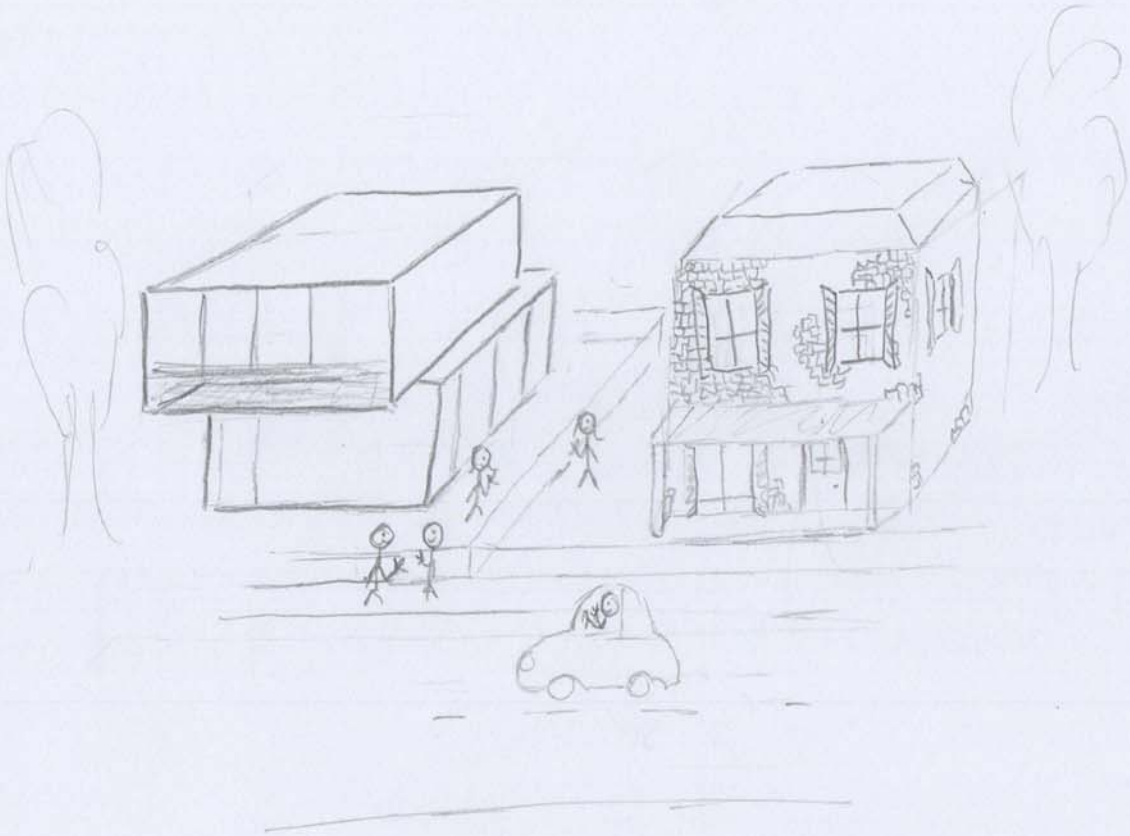
Rua conde de Azenoso, S. Antas



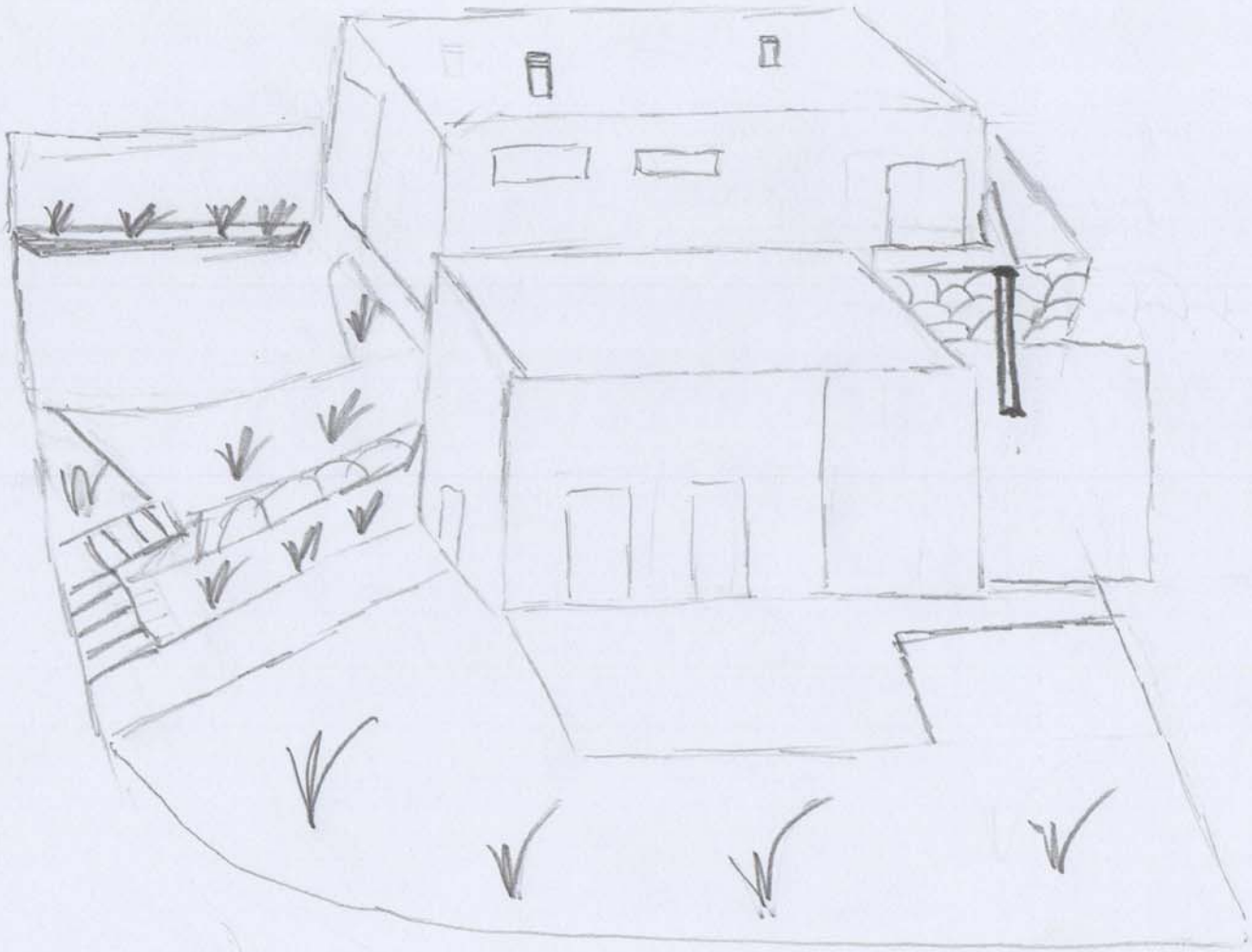




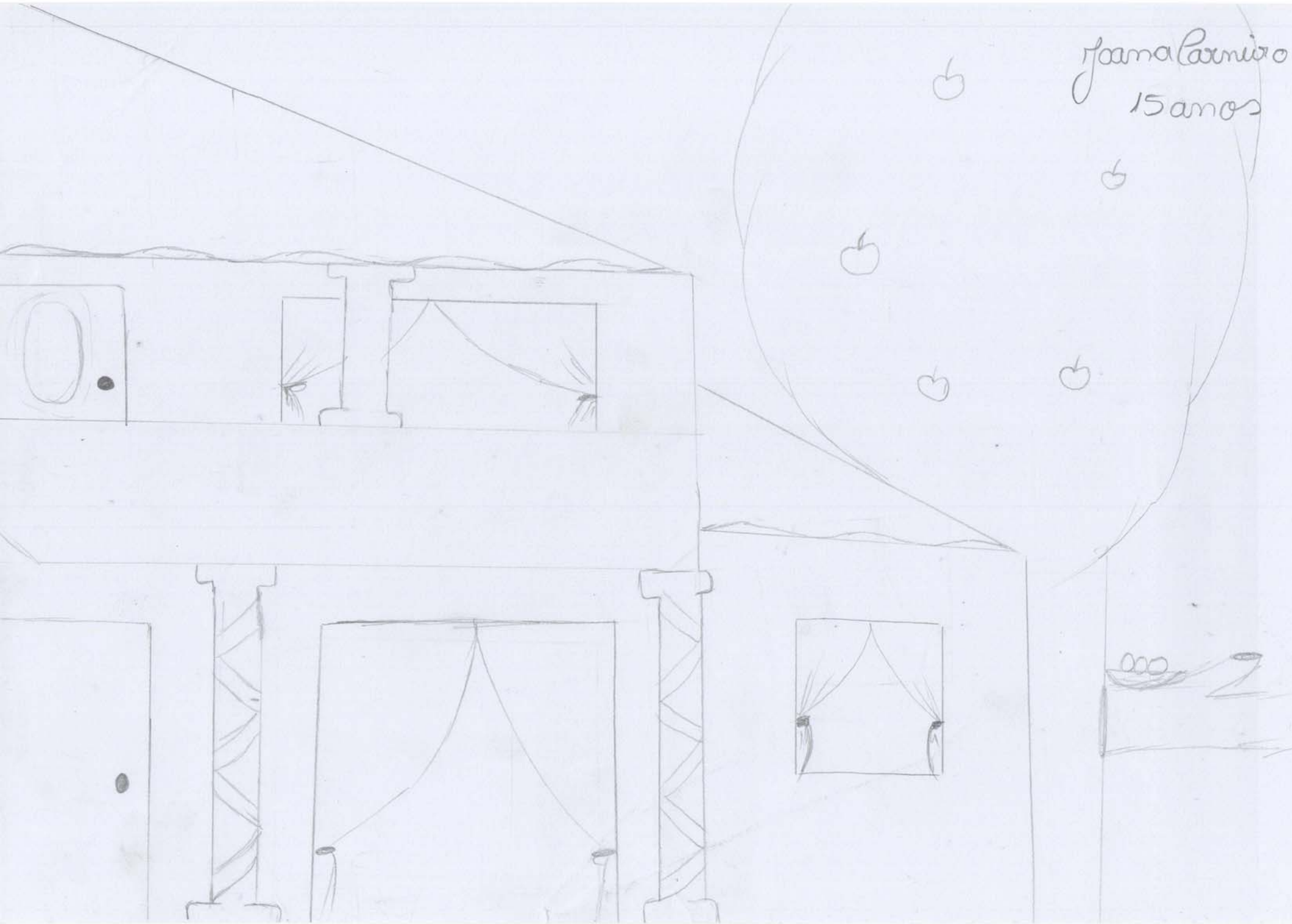
Parque
da cidade

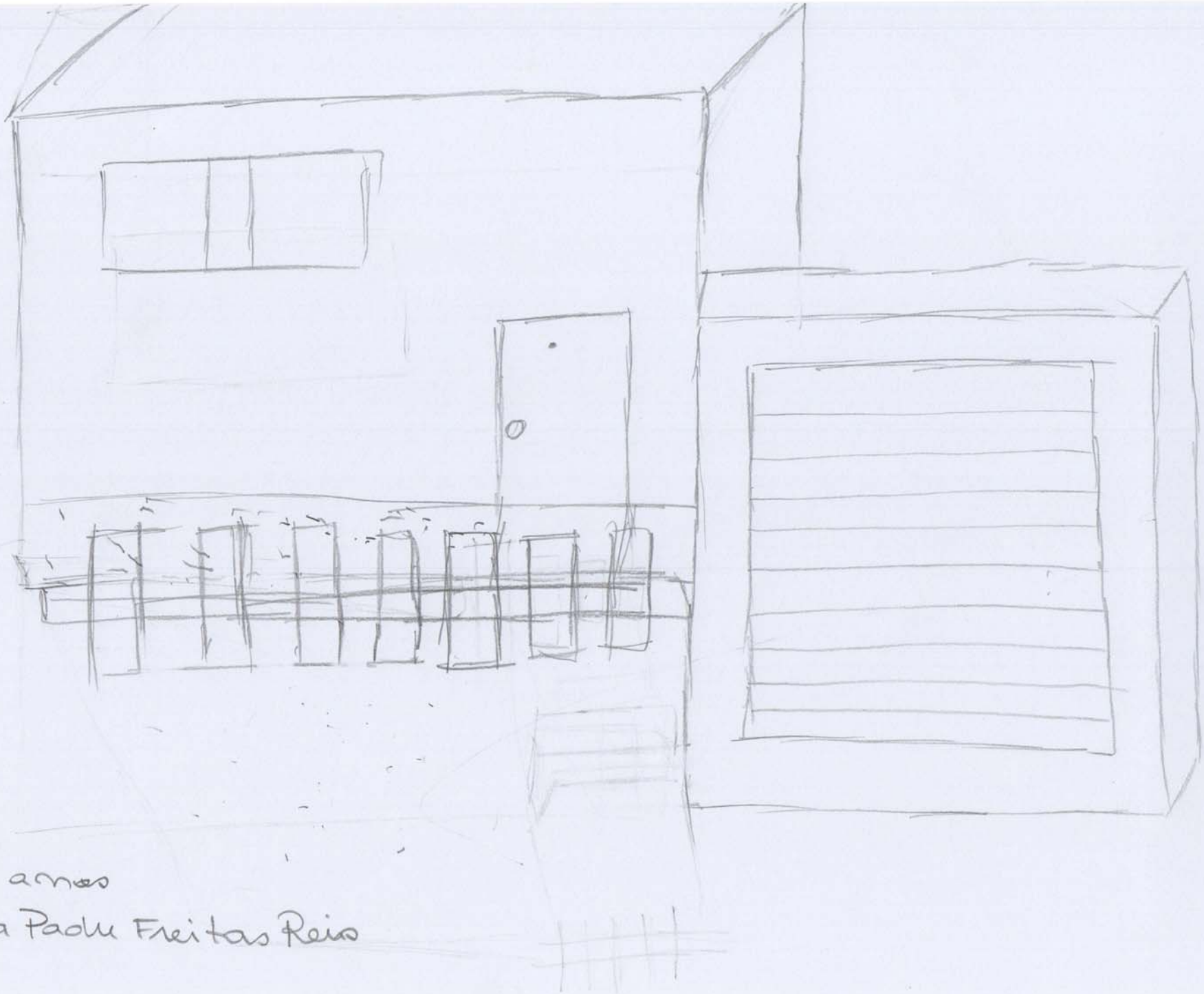


Vale S. Cosme. 15 anos

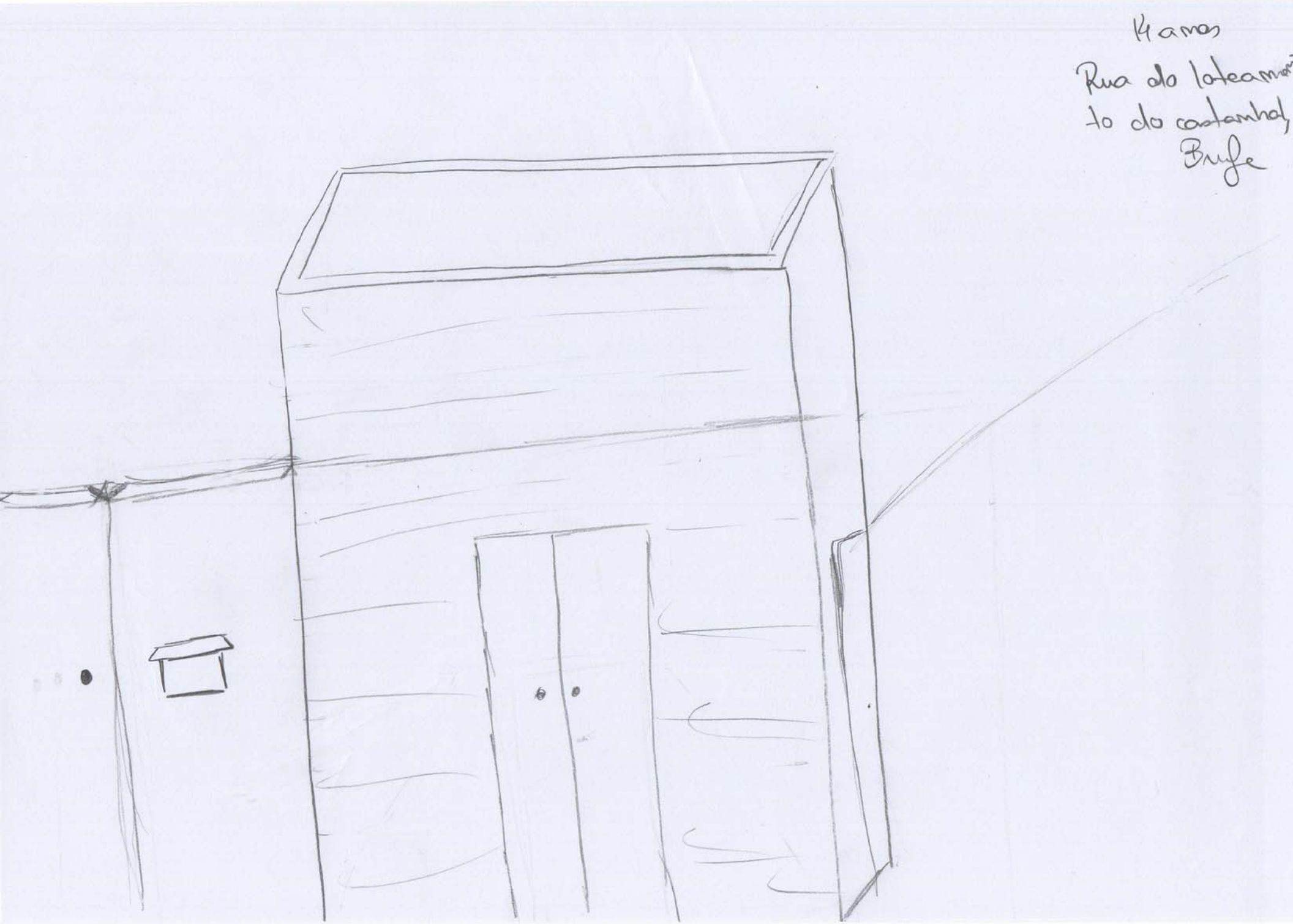


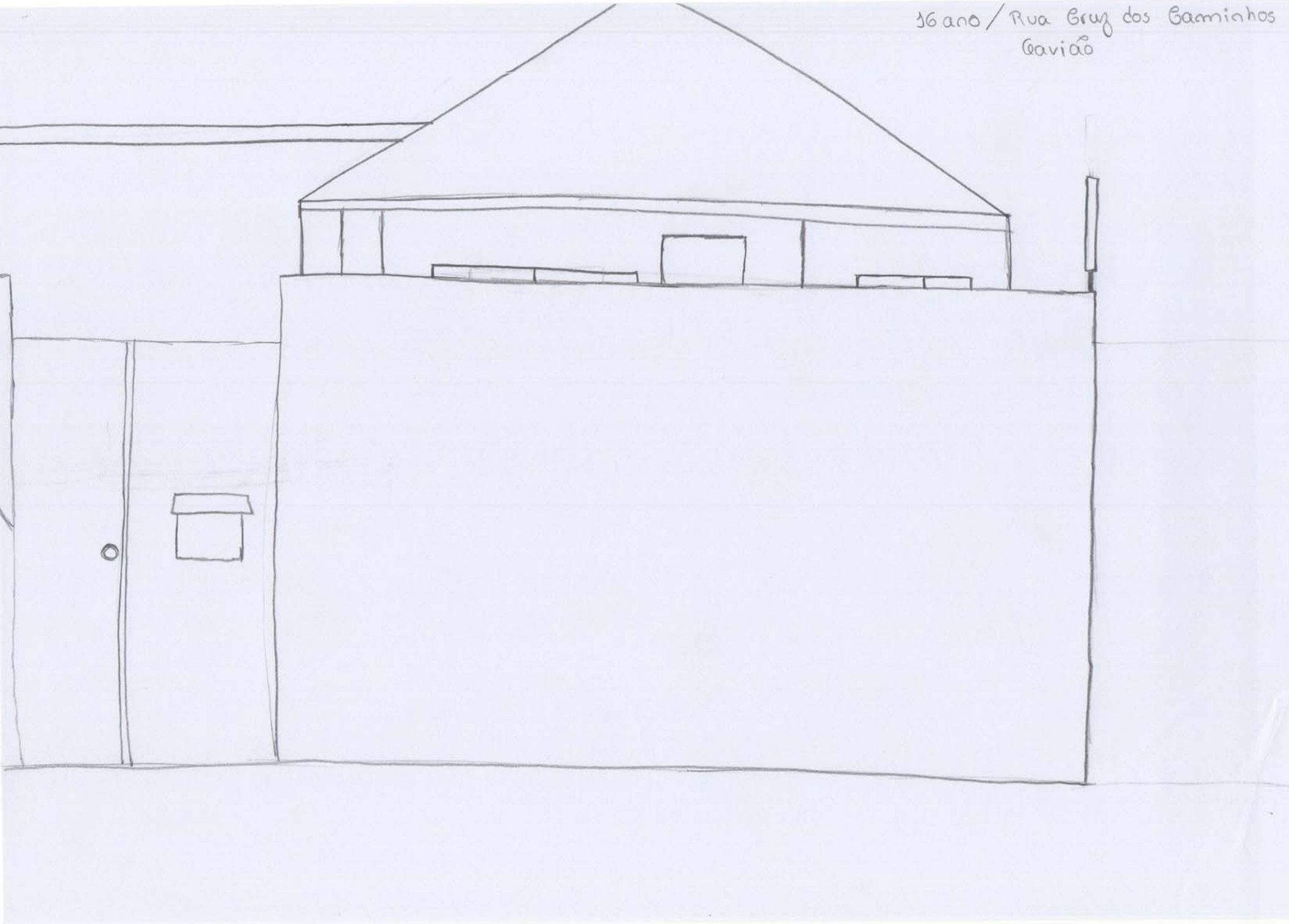
14 anos
V.S.Cosme


Joana Carneiro
15 anos



14 anos
Rua Paulo Freitas Reis


Kamas
Rua do loteamento do castanhal
Brufe


16 ano / Rua Cruz dos Caminhos
Caviao



07/05/2015

Rua Machado Santos nº247

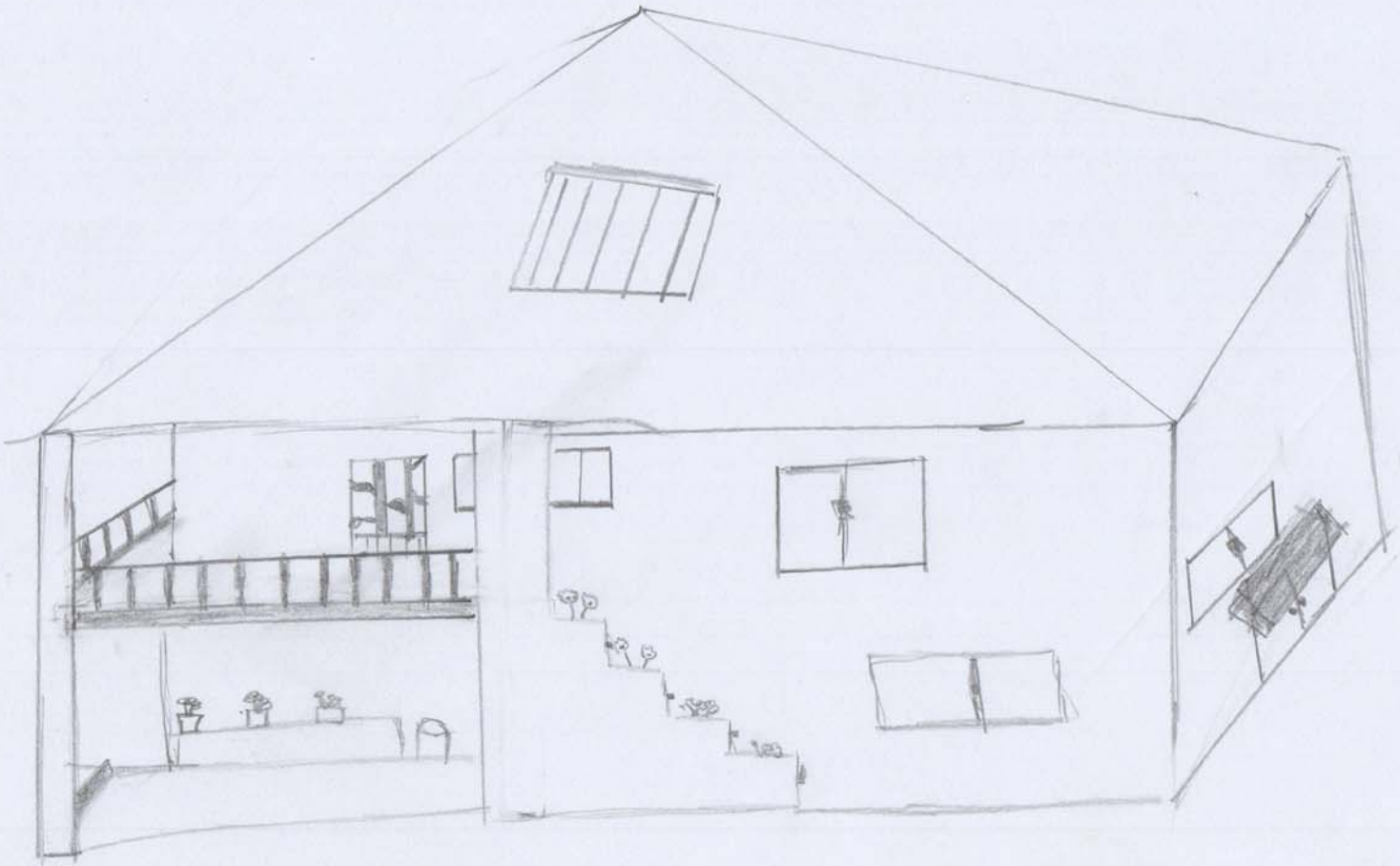
15anos - Ana Gomes
Rua do Ancêde, vale S. Martinho

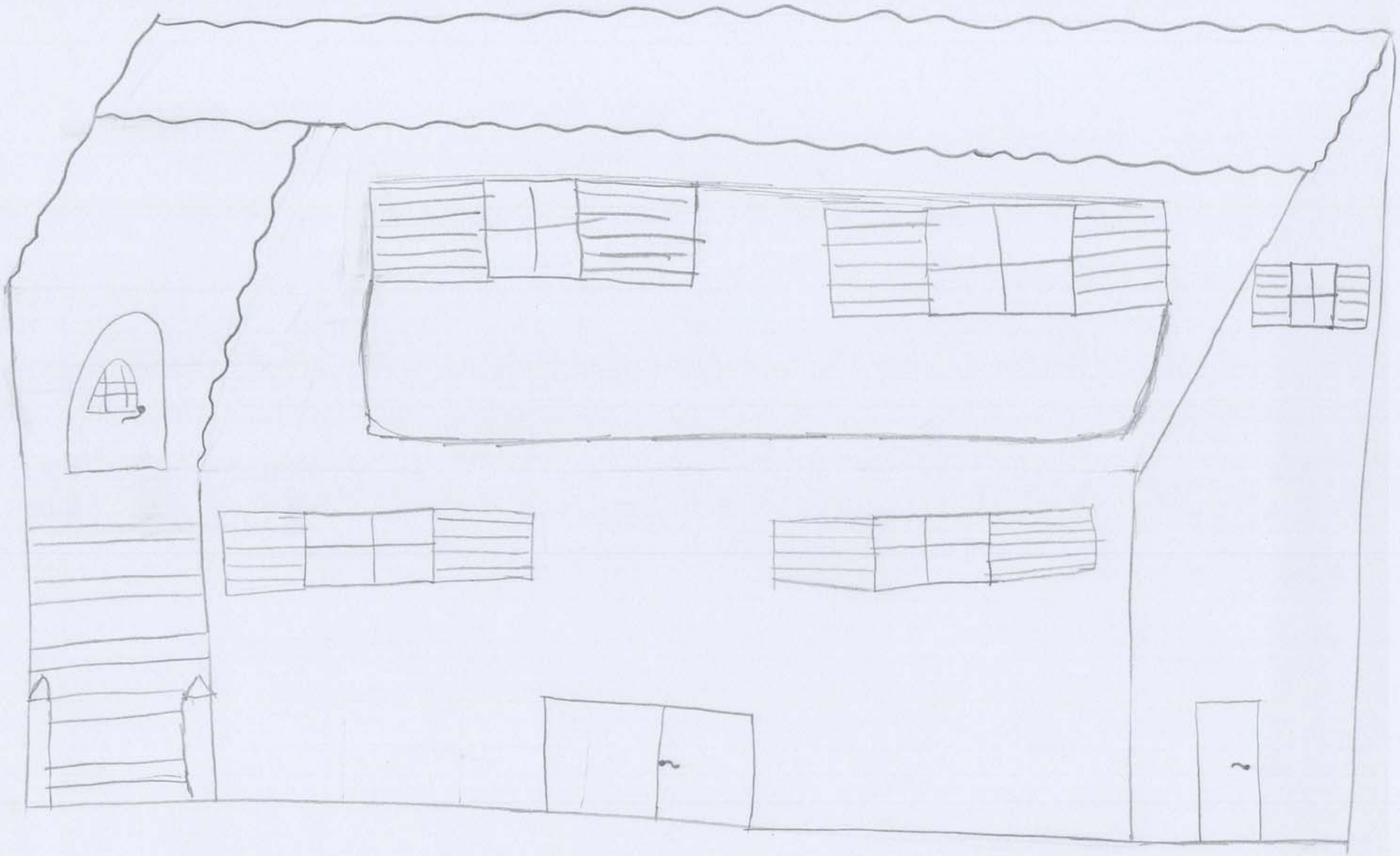


Luís Miguel Gomes de Carvalho 14º	Rua Manuel Fernandes da Cruz



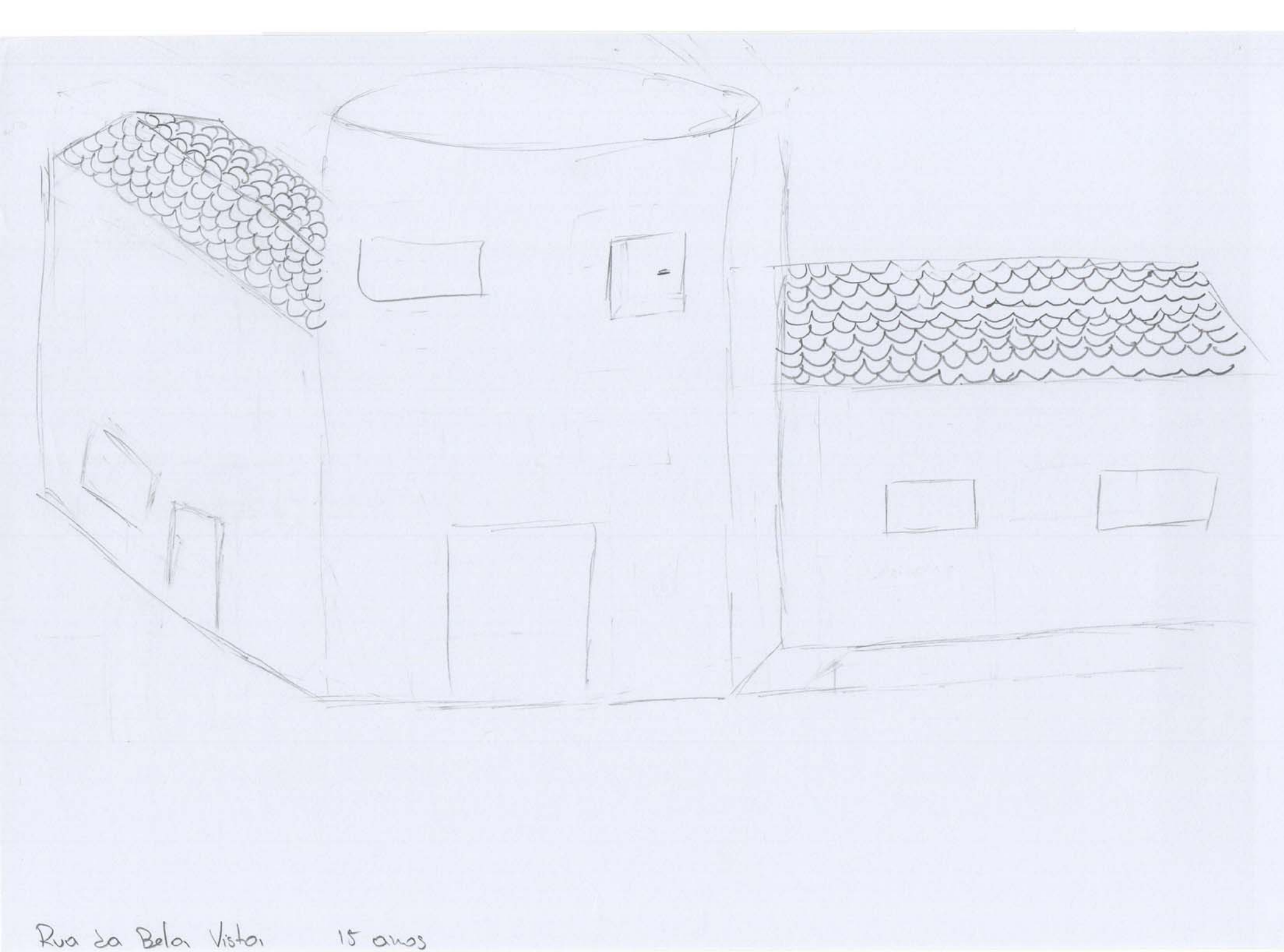
Idade : 15
Local : Abade de Vermoim, Rua nº senhora da Abadia.



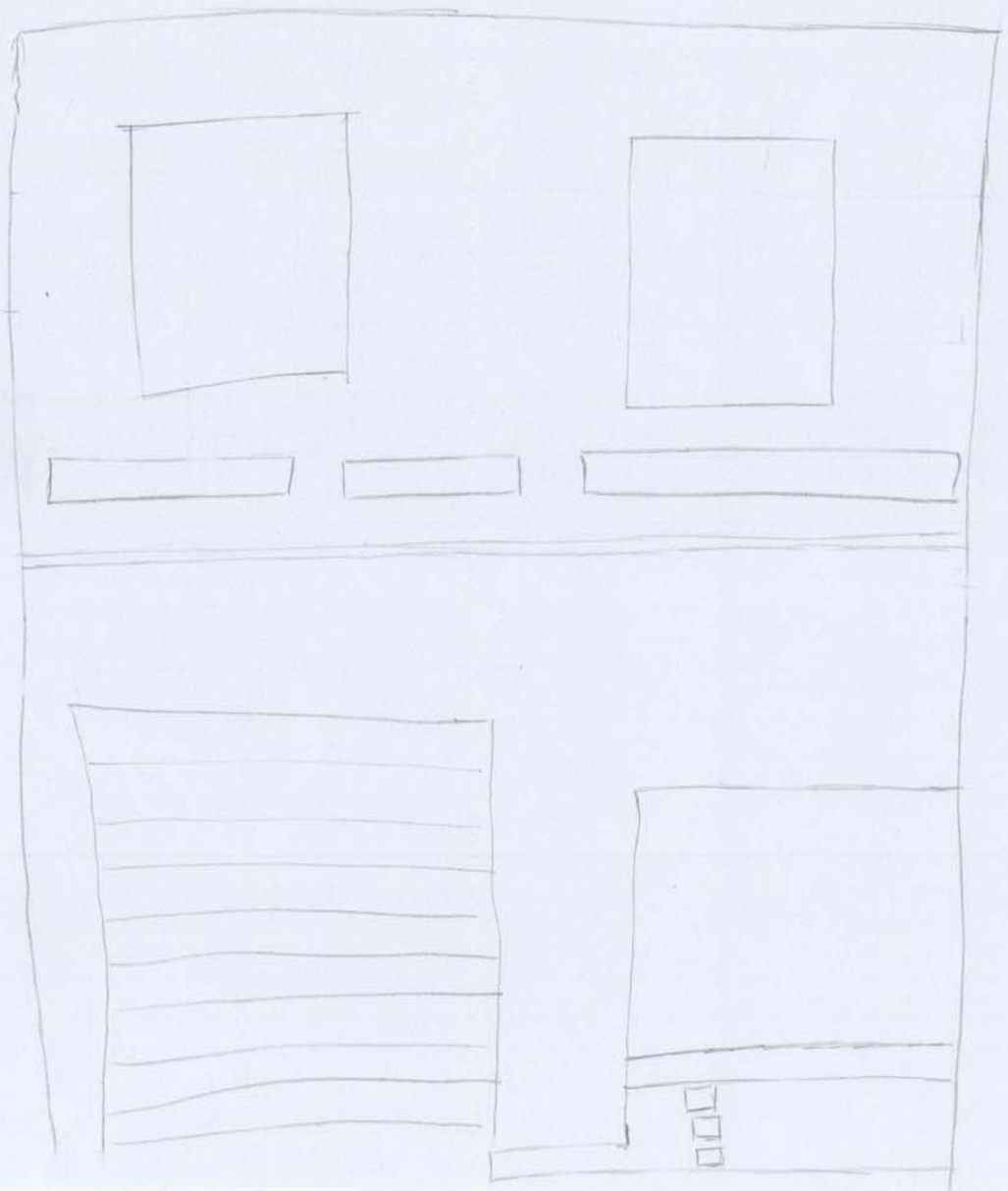


Rua da Veiga

Diana Cunha 15 anos



Rua da Bela Vista 15 anos



Travessa da Praça S. André
nº 4, Guimarães

J4

Desenha o sítio onde moras

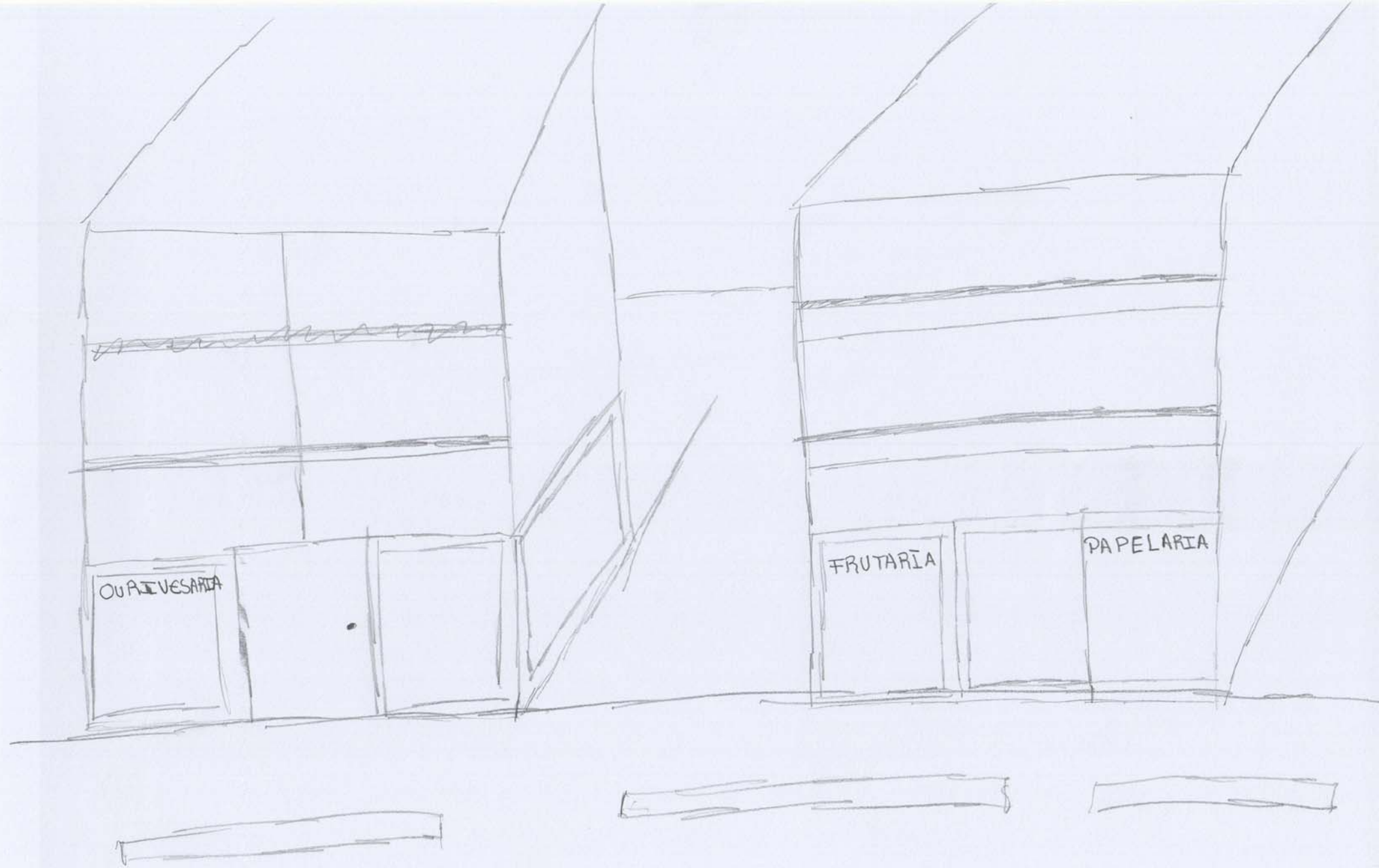
Didáxis Riba d'Ave. Turma de 12º ano (17-18 anos). 2015



Daniela Brencáó 19 anos Rua Marques Araujo nº109 2.º D - Delães



Vânia Oliveira
Rua Estreita nº117 - Delães



Carolina (17 anos)
Rua do Progresso – Delães

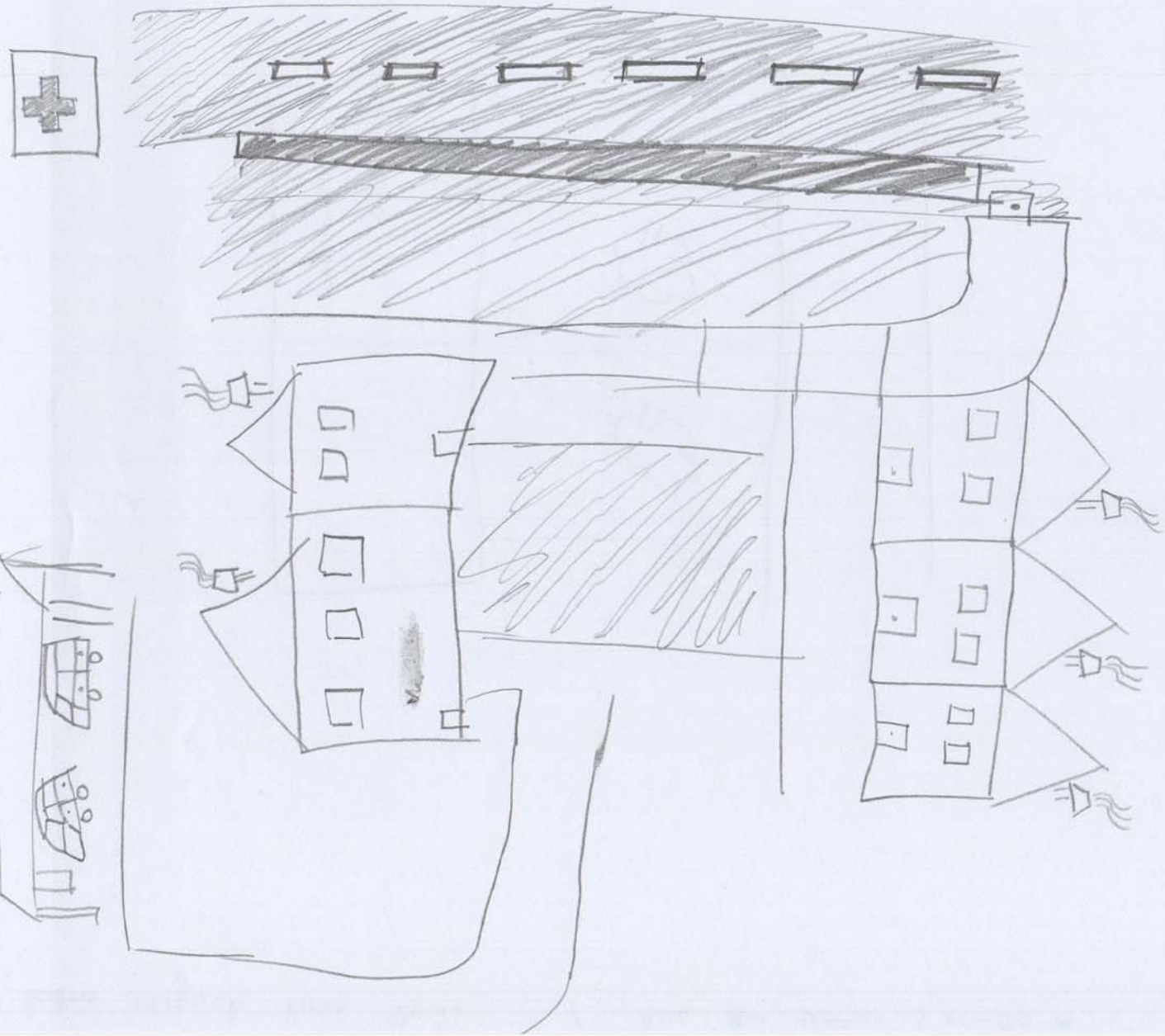
Gabriela, Rua Dr. Ángelo Vidal Pinheiro nº205, Pelotas - 18 anos

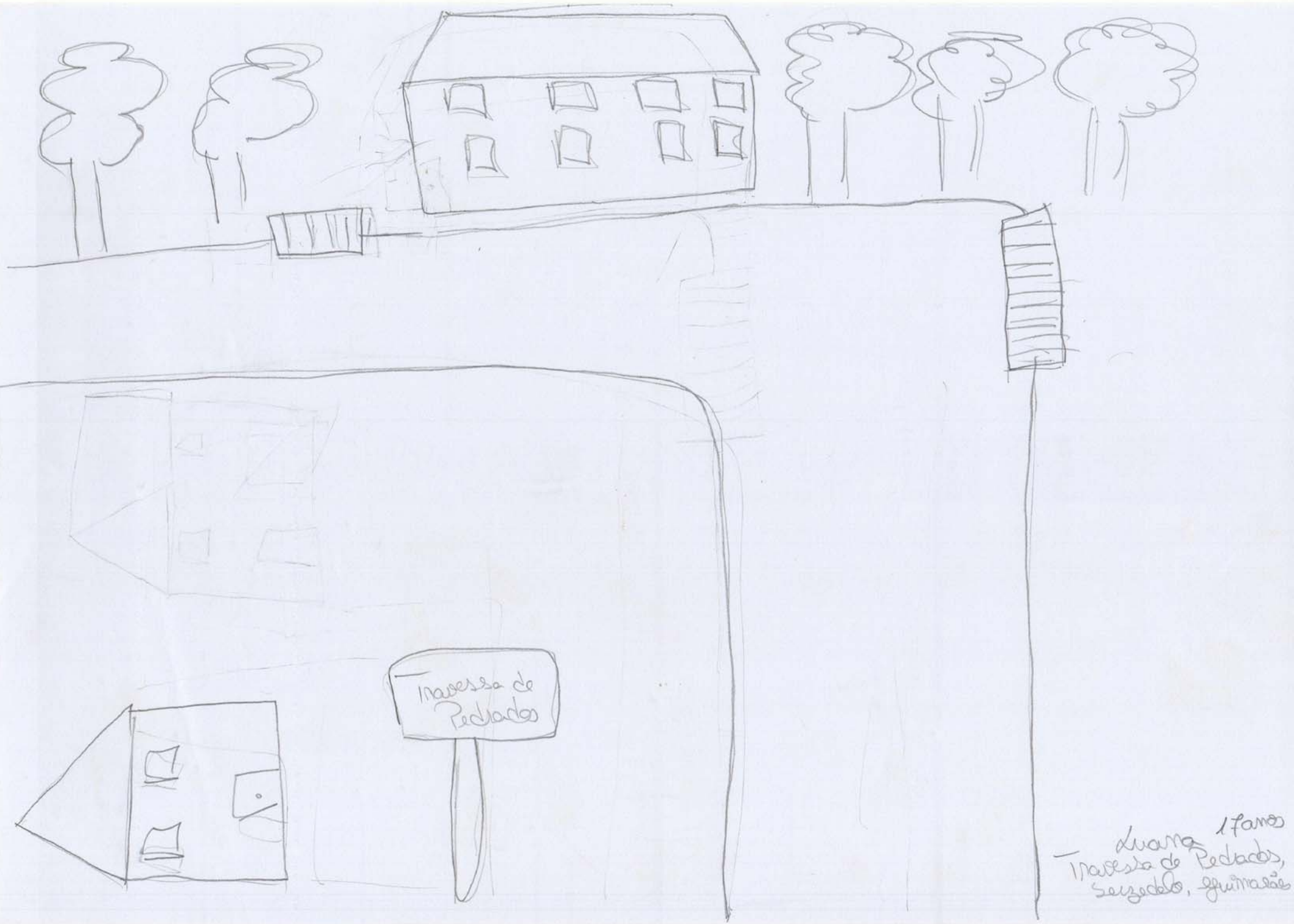


Paula, Rua das Vinhas nº 90B, Oliveira Santa Maria – 18 anos

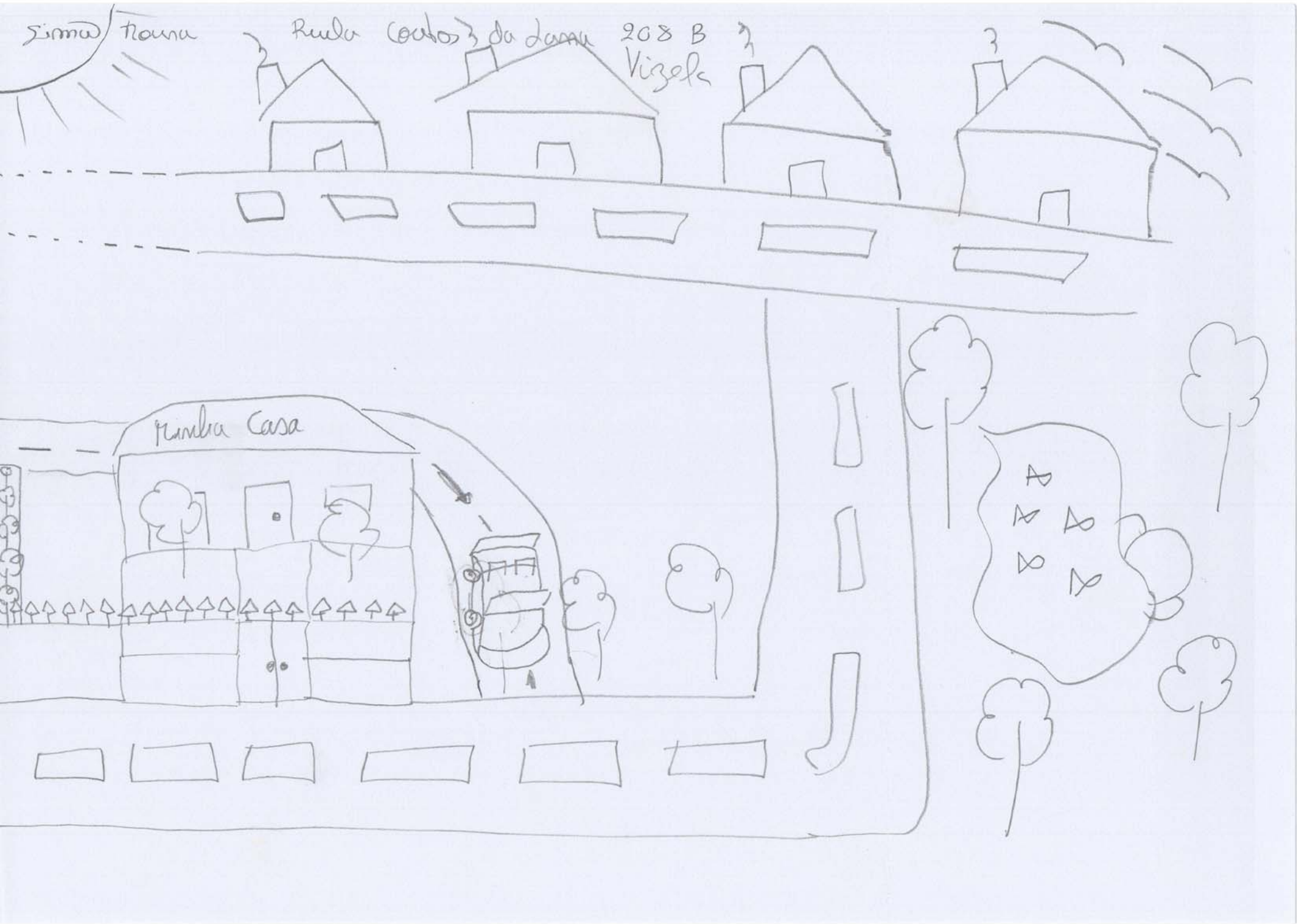


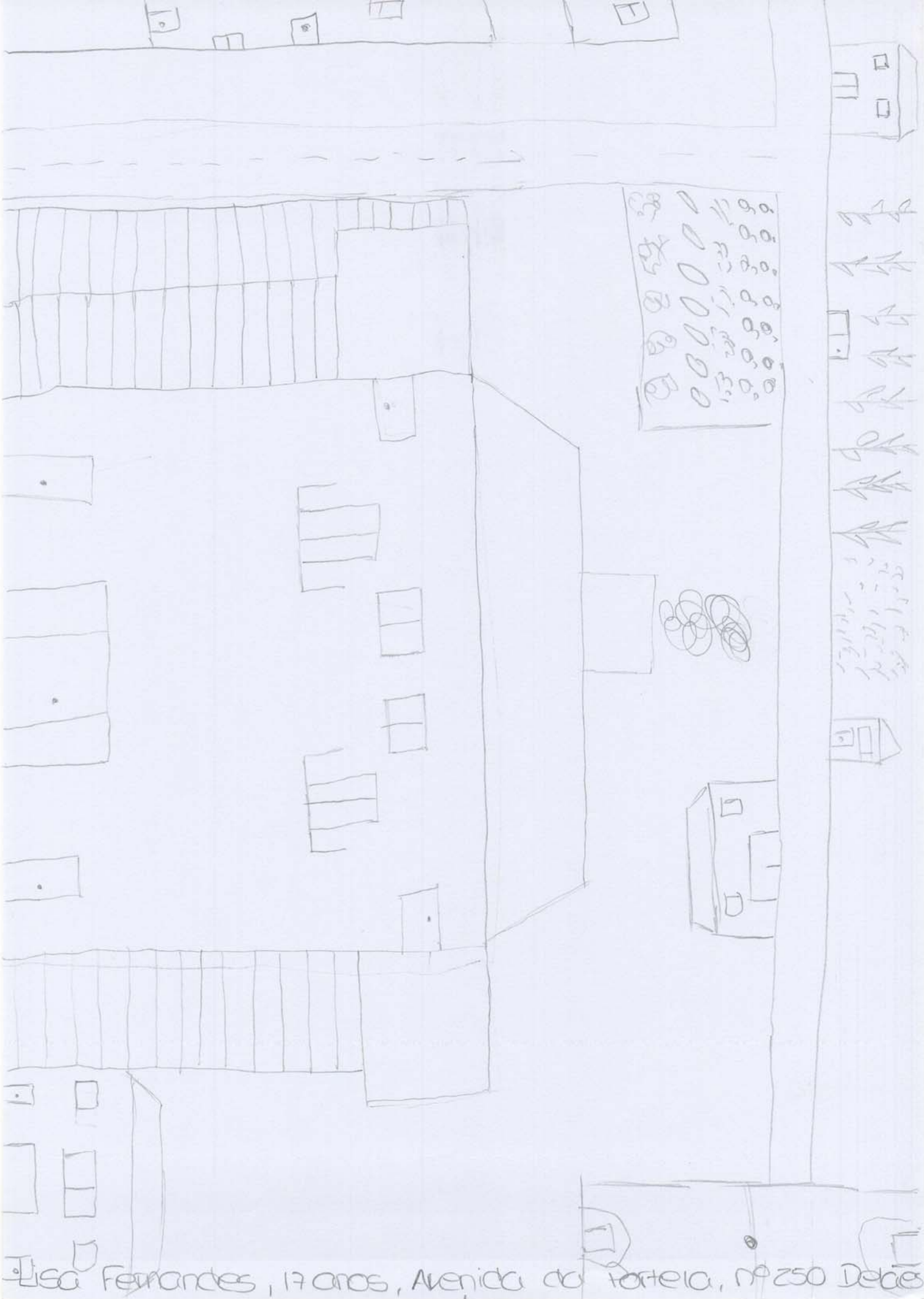
Pedro Miguel Pires Dinis / Rua das Vinhas, nº 90-A, Oliveira Santa Maria





17 anos
Juana
Travessa de Pedados, Sezedelo, Guimarães


Sinta Maria
Rua Carlos da Costa
208 B
Vizela
minha Casa



Lisa Fernandes, 17 anos, Avenida da Torre, nº 250 Deca

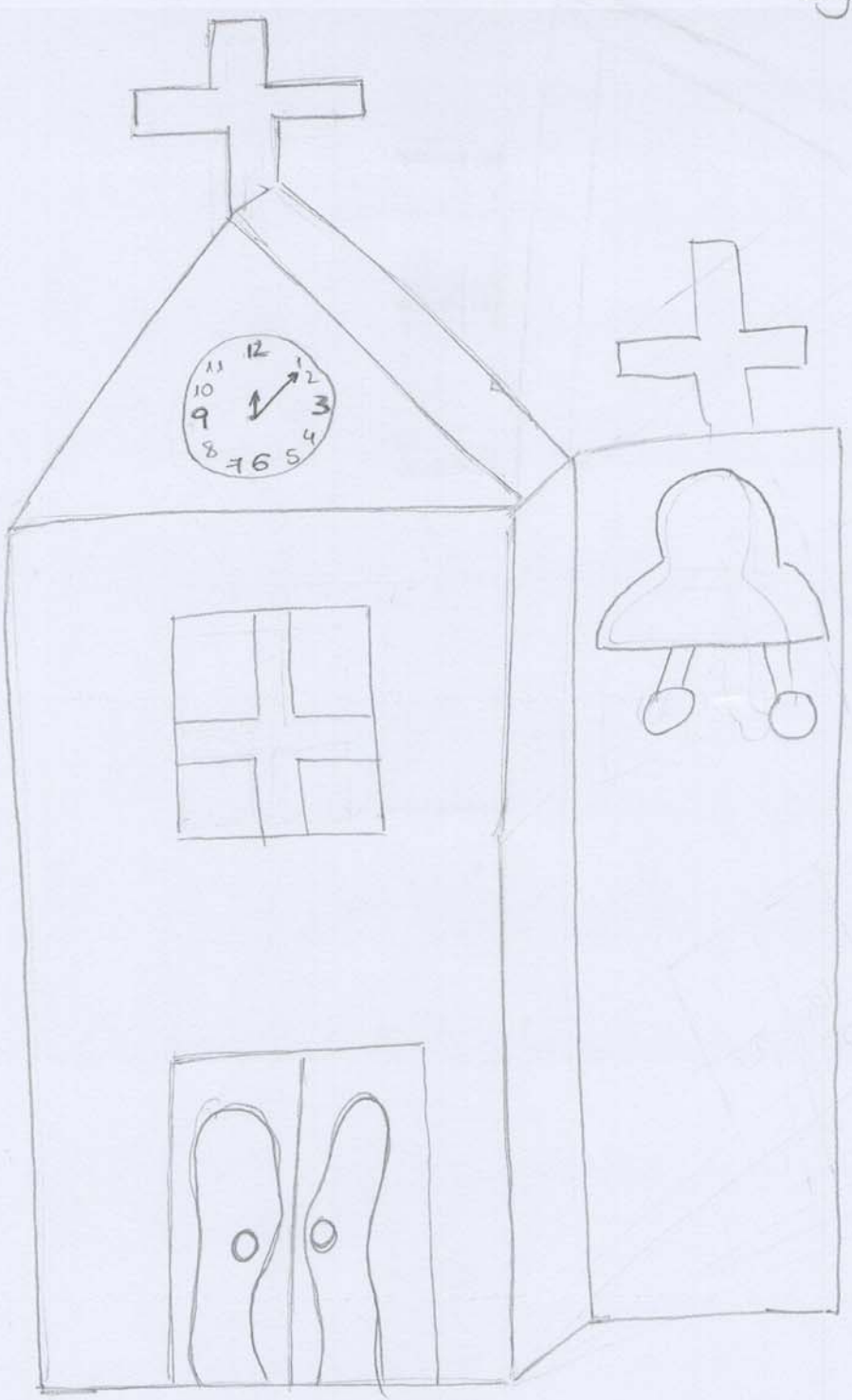


Margarida Caiubra 18 anos
Rua da escola, Nº 125

Andreia, 17 anos
Rua dos Pandeiros, Novais



Igreja



Ana Azevedo
17 anos
Av. Dr Júlio Araújo júnior 194 (Ruivães)

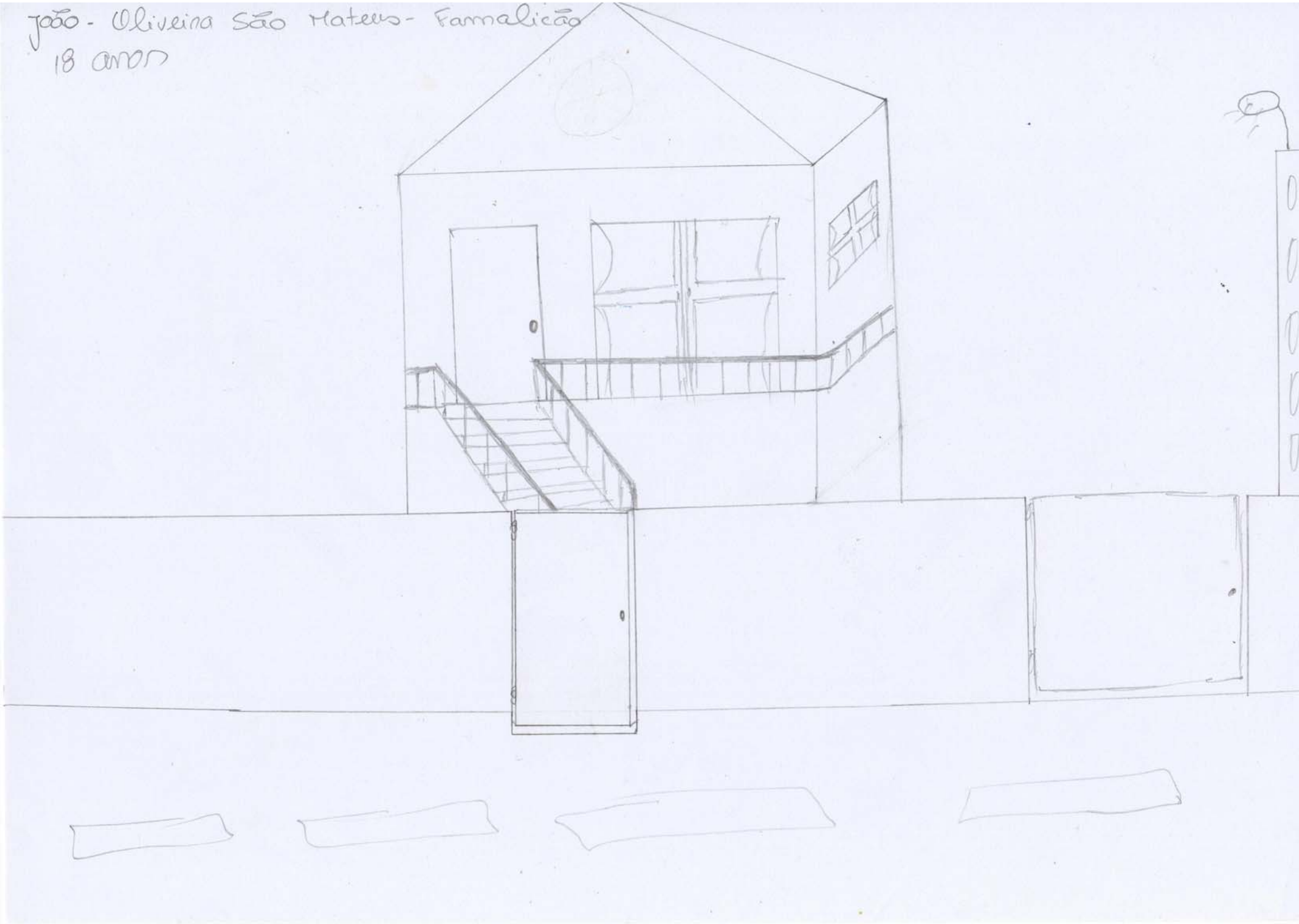


Vera, 18 anos
Rua S. João Batista (Aires S. João)

Miguel de Castro
Rua Martins Sarmento N609 Rc/Esq 4805-419 Romfe

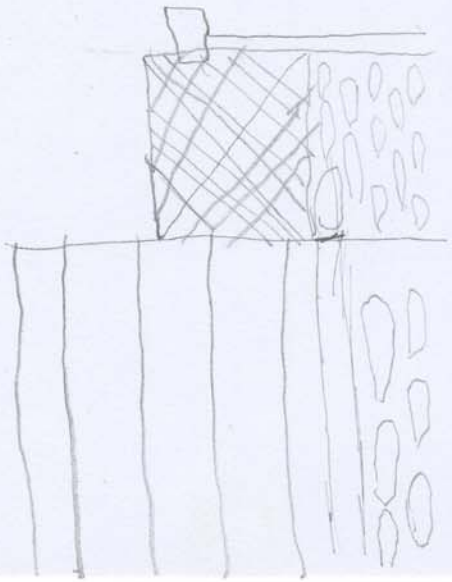


João - Oliveira São Mateus - Famalicão
18 anos



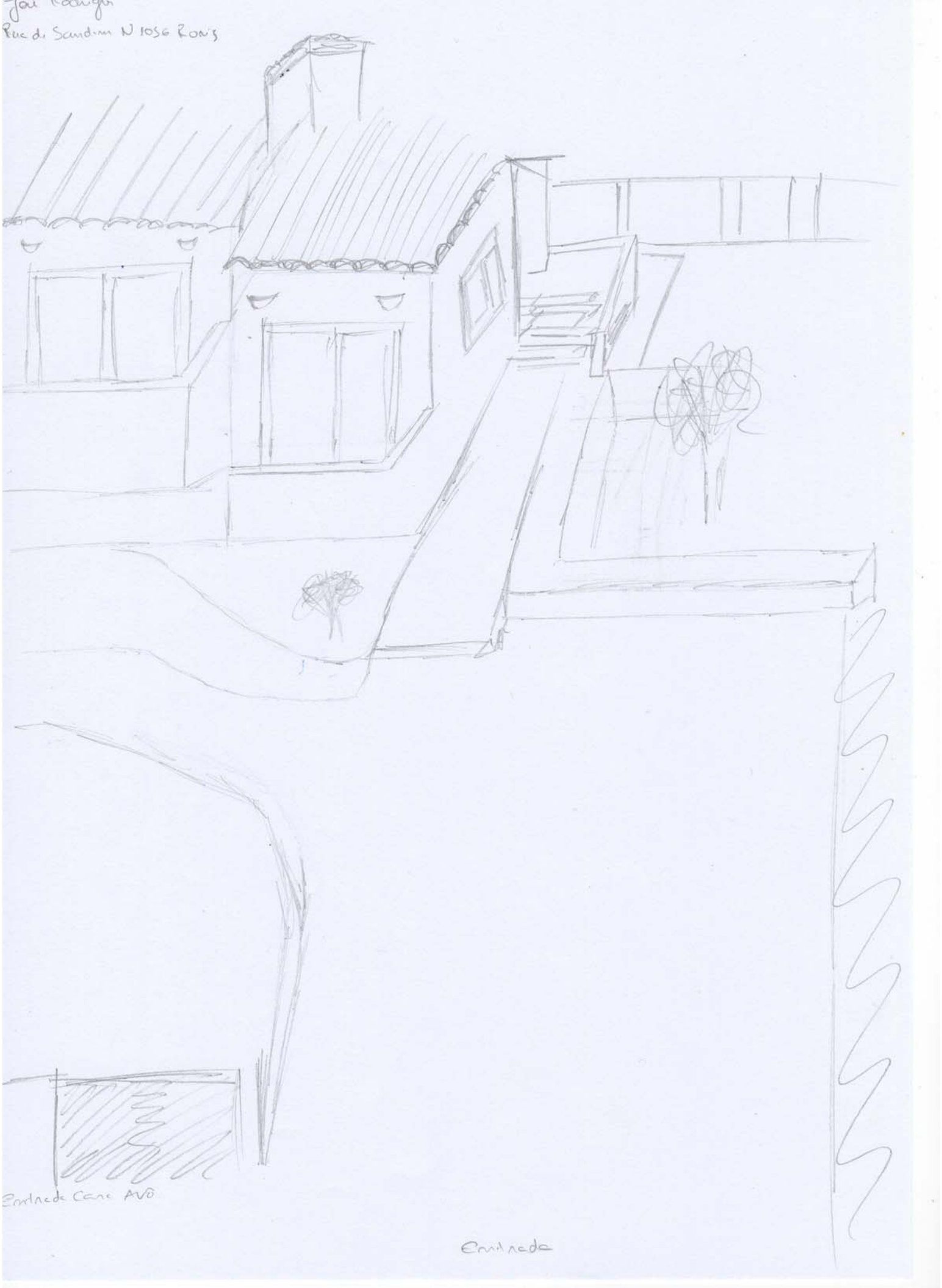
Sérgio Idade: 18 Morad.: Rua Mato Nº 88



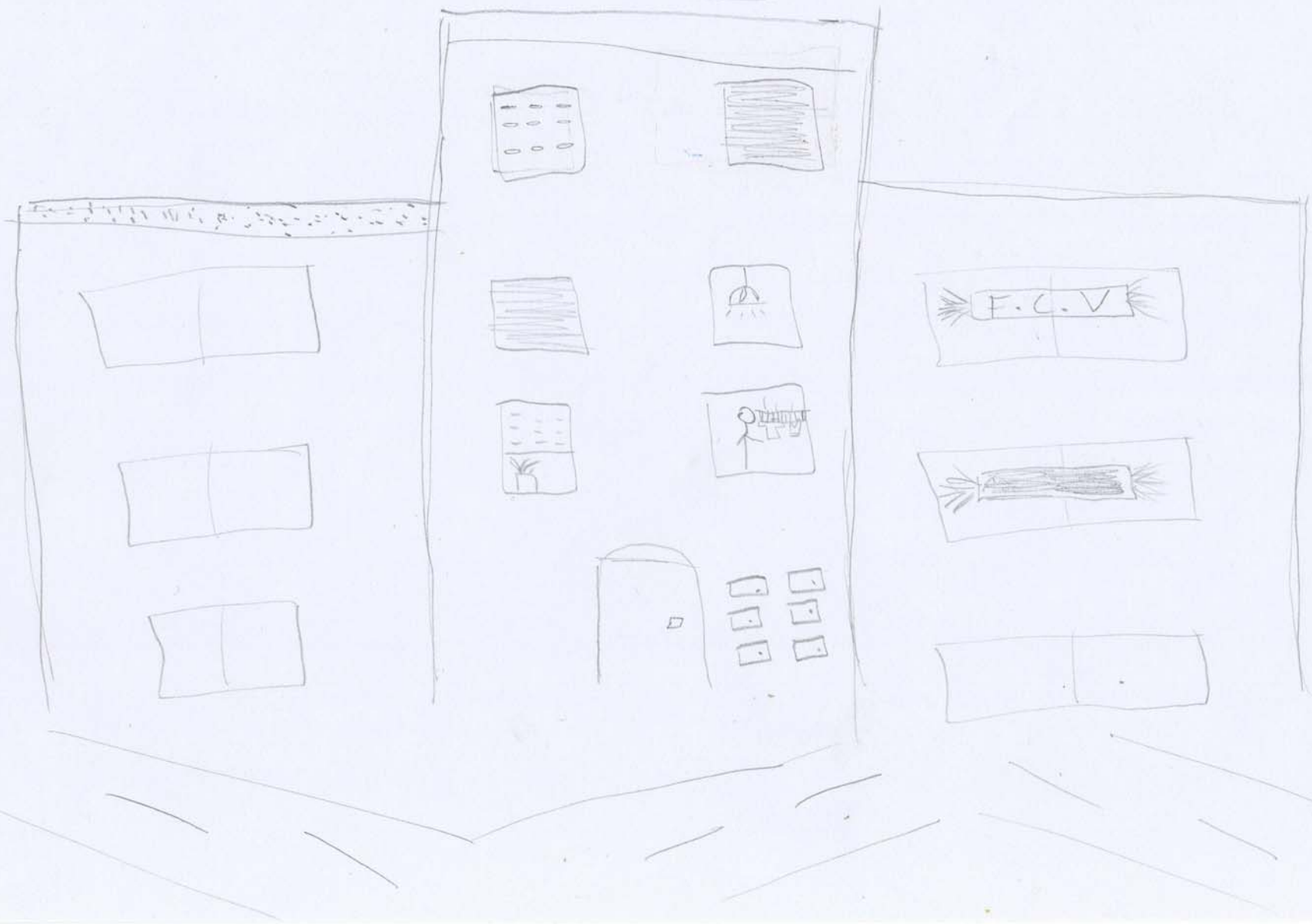


Miguel Amorim
Rua das Choupas, n.º 85 Bairro

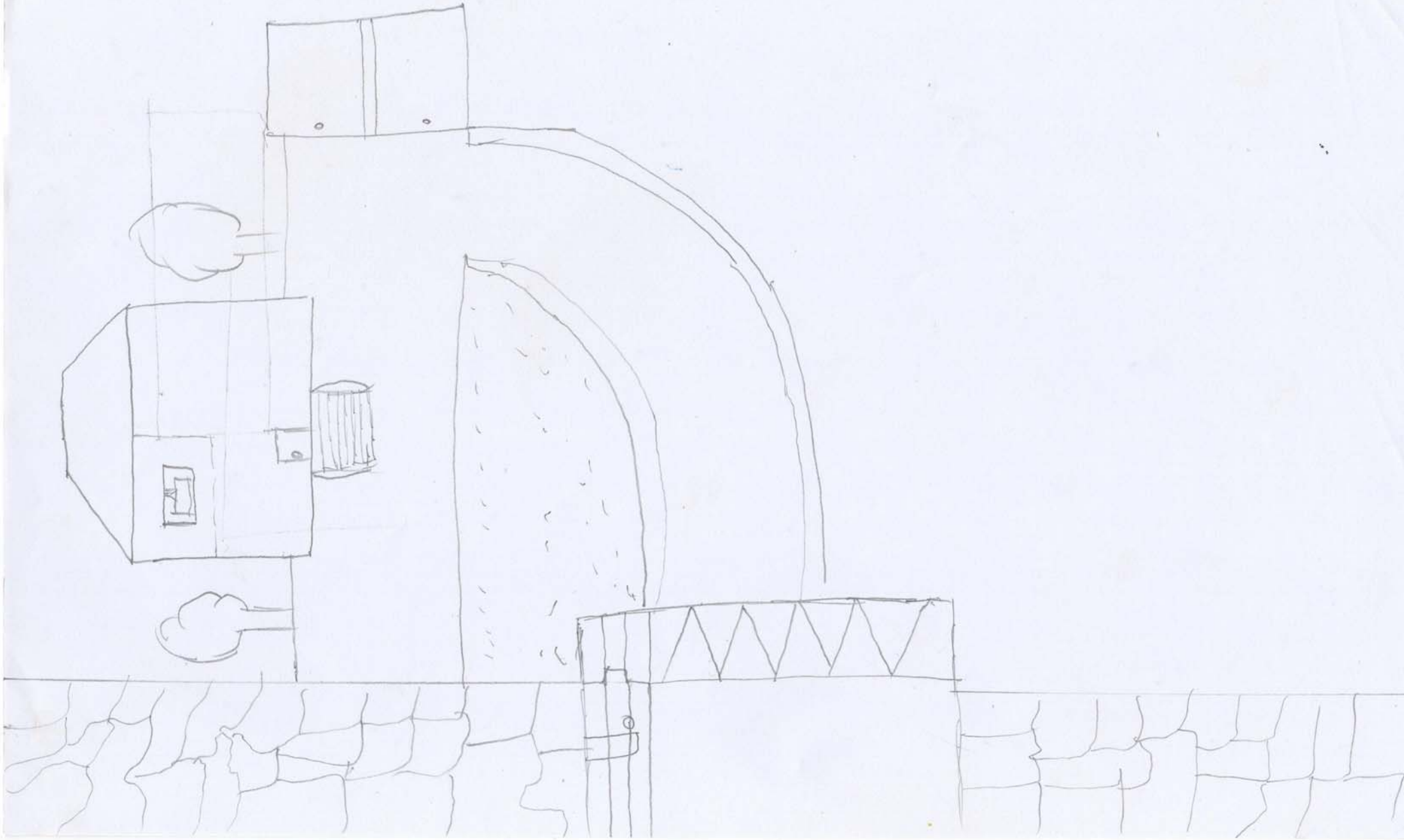



Rue d. Scudéri N 1056 Rons
Entrada Casa AVÔ
Entrada

Claudio, Vizela.
17



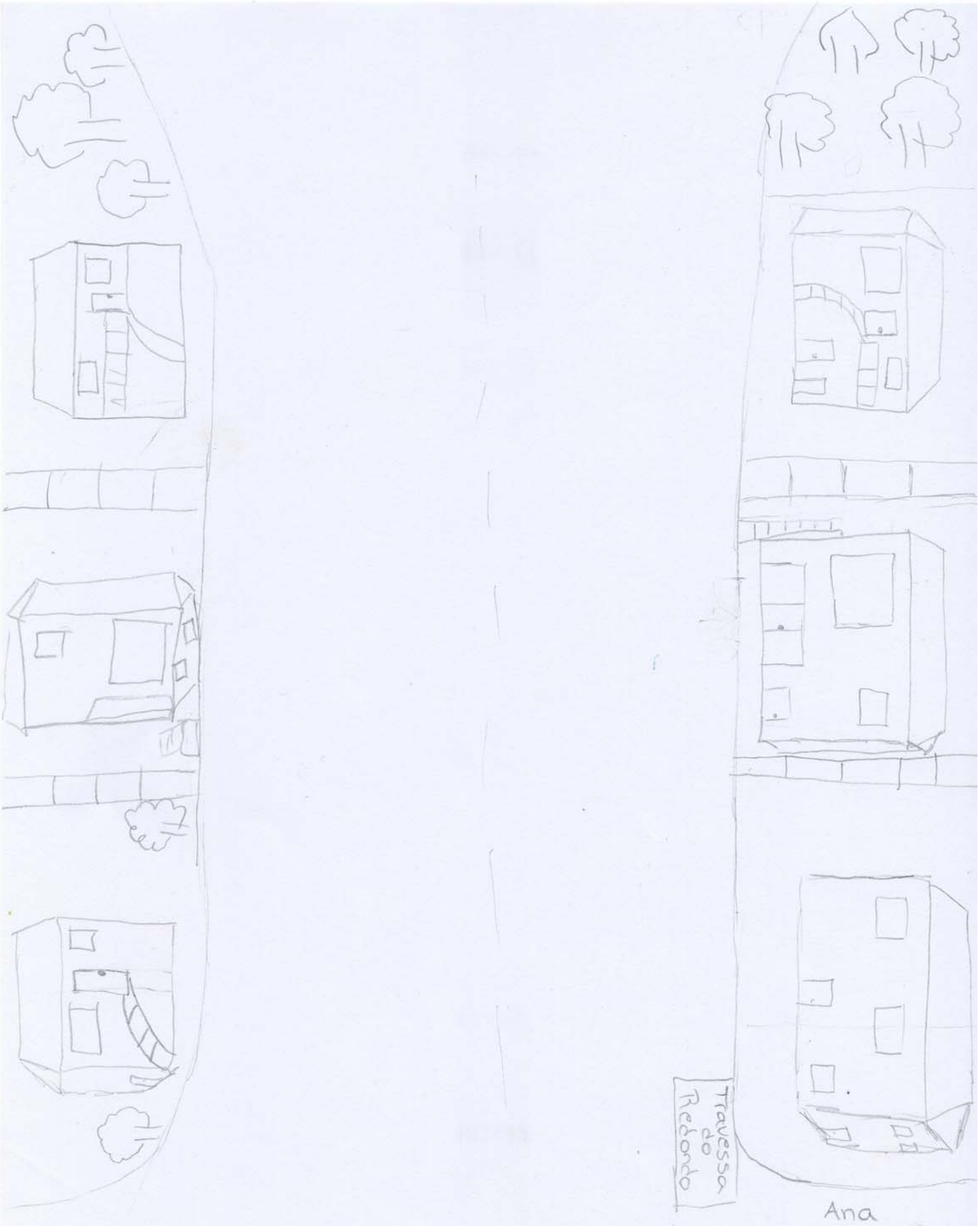
Paulo - Oliveira Santa Maria - Tomalicos
17 anos





Ana Carmino

Rua Padre Manuel Costa Ferreira nº 30
Novais



Ana
17 anos

Rua
Bianca
14 anos