

DESENVOLVIMENTO URBANO CONTEMPORÂNEO NA EUROPA

ØRESTAD COPENHAGA, E ZUIDAS AMESTERDÃO: DOIS PROJECTOS ESTRATÉGICOS

MARINA AFONSO MAIA GONÇALVES . DISSERTAÇÃO DE MESTRADO . FAUP 2009/2010
DOCENTE ACOMPANHANTE PROFESSOR DOUTOR MANUEL PINHEIRO FERNANDES DE SÁ

AGRADECIMENTOS:

Pelo apoio na orientação do trabalho,
Professor Doutor Manuel Fernandes de Sá.

Pela força e dedicação dada durante o processo,
A minha família e amigos.

RESUMO:

Zuidas e Ørestad são dois projectos de intervenção urbana a decorrer, respectivamente, nas cidades de Amesterdão e Copenhaga. Através da sua análise, estudaram-se alguns dos fenómenos físicos, políticos, sociais e económicos que se verificam actualmente na cidade contemporânea e, mais especificamente, tentou-se perceber de que forma a mudança sócio-espacial transformou e transforma o urbanismo e os seus instrumentos.

As cidades europeias representativas – Amesterdão e Copenhaga – retratam visões de transformações das cidades no século XXI. Os projectos urbanos ilustrados revelam os diferentes objectivos e estratégias de implementação utilizados por cada cidade para a realização dos mesmos.

Zuidas, em Amesterdão, é o maior e dos mais complexos projectos urbanos contemporâneos, na Holanda, e representa um dos maiores centros económicos da região. O projecto de Ørestad, juntamente com a nova ponte de Malmö, foi um dos marcos mais visíveis da criação da região transnacional de Øresund – que une Copenhaga à região de Skåne, no sul da Suécia.

Com o estudo destes projectos estratégicos de desenvolvimento urbano, tenta-se entender a relação entre os novos espaços urbanos e a emergência de novas formas de organização política, economia e vida urbana. Os casos de estudo identificam uma série de grandes projectos de desenvolvimento urbano locais que reflectem as tendências globais, assim como as diversas formas e práticas institucionais estratégicas utilizadas. Nesse sentido, permitem também observar a variação dos respectivos sistemas de governança a diferentes escalas.

Ao analisar Zuidas e Ørestad, expõem-se os diferentes tipos de soluções apresentadas, assim como as inovações introduzidas, reflecte-se sobre os novos instrumentos para planear a cidade, e verifica-se como e de que forma foram materializadas as ambições iniciais dos projectos estratégicos.

ABSTRACT:

Zuidas e Ørestad are two new urban development projects that are taking place, respectively, in Amsterdam and Copenhagen. Through its analysis, some of the physical phenomena, and other political, social and economical processes and challenges of the contemporary city were studied. More accurately, it was tried to percieve in which way the socio-spatial past and current transformations is changing urbanism and its instruments.

Amsterdam and Copenhagen are representative of European cities, and portraying visions of transformation of cities in the 21st century. The urban projects studied reveal different objectives, and the diverse implementation strategies used by each city to achieve them.

Zuidas, in Amsterdam, is the largest and most complex of urban contemporary projects in the Netherlands, and represents one of the largest economic centers of the region. The development project of Ørestad, along with the new bridge from Malmö, is one of the most visible landmarks in the creation of the transnational Oresund region, linking Copenhagen to the Skåne region in southern Sweden.

With the study of these strategic urban development projects, there is a trial to understand the relationship between new urban spaces and the emergence of new forms of political organization, economy and urban life. The case studies identify a number of major urban projects developed at local level that reflect global trends, as well as the various forms of strategic and institutional practices used. In this sense, they also allow to observe the change of the systems of governance at different scales.

By analyzing Zuidas and Ørestad, this study exposes the different types of solutions presented, as well as the innovations introduced in the projects. At the same time, it reflects on the new set of tools to plan the city, and verifies how the initial ambitions of the projects have been materialized.

ÍNDICE:

INTRODUÇÃO	p.13
1.A CONDIÇÃO ACTUAL: MUDANÇAS NA ECONOMIA, SOCIEDADE E TERRITÓRIO	p.17
1.1. A CIDADE CONTEMPORÂNEA: A NOVA HIERARQUIA URBANA E AS CIDADES MUNDIAIS	p.19
1.2. A ESPECIFICIDADE DO CONTEXTO EUROPEU: A CONDIÇÃO URBANA EUROPEIA	p.21
1.3. PRÁTICAS URBANAS NA GLOBALIZAÇÃO	p.24
1.3.1. PLANEAMENTO ESTRATÉGICO/ GESTÃO ESTRATÉGICA	p.26
1.3.2.. NOVAS FORMAS DE GOVERNO/ LIDERANÇA PROMOTORA	p.27
1.3.3. PROJECTO URBANO/ PROJECTO DE CIDADE	p.29
1.4. OS NOVOS PROJECTOS URBANOS	p.31
1.4.1. A IMPORTÂNCIA CRESCENTE DA COMPETITIVIDADE	p.32
2. CASOS DE ESTUDO: ØRESTAD E ZUIDAS	p.39
2.1. ØRESTAD, COPENHAGA	p.41
2.1.1. CONTEXTO	p.43
2.1.2. ANÁLISE DO PROJECTO DE ØRESTAD	p.56
2.1.3. CONCLUSÕES	p.69
2.2. ZUIDAS, AMSTERDÃO	p.77
2.2.1. CONTEXTO	p.79
2.2.2. ANÁLISE DO PLANO E DESENVOLVIMENTO	p.91
2.2.3. CONCLUSÕES	p.111
3. ANÁLISE COMPARATIVA DOS CASOS DE ØRESTAD E ZUIDAS	p.119
4. CONCLUSÃO	p.127
5. BIBLIOGRAFIA	p.135

INTRODUÇÃO:

Na actualidade, as cidades contemporâneas estão a lutar por uma posição num contexto global e, simultaneamente, a responder às necessidades económicas, ecológicas e sociais a nível local. Estas competem entre si para atrair investimento dos actores globais, nos campos da economia e ciência, na esperança de ganhar postos de trabalho e melhores oportunidades na educação, de forma a melhorar a sua posição no contexto mundial.

Consequentemente, tem sido recorrente apresentar a emergência de uma política urbana mais competitiva, e a produção de cidades empreendedoras, como consequência e cristalização dos novos processos políticos e económicos contemporâneos. Os novos ambientes urbanos, enquanto espaços construídos, são a expressão condensada da transformação dos processos sócio-espaciais.

Neste contexto, explorando as variações no planeamento dos sistemas nacionais a nível Europeu, detecta-se uma aproximação proactiva no planeamento estratégico de muitas cidades que procuram criar condições favoráveis ao desenvolvimento económico. Embora se diga que é apenas reacção, uma resposta aos imperativos da competição económica internacional, é interessante notar que certos países respondem a esta crescente competição preparando os seus planos nacionais como ferramentas para promover o seu desenvolvimento.

Consequentemente, a evolução actual do planeamento faz-se em direcção a planos mais estratégicos, que servem como uma estrutura flexível para as ambições/ aspirações espaciais, programáticas, tipológicas, económicas e sociais da cidade contemporânea.

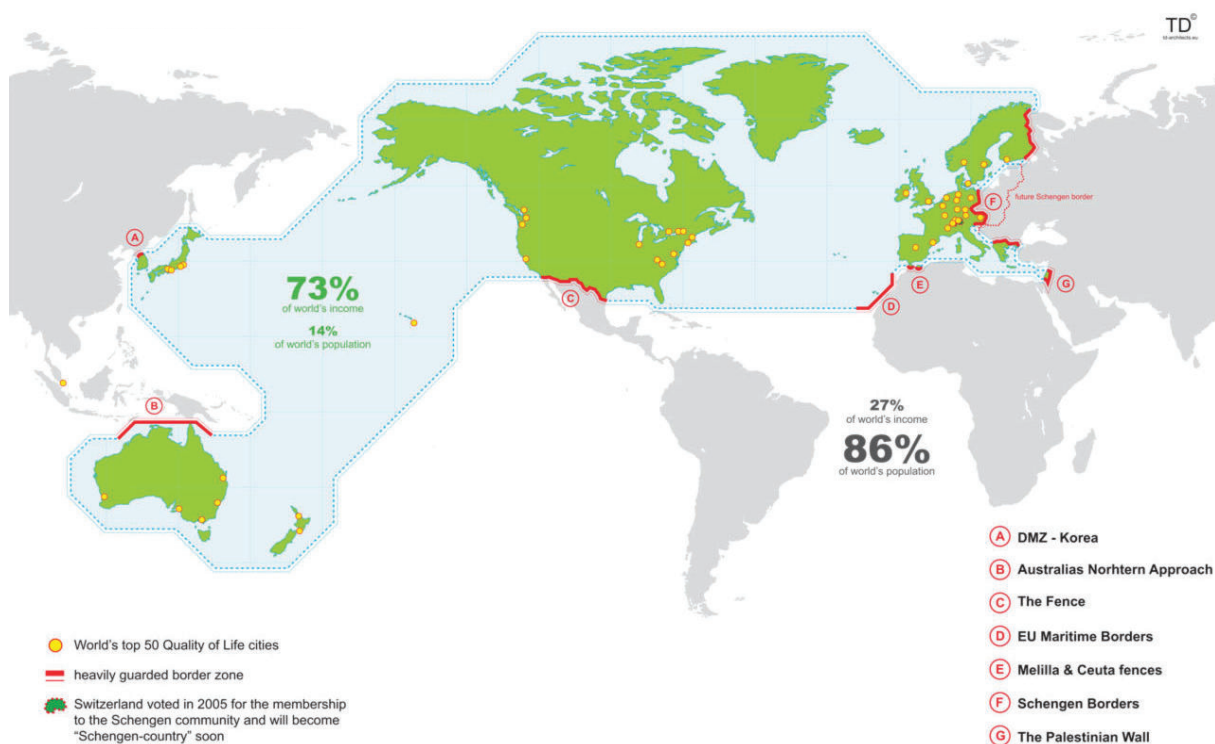
Através do estudo de dois projectos urbanos recentes a decorrer em Copenhaga e Amesterdão-Ørestad e Zuidas, respectivamente - a presente dissertação prentede focar como duas cidades europeias em particular estão a ser afectadas pelas tendências globais, e as consequências, desafios e oportunidades que nascem entre o interesse local e os poderes globais. Os casos de estudo são grandes projectos urbanos, guiados por conceitos idênticos, combinando o objectivo de desenvolver e promover a economia local, com objectivos culturais e sociais de desenvolvimento urbano.

De uma forma geral, ambos os projectos visam introduzir aspectos de planeamento de forma

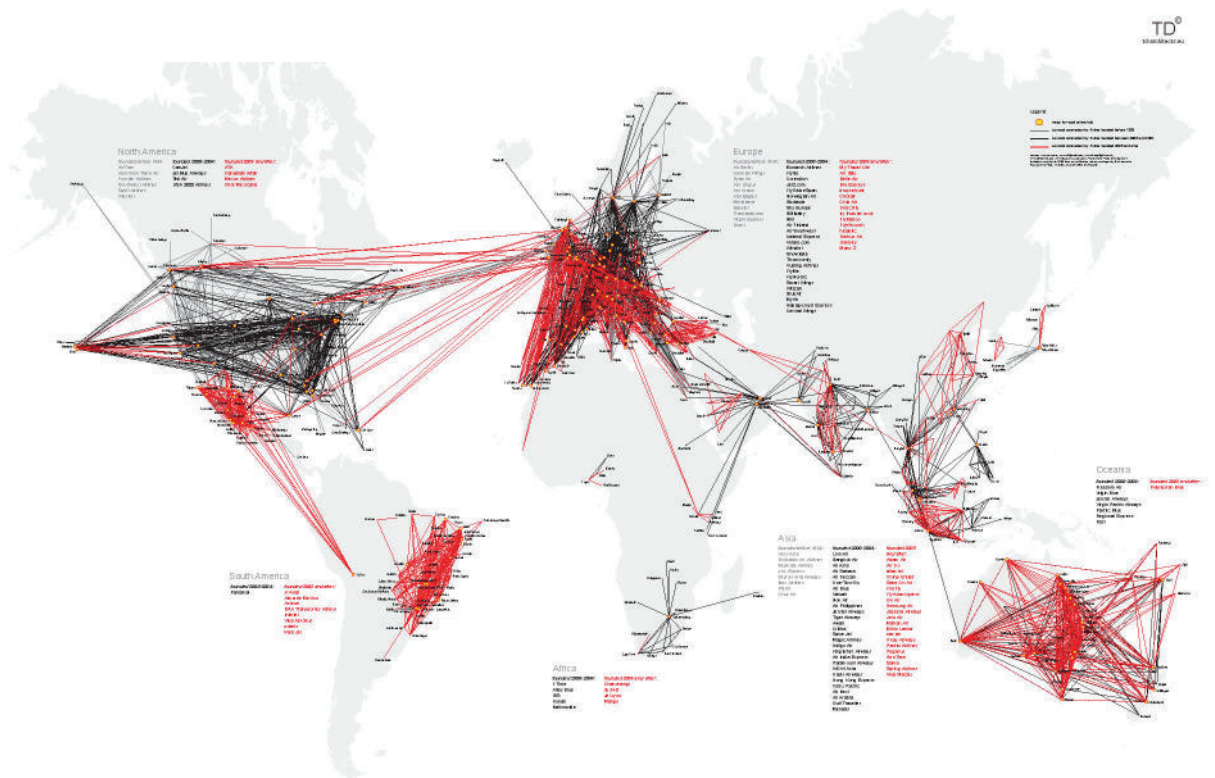
bastante radical, nomeadamente, a construção em densidades mais elevadas e a mistura de usos do território, em locais predominantemente “não urbanos” (relativamente periféricos, embora com boa acessibilidade ao centro). O seu conceito também está relacionado com inovações sobre os processos de planeamento predominantes, ao exigir um amplo espectro de vozes e as competências a serem incluídas no processo de tomada de decisão, estando o desenvolvimento de ambos ligado a parcerias público-privadas.

Existindo um claro desvio dos instrumentos tradicionais de planeamento a nível global na actualidade, o objectivo de estudar os casos de Zuidas e Ørestad reside no interesse em explorar os métodos de introdução destes novos instrumentos no desenvolvimento urbano. Ao estudar estes projectos, o objectivo é esclarecer a relação entre os novos espaços urbanos e a emergência de novas formas de organização política, económica e de vida urbana. Os casos de estudo identificam uma série de projectos de desenvolvimento urbano que indicam como os projectos locais reflectem as tendências globais, através de diversas formas e práticas institucionais estratégicas.

Assim, é preponderante o entendimento dos cenários que estão a ser criados no espaço urbano, bem como as medidas, estratégias e parcerias estão a ser escolhidas para atingir as ambições dos projectos de Zuidas e Ørestad.



1. A concentração de riqueza nos Países Ocidentais Desenvolvidos



2. Mobilidade - Rotas das Companhias Aéreas de baixo custo

1. A CONDIÇÃO ACTUAL: MUDANÇAS NA ECONOMIA, SOCIEDADE E TERRITÓRIO

“Si, tendencialmente, todo es urbano, no deberíamos cambiar nuestras categorías mentales y nuestras políticas de gestión hacia un enfoque diferencial entre las distintas formas de relación entre espacio y sociedad?”¹

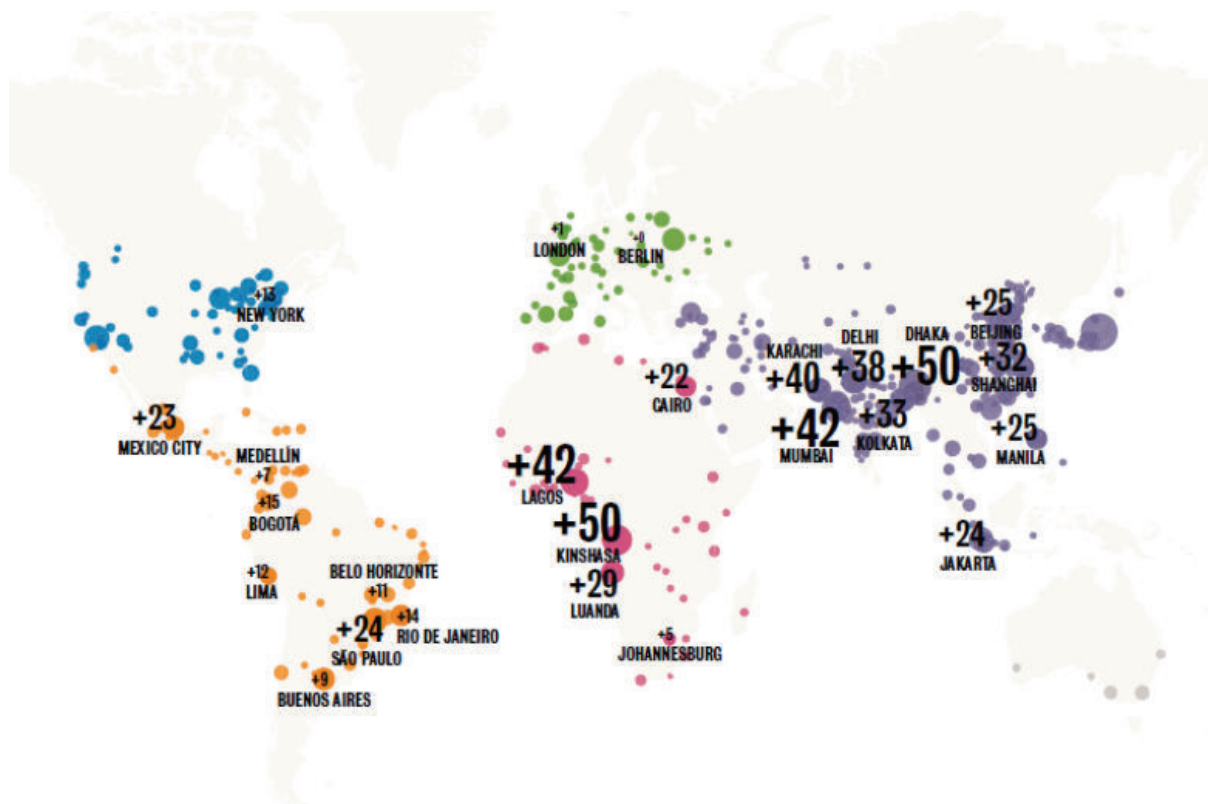
Para entender o papel do Urbanismo nesta nova era, é essencial compreender os diversos fenómenos a que a cidade contemporânea está sujeita, e de que forma estes se reprecitem no seu espaço físico, social, cultural e económico.

No final do séc. XX, as cidades e sociedades de todo o mundo experimentaram uma profunda transformação estrutural. Pela primeira vez na história da humanidade, mais de 50% da população vive em regiões urbanas, sendo que, em 1910, esta percentagem era de 10%, e que o estimado para 2050 é que 75% esteja concentrada nas cidades. As violentas mudanças na economia e sociedade contemporâneas verificam-se num território de grande instabilidade, e num avanço aceleradíssimo e descontrolado da urbanização. As cidades - o maior, mais complexo e mais dinâmico sistema criado pelo homem - são o palco de acção dessas transformações.

Nos últimos anos, alguns temas têm direccionado as reflexões urbanísticas: a globalização cultural e económica, a generalização das tecnologias da informação e comunicação, entre outros. Ao mesmo tempo, no período entre os anos 80 e 90, um número cada vez maior de estados adoptou, por vontade própria ou necessidade, pela privatização, a abertura do mercado nacional a empresas estrangeiras e pela participação crescente dos actores das economias nacionais no mercado global.

Paralelamente, os principais recursos da nossa época são o rápido desenvolvimento das tecnologias de informação, a par do aumento da mobilidade e da liquidez de capital. Continuamente acontecem processos económicos internacionais – fluxo de capitais, de mão-de-obra, de mercadorias, de matérias-primas e de turistas. As modernas formas de transporte e comunicação criaram oportunidades para interacções sociais e económicas acontecerem sem proximidade física. Tal foi possível graças ao desenvolvimento e difusão dos sistemas de

¹ Manuel Castells, in *Local y Global*, p.11



3. Crescimento Diário da População em diversas cidades

comunicação, que permitem uma relação permanente e rápida com qualquer território, convertendo o espaço mundial num espaço de relação único. No entanto, este largo e invisível fluxo de informação, e a importância das relações não-espaciais não tornaram a cidade tradicional obsoleta, mas criaram uma necessidade para uma concepção mais abrangente da mesma.

Os processos de urbanização, as cidades e os cidadãos não são alheios a estas mudanças estruturais. De facto, assistimos ao processo de urbanização mais rápido e de maiores dimensões da história, e em poucos anos, a maioria da população mundial será urbana. Esta nova era parece não diluir os centros urbanos mas, pelo contrário, existe uma tendência de concentração da população em aglomerações territoriais, parcialmente descontínuas, de gigantesca dimensão e características sócio-espaciais historicamente novas.

Os efeitos combinados da competitividade económica global e do progresso dos meios de comunicação definiram novos territórios urbano-regionais, de geometria variável e de uma

grande complexidade institucional. A gestão destas cidades, e a construção de modelos capazes de responder a novas formas produtivas e culturais, coloca enormes desafios. Encontramo-nos perante processos de transformação escassamente entendidos; as políticas urbanas praticadas até agora parecem desfasadas face aos desafios da globalização da economia e da tecnologia.

Este processo é dificultado por se tentar resolver os problemas da nova economia e sociedade com fórmulas obsoletas de um passado caduco que pesa, de forma paralisante, sobre as instituições das cidades, submetidas aos embates de um novo panorama. Os tradicionais processos e modelos de planeamento revelam-se inadequados às novas condições de produção e gestão do território, e a disciplina do planeamento procura instrumentos novos e mais adequados para intervir neste ambiente de mudança. Um passo indispensável a tomar é a redefinição dos instrumentos de gestão urbana, assim como a análise dos processos tecnológicos, económicos, culturais e institucionais que estão na base da transformação das cidades.

1.1. A CIDADE CONTEMPORÂNEA: A NOVA HIERARQUIA URBANA E AS CIDADES MUNDIAIS:

As duas mudanças geradas nesta era, independentes mas complexa e intrinsecamente relacionadas, são a principal causa da alteração dos processos espaciais contemporâneos: a globalização da economia mundial, e a informacionalização. Ambas, agindo conjuntamente, deram e dão resultado a uma crescente importância destas cidades no topo da hierarquia, denominadas cidades mundiais, ou globais: centros de poder político, tanto nacional como internacional, e de organizações; centros de comércio nacional e internacional, e de actividades profissionais avançadas de todos os tipos.

“Desde o início deste século, chamam-se metrópoles às mais dinâmicas e mais importantes aglomerações. (...) Esta imagem é perfeitamente aplicável à grande cidade moderna, que se define cada vez mais pela irradiação internacional das suas empresas, capitais, universidades, do que pelas funções regionais tradicionais e por uma retaguarda territorial donde extraía recursos e poder.”²

² François Ascher, in *Metapolis*, p.3

A nova economia global articula-se em torno de redes de cidades. A grande cidade actual, tornada no sistema nervoso central dos fluxos, converteu-se no lugar estratégico de todo o tipo de novas operações – políticas, económicas, culturais, subjectivas. O principal papel da cidade contemporânea é o de “agente” sinérgico, ao actuar como elemento multiplicador da densidade de relações entre agentes económicos, profissionais, culturais, educativos e investigadores.

*“La ciudad global es una red de nodos urbanos de distinto nivel y con distintas funciones que se extiende por todo el planeta y que funciona como centro nervioso de la nueva economía, en un sistema interactivo de geometría variable al cual deben constantemente adaptarse de forma flexible empresas y ciudades.”*³

Deste modo, a globalização concentra nas cidades mais importantes as funções-chave da economia internacional. Simultaneamente, as grandes empresas encontram nestas cidades os nós de comunicação e de interconexão das redes, os espaços diversificados para as suas diferentes funções, o mercados de trabalho de que necessitam, e o potencial científico e técnico no qual se apoiam. Em suma, é onde encontram as “externalidades” indispensáveis à competitividade. Estas cidades actuam como elemento multiplicador da densidade de relações entre agentes económicos, profissionais, culturais, educativos e investigadores – como intensificadora de sinergias. Para estes, encontrar-se nestas cidades representa incorporar uma rede de informação extremamente densa. Seguramente, as cidades são o principal local onde a acção criativa e as práticas emancipadoras emergem e residem.

A combinação de dispersão espacial e integração global criou um novo papel estratégico para as grandes cidades que, para além da sua história como centros de comércio e finanças internacionais, funcionam agora de quatro novas formas: como pontos direccionais da organização da economia mundial, altamente concentrados; como localizações chave para as finanças e firmas de serviços especializados; como lugares de produção, incluindo a produção de inovação nos sectores avançados; e como mercado para os produtos e inovações produzidos. (Saskia Sassen, in *Mutations*)

³ Manuel Castells, in *Local y Global*, p.43

1.2. A ESPECIFICIDADE DO CONTEXTO EUROPEU: A CONDIÇÃO URBANA EUROPEIA

Reflectir sobre a especificidade do contexto Europeu é essencial para o entendimento dos casos de estudo. A distinção do território Europeu do resto do mundo civilizado permite-nos compreender melhor as cidades retratadas, e as soluções e problemas dos novos projectos urbanos gerados.

São diversos os factores que distinguem o carácter urbanizado deste continente, como o seu quadro urbano antigo, as transformações lentas e progressivas das cidades, as acumulações de várias origens (económicas e simbólicas), e a dominante e forte tradição de intervenção dos poderes públicos. A mistura de tempos históricos e a sobreposição de funções e culturas de um mesmo espaço é uma característica intrínseca às principais cidades europeias. As novas dinâmicas metropolitanas apoiam-se assim sobre antigas estruturas e redes.

“Pelo menos na Europa, uma arquitectura e um urbanismo duram geralmente muito mais tempo do que as funções que os fizeram nascer: cidades palimpsestos, como papiros onde se apagam as inscrições para aí se escrever novas, urbes estratificadas ou sedimentares, onde as novas camadas se somam às anteriores, cidades às vezes também fossilizadas, como o testemunham os bairros históricos transformados em verdadeiros museus.”⁴

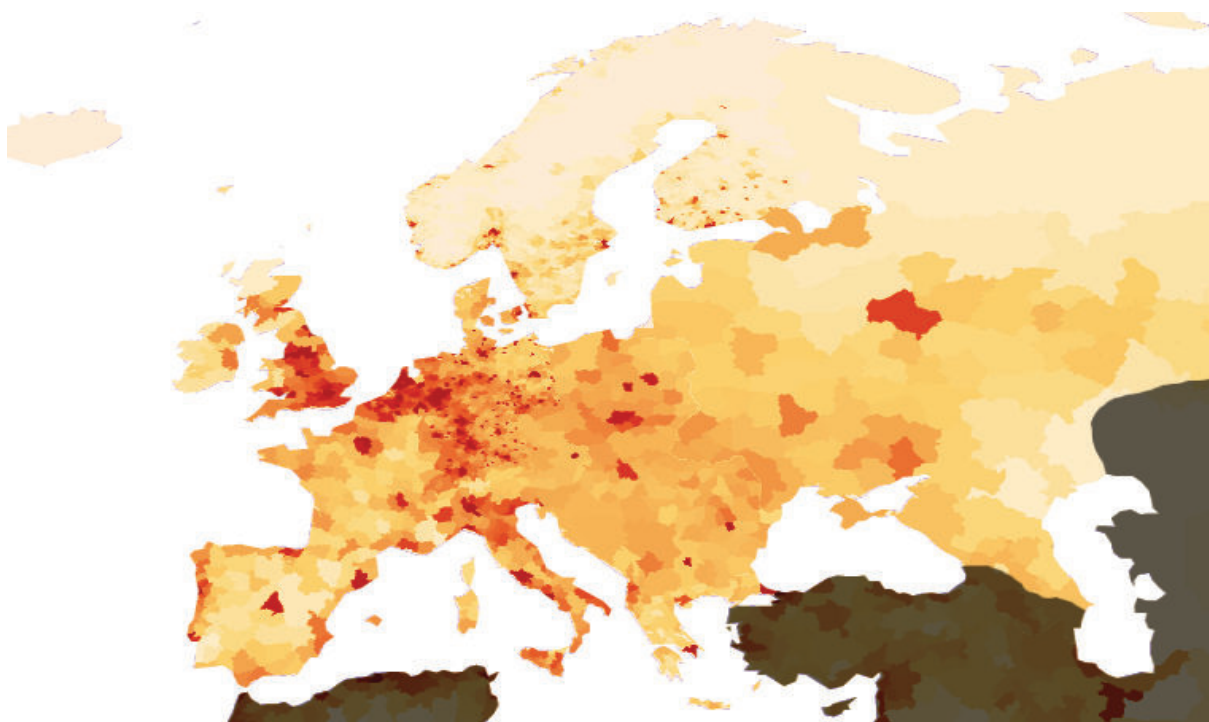
A Europa é, essencialmente, o local onde se exercita, se reproduz e se cria um dispositivo particular e original de modificação. O espaço europeu tende, na verdade, a transformar-se por acumulação, adição e sobreposição, e raramente por substituição ou anulação.

A nova paisagem urbana europeia é então feita de uma sobreposição de processos socioeconómicos e tempos históricos que trabalham sobre um espaço construído, destruído ou reconstruído, em sucessivas ondas de transformação urbana. A novidade que a globalização introduz especificamente é a aceleração do processo contínuo de reestruturação urbana, em função de exigências e objectivos cada vez mais externos ao local. Assim, as cidades europeias mantêm a sua história urbana culturalmente enraizada, embora cada vez mais habitada por

⁴ François Ascher, in *Metapolis*, p.164



4. Imagem de Satélite Nocturna da Europa



5. Densidades Populacionais na Europa

fluxos globais de capital e por elites cosmopolitas.

Outra característica estrutural do território europeu é a altíssima densidade de relações de tipo urbano – intercâmbios, trajectos, fluxos internacionais de pessoas, mercadores e ideias. Em mais lado nenhum do mundo tudo é tão acessível e, ao mesmo tempo, mantido tão “remoto”.

Na Europa, existem aproximadamente 400 cidades de média-escala, com populações entre os 150,000 e 1 milhão de habitantes, que formam uma rede com uma área de influência onde milhões de pessoas moram num ambiente de relativa alta qualidade. Esta é uma característica única da condição europeia: noutras partes do mundo, as cidades são maiores, ou formam aglomerações concentradas numa paisagem fracamente populada. Quase todas as cidades na Europa formam uma aglomeração com esferas de influência social e física que transcende as fronteiras políticas e administrativas. Aglomerações policêntricas como o Randstad na Holanda, o Rurh na Alemanha, ou a região de Milão são habitualmente consideradas como “cidades globais”, em relação a Londres ou Paris. Por certo, não se pode falar das cidades europeias referindo-se a modelos de cidade global como Nova Iorque ou Tóquio. Na Europa, falamos antes de um sistema urbano interligado, constituído por cerca de 40 grandes cidades e um grande número de cidades intermédias dinâmicas com funções importantes de centralidade, entre as quais existem relações não só de concorrência mas também de complementaridade.

“(...) na cidade continente só existem centros, os nós da rede, e um relativo vazio ao seu redor. Uma característica importante da cidade-continente a que chamamos Europa, em contraste com o modelo norte-americano, é que não contém mais que três megapolis (Londres, o Randstadt e Ruhr). As cidades que conformam os nós da malha europeia são relativamente modestas em tamanho e rara vez têm mais de três milhões de habitantes. Pelo que respeita às suas áreas de influência, são também bastante pequenas e homogéneas social e economicamente.”⁵

Assim, surge a questão essencial de como planear para a cidade europeia, de acordo com as condicionantes globais e, simultaneamente, com as características específicas deste território.

⁵ citação usada por Yorgos Simeoforidis, in *Mutations*, p. 424, de Yona Friedman, in *The European Union: a Continental City*, p.102

1.3. PRÁTICAS URBANAS NA GLOBALIZAÇÃO:

Na actualidade, não pertencemos a uma geração que partilha de uma crença comum, como os pioneiros da arquitectura Modernista, quando definiram a sua visão da cidade Moderna num cruzeiro no Mediterrâneo, na Carta de Atenas⁶. A nossa geração viu e viveu demasiadas utopias urbanas mal sucedidas e, como explicado anteriormente, actua num panorama de incerteza; é por isso que nos questionamos incessantemente, quando pensamos como deve ser a cidade actual.

“(...) a crítica do urbanismo “moderno” só conseguiu ser mais viva a partir do momento em que se constatou que esse urbanismo não só contribuía para o desenvolvimento de um tipo insatisfatório de cidade, como era largamente incapaz de fazer face a um contexto sensivelmente novo.”⁷

Depois da “crise” do Estado Providência⁸ e da crítica pelas ciências sociais e do território aos modelos construídos no pós-guerra, clarificou-se a ineficácia destes e, ao mesmo tempo, identificaram-se os factores negativos da forte liberalização do “laisser-faire” dos períodos seguintes. O esgotamento do planeamento territorial clássico e a ambiguidade do projecto urbano supostamente isolado obrigam a propor um planeamento adequado à natureza das intervenções que correspondem aos novos espaços metropolitanos ou urbano-regionais.

Na contemporaneidade, não só mudaram as condições espaciais, económicas e sociais em que o planeamento actua, mas também as formas como as práticas de planeamento são entendidas.

6 A Carta de Atenas é o manifesto urbanístico resultante do IV Congresso Internacional de Arquitetura Moderna (CIAM), realizado em 1933. Documentada posteriormente por Le Corbusier, a Carta estabeleceu um programa para o planeamento e construção de cidades, através de blocos residenciais de grande envergadura, de um zoneamento rigoroso, da separação de áreas residenciais e vias de transporte, e da criação de zonas independentes para quatro “funções”: vida, trabalho, recreação e circulação. A carta teve um grande impacto no urbanismo após a Segunda Guerra Mundial, uma vez que estes conceitos foram amplamente adoptados nos esforços para reconstruir as cidades europeias, e para a construção de habitação social em todo o mundo.

7 François Ascher, in *Metapolis*, p. 137

8 Estado de bem-estar social, ou “Welfare State”.

A era da sociedade pós-fordista⁹ caracteriza-se pela sua indeterminação, e a complexidade e a incerteza são as condições inevitáveis que todas as hipóteses referentes ao futuro das cidades devem pesar.

*“There are no longer prophets whose plans and personal visions will ensure the emergence of the ideal city.”*¹⁰

De facto, controlar o desenvolvimento e as transformações das cidades revela-se algo cada vez mais difícil de conseguir, devido à crescente complexidade das cidades, da diversidade das funções sociais e económicas que asseguram, e da necessidade de espaços adaptáveis que acolham todas estas actividades em constante mutação. Ao mesmo tempo, se o planeamento urbano e o urbanismo devem ser capazes de se adaptar a um contexto incerto e em mudança, a cidade construída deve consequentemente ser flexível, reutilizável, transformável.

Nas teorias urbanísticas, a cidade é hoje apreendida como um “sistema complexo”, e deve ser concebida como uma realidade que se pode adaptar e modificar ao longo do tempo, ao contrário da rigidez do período precedente. O novo urbanismo deve ser ágil, promover nas cidades a miscigenação funcional e a polivalência, e o planeamento urbano deve ser mais pragmático e mais elástico.

Ao considerar as metrópoles como sistemas complexos, em parte determinados por fenómenos externos, verifica-se que é impossível para os responsáveis públicos aspirarem a um domínio total dos fenómenos urbanos. Ao mesmo tempo, esta consideração implica assumir que constituem um sistema aberto e instáveis. Face a isto, não se pode esperar que o planeamento urbano seja linear e sequencial; este não pode pretender ser previsivo, programático, sistemático, imperativo. Orientar, regular e gerir o planeamento, implica uma geração de instrumentos capazes de admitir flutuações, criatividade, incerteza, contradição, ambiguidade, imprecisão.

9 O Pós-Fordismo (por oposição ao Fordismo, o modelo de produção em massa idealizado por Henry Ford) designa não só um novo modelo de gestão produtiva, mas também o período de ascensão de novas configurações da organização industrial e da vida social e política. Neste contexto, a sociedade pós-fordista é caracterizada pelo aumento das tecnologias, por um maior sector de serviços, e pela globalização dos mercados locais, nacionais e comercial, estando intimamente ligada à noção de sociedade da informação.

10 Carl Fingerhuth, in *Urban Reports*, p. 40

“Com base em que referências, em que imagens e que projectos se podem apoiar os urbanistas, agora que as grandes narrativas fundadoras estão em crise, que o urbanismo parece ter perdido as suas utopias, que o reconhecimento da complexidade e o reino da incerteza reduzem as pretensões do controlo do urbano? No entanto, é talvez uma nova era da cidade que se anuncia, a de uma metápole definitivamente heterogénea e diversa, e de um urbanismo menos dogmático e mais programático, simultaneamente conciliado com o passado e o futuro, pronto a utilizar, por “amor à cidade”, todos os registos, a mobilizar todos os instrumentos, para tentar fabricar a urbe e a civitas de todos os cidadãos, de todos os sentidos e de todos os instantes?”¹¹

As problemáticas existentes no urbanismo contemporâneo, caracterizadas pela sua complexidade, necessitam de novas respostas. Consequentemente, verifica-se um claro desvio dos instrumentos tradicionais de planeamento, que se revelam ultrapassados ou insuficientes para actuar e intervir nos nossos dias. Uma nova geração de instrumentos para o desenvolvimento urbano surge então para lidar com as correntes necessidades introduzidas no contexto urbano: os planos “abertos”, aplicados a diversos níveis de escala (desde “visões estruturais” regionais a masterplans locais), aliados a um novo conceito de Planeamento Estratégico, e introduzindo a Gestão Estratégica; o Projecto Urbano (projecto de cidade), cada vez mais utilizado como intervenção cirúrgica, com o propósito de reforçar mudanças em situações urbanas complexas, ou para exercer um efeito catalítico; a Agência de Desenvolvimento, uma força convenientemente gerida que pode implementar projectos de uma maneira mais empreendedora; e uma maior atenção geral ao planeamento urbano, incluindo várias formas de gestão de actores e accionistas e de processos de feedback.

1.3.1. PLANEAMENTO ESTRATÉGICO/ GESTÃO ESTRATÉGICA:

Os novos planos directores adoptados nos últimos anos assumem uma postura perante as incertezas debatidas anteriormente: raramente se fazem projecções quantitativas, os planos realizam-se de forma aproximada, os zonamentos são vagos. Esta estratégia é utilizada para

¹¹ François Ascher, in *Metapolis*, p.153

tornar possível, ao longo do tempo, reconstruir uma parte das opções estratégicas ou das táticas utilizadas. O objectivo é pôr em acção um planeamento flexível e mais integrado, capaz de resistir às flutuações que ocorrem constantemente.

Existe assim uma tendência para adoptar o conceito de gestão urbana. Isto significa adoptar métodos de gestão que evoluem de um planeamento estratégico para uma gestão estratégica, ou seja, para um tipo de procedimentos que não põe em prática um plano previamente determinado, mas que utilizam formas de agir capazes de responder às mudanças frequentes. Uma das recomendações essenciais para o planeamento actual, é a de conceber o conceito não como uma série de processos de elaboração, projectos e planos definitivos, mas sim como algo capaz de processos permanentes de elaboração e de reelaboração dos mecanismos necessários à realização de projectos urbanos.

“Essencialmente, a gestão estratégica é uma metodologia incremental e heurística (isto é, que progride por fases e que se enriquece por aproximações e testes), um urbanismo flexível e integrado, um conjunto de regras e regulamentações “eficazes” (que fixam os resultados a obter, mas que não avaliam previamente os meios), e uma actividade permanente de negociação e de comunicação.”¹²

Consequentemente, a gestão estratégica exige uma actualização permanente dos documentos de planeamento e urbanismo, e para tal exige a existência simultânea de mecanismos de avaliação dos resultados das acções levadas a cabo, e de dispositivos de informação sobre as transformações do contexto interno e externo. Num ambiente de “gestão estratégica”, os fins são constantemente submetidos a avaliações e reflexões, e os meios tacteados e formulados pragmaticamente ao longo do tempo. É necessário ser-se capaz de mudar os objectivos iniciais de um projecto, de analisar as consequências de uma eventual mudança, e explorar reformulações. Essencialmente, é importante considerar as regras como instrumentos, e não como objectivos definitivos.

Assim sendo, a comunicação ocupa um lugar cada vez maior na gestão pública urbana, e

¹² François Ascher, in *Metapolis*, p.143

as trocas de informação, os conflitos e as negociações são extremamente importantes. Nesta dinâmica, deve-se, mais do que consultar, integrar os diversos actores económicos, culturais e sociais nos processos de gestão.

1.3.2. NOVAS FORMAS DE GOVERNO/ LIDERANÇA PROMOTORA:

O crescente impacto global das cidades mundiais, combinado com o surgimento de novos interessados na paisagem urbana, e a expansão de jurisdições políticas anteriormente separadas, foram factores que evidenciaram onde os modelos vigentes de governação estão em falta. Na actualidade, a gestão de muitas cidades tornou-se uma mistura de governação nacional e local, minada pela falta de estratégias apropriadas para envolver a participação do sector privado, e por uma dificuldade na aquisição de competências adequadas.

O paradoxo da gestão de cidades reside na problemática do governo local: enquanto as exigências dos cidadãos estão focadas no nível local, a estrutura física e social da cidade é fortemente influenciada por factores externos. Isoladas a nível local, as cidades não existem mais; estão agora interligadas de um modo regional e global que está em contínua evolução.

Face às dificuldades estruturais de competências e poder que os estados nacionais enfrentam no novo sistema global, os governos locais adquirem um papel político revitalizado. Assim, é notório o fenómeno, nas sociedades locais, de tentar reforçar a sua autonomia frente ao conjunto de processos globais cada vez menos controláveis. O princípio legitimador desta crescente autonomia local (da sua capacidade de auto-organização) é o da proximidade, que permite estabelecer uma relação directa e imediata da organização representativa e da estrutura administrativa, com o território e a população. Consequentemente, o governo local assume novas competências, para as quais são necessários novos recursos e novos modelos de gestão. As exigências a que este governo está agora sujeito são mais amplas e diversas. No entanto, estes governos dependem administrativa e financeiramente dos estados nacionais.

Como o ritmo da mudança e do nível de complexidade continua a aumentar, a gestão das zonas urbanas é cada vez mais desafiante. Uma liderança forte, articulada a uma visão convincente, é necessária para gerir com êxito as cidades de hoje. De forma encorajadora, vários governantes

de todo o mundo têm-se mostrado engenhosos. Têm adquirido conhecimento através de redes regionais e internacionais, encontrado formas inovadoras de aceder às competências e ao capital, e garantido apoio prático a partir de uma infinidade de fontes para ajudar a implementar soluções, em prol de uma mudança bem-sucedida, e da estabilidade social.

*“Muchos gobernantes locales dicen: no queremos más competencias, más obligaciones, sino más recursos financieros, más medios. (...) se há producido un desfase entre el crecimiento de las funciones y las demandas al gobierno de la ciudad y el de los recursos para darles respuesta. Pero en muchos casos lo se requiere es más poder, más libertad, más autonomía.”*¹³

O governo local que é capaz de dar resposta aos actuais desafios urbanos e de os liderar, é um governo promotor. A governabilidade depende da capacidade de definir e executar projectos que façam destes novos territórios urbanos um território competitivo e coeso. Dentro das novas competências atribuídas ao papel promotor do governo local, podemos distinguir as que são imediatamente necessárias no panorama contemporâneo: a promoção da cidade para o exterior, para que esta desenvolva uma imagem forte e positiva, que visa atrair investidores, visitantes e usuários da cidade¹⁴; a concertação com administrações públicas e a cooperação público-privada, para realizar as obras que novas exigências urbanas e mudança de escala da cidade exigem; e a promoção interna da cidade, com o objectivo de dotar os seus habitantes de sentido de pertença, vontade colectiva de participação, e confiança no futuro da cidade.

Simultaneamente, as parcerias são uma realidade e uma necessidade do domínio do governo local. Estas articulam administrações públicas, agentes económicos públicos e privados, organizações sociais e cívicas, sectores intelectuais, profissionais e meios de comunicação social. O papel dos interesses comerciais e a natureza exacta das relações de poder no conceito geral de “parceria” é de extrema importância. A postura adoptada pelos partidos políticos locais, assim como o papel do governo central e a dimensão do seu envolvimento, podem ser cruciais

¹³ Manuel Castells, in *Local y Global*, p.160

¹⁴ O que não consiste em financiar, executar ou gerir totalmente esta promoção, mas mais precisamente em criar condições que facilitem a sua realização por outros agentes.

para determinar a maneira como o equilíbrio é atingido entre os diferentes interessados nas parcerias realizadas com o fim de realizar ou gerir projectos urbanos. Estas parcerias adequam-se frequentemente às necessidades imediatas de uma cidade, mas também podem dar origem a tensões fundamentais. Capacitar um maior número de interessados pode assim também desencadear um maior volume de interesses pessoais, muitas vezes resultando na dificuldade em chegar a um consenso.

1.3.3. PROJECTO URBANO/ PROJECTO DE CIDADE:

Em geral, nas cidades, os projectos de transformação urbana devem-se à soma de vários factores: a sensação de crise agudizada pela consciência da globalização da economia, a organização dos actores urbanos, públicos e privados, a criação das lideranças locais (políticas ou cívicas), e a vontade conjunta e o consenso público para que a cidade dê um passo em frente, tanto do ponto de vista físico, como económico, social e cultural.¹⁵

O planeamento estratégico é assim uma forma de condução da mudança, baseada numa análise participativa da situação e da sua possível evolução, e na definição de uma estratégia de investimento dos recursos disponíveis. O diagnóstico toma em consideração o contexto, o território, e a administração. Sobre as bases do diagnóstico determina-se a situação previsível, os cenários possíveis e a situação desejável, a partir da qual se definem as acções a empreender – objectivos, linhas ou estratégias a desenvolver e projectos concretos que se podem pôr em marcha (projectos físicos, programas económicos ou sociais, medidas administrativas, campanhas cívicas, etc), sendo a participação dos agentes públicos e privados uma condição indispensável.

As condições essenciais para o desenvolvimento de um plano são, consequentemente, a vontade expansiva da cidade, a existência de actores urbanos que aceitem articulação, a sensação generalizada de crise de crescimento ou de perda de oportunidades que permite superar os confrontos entre actores relacionados, e uma liderança unipessoal ou compartilhada.

¹⁵ Manuel Castells, in *Local y Global*, p. 146

1.4. OS NOVOS PROJECTOS URBANOS:

Os novos projectos de desenvolvimento urbano retratados são, de certa forma, a materialização dos novos processos socioeconómicos. Estes fazem parte de um processo de reestruturação profunda que, nas últimas décadas, transformou a paisagem urbana de forma inesperada e complexa. Num momento histórico caracterizado pela descentralização política, pela revalorização dos âmbitos das entidades locais e regionais e pela multiplicação das exigências sociais heterogéneas, o projecto de cidade (ou região) oferece uma resposta integrada do lugar onde surgem os problemas da sociedade e de onde podem actuar os agentes públicos e privados conjuntamente. Por outro lado, permite-nos reconstruir o sentido da cidade, e do território, numa época onde a perda de consciência dos limites e a dissolução das ideologias que suportam os projectos colectivos é uma constante.

Na contemporaneidade, a grande escala de intervenção urbana parte de uma visão estratégica do território, que corresponde a um cenário de futuro e a determinados objectivos económicos, sociais e culturais. Espera-se que estas intervenções sejam coerentes com as outras actuações e dinâmicas que se realizam em outras partes do território, e que tenham efeitos metásticos sobre a sua envolvente. Estes projectos urbanos são produtores de mudança (urbana e política), dado o seu volume e as poderosas forças intervenientes (de desenvolvimento, financiadoras e políticas), funcionando como o seu catalisador essencial.

“Los grandes proyectos urbanos son hoy los elementos definitorios de la construcción de la ciudad metropolitana. La eficacia de los proyectos infraestructurales, vinculados a la movilidad u virtualmente multiplicadores de accesibilidades y generadores de centralidades, dependerá del carácter integral de los mismos, es decir, de su polivalencia, de su capacidad de servir, mas allá de su función específica o sectorial.”¹⁶

Desta forma, os projectos de desenvolvimento urbano transformaram-se numa das mais visíveis e omnipresentes estratégias de revitalização utilizadas pelas cidades, na procura de

¹⁶ Manuel Castells, in *Local y Global*, p.253

crescimento económico e competitividade. Projectos que tentam atrair e acomodar espacialmente dinâmicas de investimento económico, são proeminentes na agenda do Planeamento Urbano de muitas áreas metropolitanas orientadas para o plano Internacional, no mundo ocidental. São também a expressão material de uma lógica de desenvolvimento que visa os mega-projectos e o marketing do lugar como o maior potencial para gerar o crescimento futuro, e para travar uma luta competitiva para atrair investimento. Estes projectos têm um valor estratégico segundo a sua capacidade de promover transformações no meio urbano regional que aumentem a sua atractividade e coesão. Numa abordagem abrangente das obras urbanísticas realizadas neste campo, estes projectos estão relacionados com diferentes tipos de intervenções: grandes eventos, a conversão de um conjunto de áreas estratégicas, de zonas industriais obsoletas, ou a execução de um programa ambicioso de acessos, ligações e transportes.

A relevância dos novos projectos urbanos incide na provisão de um planeamento abraçado pelos políticos e planeadores como uma receita para a revitalização económica e social das cidades, para atrair investimentos, residentes com altos rendimentos, e turistas. Através destas intervenções, as cidades e os seus intervenientes ambicionam reposicionar-se no mapa cartográfico da globalização competitiva.

No entanto, a eficácia destes planos está em causa, se olharmos para projectos realizados anteriormente a nível internacional, pois o desempenho real dos projectos nem sempre satisfaz as ambições delineadas nos seus planos (a título de exemplo, pode-se referir o projecto das Docklands em Londres, La Défense em Paris, entre outros). Ao mesmo tempo, um grande evento internacional (Expo Mundial, Jogos Olímpicos, Campeonatos Mundiais, etc.) pode transformar uma cidade (como Barcelona com os Jogos Olímpicos em 1992) ou deixar somente algumas infra-estruturas sub-utilizadas (Sevilha, com a Expo '92). Simultaneamente, estes projectos de desenvolvimento são muitas vezes criticados como prosseguindo uma agenda económica estreita, através de processos fechados neo-corporativistas de tomada de decisão, a que faltam responsabilização democrática. A maioria destes projectos são também alvos de críticas severas, especialmente devido à sua falta de carácter urbano. De facto, muitos simplesmente se destinam à concentração de actividade económica, ou à concentração residencial, bem como nós funcionais de transporte.

1.4.1. A IMPORTÂNCIA CRESCENTE DA COMPETITIVIDADE:

“Como é que, num sistema internacional aberto, marcado pela concorrência e a incerteza, se elaboram e realizam projectos metapolitanos a longo prazo? Podemos ainda pretender planear e regular o desenvolvimento e as mutações urbanas? A negociação, o compromisso, a parceria público-privado, o marketing urbano, são compatíveis com o urbanismo e as suas regras?”¹⁷

Actualmente, na Europa como no mundo, uma das mais correntes práticas das últimas décadas tem sido a já descrita crescente atitude empreendedora dos governos, ao nível nacional e da cidade, reforçada pelo aumento da competição entre cidades para atrair investimento. Na generalidade, as cidades contemporâneas têm um duplo desafio à sua frente: responder às necessidades locais - económicas, ecológicas e sociais - e garantir uma posição favorável no contexto global. Para isso, competem entre si para atrair investimento dos actores globais, em campos como a ciência e a economia. Assim, como resultado das novas exigências políticas e económicas contemporâneas, é frequente ver surgir em várias cidades uma política urbana mais competitiva e empreendedora.

No presente, a competitividade de um território urbano já não depende dos seus recursos naturais ou energéticos, da sua base industrial tradicional, da sua posição geográfica, da acumulação de capital, ou da vontade política de um estado protector. Na verdade, depende sobretudo do funcionamento eficiente do seu sistema urbano - regional.

Esta questão traduz-se, concreta e respectivamente, na inserção das cidades nos circuitos de comunicação, telecomunicação, e sistemas de informação nos âmbitos regional, nacional e global. Ao mesmo tempo, está presente na capacidade de gerar novo conhecimento, na qualificação dos recursos humanos dos diferentes estratos sociais, assim como na oferta de qualidade de vida que atraia e retenha grupos profissionais mais letrados. É também visível na capacidade interna e autonomia externa das instituições locais para negociar a articulação da cidade com as empresas e instituições de âmbito supra-local, na definição de um projecto de cidade (ou de região) e marketing do mesmo, e numa governabilidade do território baseada na

¹⁷ François Ascher, in *Metapolis*, p.135

coesão social e participação cívica.

A competitividade em áreas urbanas é um factor relevante, uma vez que estas são geralmente mais produtivas que a nação em si. É claramente evidente que grandes áreas urbanas atraem crescente riqueza, actividade económica e trabalhadores qualificados. A inovação e pesquisa também se aglomera cada vez mais dentro e em volta de grandes áreas metropolitanas. A vantagem da concentração urbana face ao resto do território é o fluxo superior de ideias e informação que aí encontramos. A aglomeração das cidades é significativa para as actividades tecnologicamente avançadas, assim como para a criatividade e inovação, por facilitar a comunicação e a partilha de ideias complexas entre empresas, centros de pesquisa e diferentes organizações e indivíduos.

Em suma, na sua maioria, as grandes cidades oferecem as melhores oportunidades para o desenvolvimento pessoal, desde a educação ao acesso à cultura, assim como a proximidade aos centros de poder e aos círculos de prestígio social; tudo o que as torna os lugares de trabalho e residência de excelência das elites sociais e profissionais - os gestores da economia global.

Efectivamente, entende-se que as cidades competem em quatro tipos básicos de mercado: pelo mercado de produtos, facilitando o sucesso de firmas ali localizadas; competem por mercado de investimento interno, por negócios ou outras fontes de emprego; competem por residentes que possam trazer rendimentos, capital humano ou talento; e finalmente, competem por reconhecimento e favores de níveis superiores de governo: projectos, eventos, assistência.

Consequentemente, as grandes cidades devem responder a vários tipos de desafios. Apenas gerando uma capacidade de resposta a estes podem, por um lado, ser competitivas para o exterior e inserir-se nos espaços globais e, por outra, garantir à sua população o necessário bem-estar. Neste contexto, as cidades precisam dispor de condições de produção, relação e residência que as permita consolidar-se como atractivas e competitivas. Para tal, necessitam de uma combinação de factores entre os quais se inclui a qualidade dos recursos humanos e a capacidade de inovação (formação profissional, modernização tecnológica e empresarial) a dotação infra-estrutural (acessibilidade, comunicações, solo industrial, espaço de oficinas, etc.) a qualidade ambiental e social (localização, vivenda, clima social, cultura), entre outros.

A existência conjunta destes factores é essencial à competitividade de um local. Dada a sua importância para o desenvolvimento dos países, estes tendem a fomentar a intervenção

estatal em investimentos específicos que os fomentem. Decerto, a crescente competição internacional entre cidades no âmbito destes factores, resulta numa tendência para o surgir de diversas práticas como reacção. A cidade contemporânea está a tornar-se, essencialmente, uma cidade vocacionada para a imagem, cuja projecção funciona como propaganda para um turismo crescente, assim como para atrair a indústria de serviços avançados, e capital internacional.

De facto, o urbanismo Europeu assistiu ao renascimento da “cidade empresarial” no início da década de 80. Embora não tenha acontecido de forma tão abrupta em todos os Estados-Membros da União Europeia, como no Reino Unido sob o regime de Thatcher (com o projecto das Docklands, em Londres), de forma mais gradual, projectos e atitudes semelhantes foram acontecendo por toda a parte. O complexo de La Défense, em Paris, é outro dos exemplos mais radicais da expansão da cidade com estes desígnios; desenvolvido na entrada de Paris, para evitar a contaminação arquitectónica do centro histórico, é um exemplo típico de política e planificação urbana para uma crescente competitividade económica. Projectos semelhantes, tendentes a recentralizar as zonas periféricas, foram propostos da maioria da Europa. Na década de 90, a abertura das fronteiras dos Estados-Membros Europeus, a liberalização económica e os processos de descentralização resultaram numa mais aberta rivalidade económica entre as regiões. Muitas regiões urbanas sentiram-se obrigadas a suspender as discussões internas, a gerar uma maior coerência e coesão regional, e parcerias (públicas e privadas), a fim de enfrentar a concorrência externa, inter-regional.

*“Estos proyectos físicos son la materialización de procesos e iniciativas de carácter económico, social, cultural, político y de imagen. El proyecto físico es un compromiso entre decididores políticos, dirigentes empresariales profesionales, agentes culturales y representantes sociales.”*¹⁸

Enquadrando a tipologia dos projectos analisados, a característica principal da nova geração de projectos urbanos estudada é a ambição de criar em locais fora do centro urbano tradicional, não só um novo centro económico, mas também um novo espaço urbano. A sua dimensão

¹⁸ Manuel Castells, in *Local y Global*, p.150

simbólica reside na relevância que têm como importantes incentivos às economias das cidades e regiões, criando orgulho cívico, e atraindo e mobilizando investimentos. Pretende-se, ao mesmo tempo, criar regiões do mundo que se articulem com a economia global, dinamizando a sua economia e sociedade locais. Estes projectos de desenvolvimento urbano resultam da intersecção de processos económicos, sociais, culturais e políticos, e a sua articulação; são processos que operam a uma variedade de escalas espaciais enraizadas, articuladas e interactivas. Ao mesmo tempo, são ambiciosas parcerias públicas, privadas ou público-privadas, e dão-se, neles actuações articuladas e concertadas de diferentes tipos de actores.

De uma forma resumida, o requisito indispensável para a realização destes novos projectos urbanos é a constituição de um nó urbano de gestão de serviços avançados organizados, invariavelmente próximo de infraestruturas específicas - um aeroporto internacional, um sistema de telecomunicações por satélite, empresas financeiras e de consultadoria com conhecimento da região, um mercado de trabalho local com pessoal qualificado em serviços avançados e infraestrutura tecnológica. Com este conjunto de factores essenciais, ambiciona-se transformar estas novas áreas em lugares de excelência espacial destinadas a atrair investimento e impulsionar a economia, utilizando exemplos de arquitectura icónica, espaços públicos de excelência e um ambiente atractivo, para seduzir um público-alvo.

Nos novos exemplos de projectos urbanos analisados, é utilizado um conceito de planeamento que visa introduzir aspectos de forma bastante radical, nomeadamente, a construção em densidades mais elevadas e a mistura de usos do território, especialmente em locais predominantemente “não urbanos”. O seu conceito também está relacionado com inovações sobre os processos de planeamento predominantes, ao exigir um amplo espectro de vozes e as competências a serem incluídos no processo de tomada de decisão. Ao mesmo tempo, a definição destes planos ou projectos só será eficaz se mobilizar os actores urbanos públicos e privados, e se gerar confiança entre os agentes que o promovem, com objectivo a construir um consenso público que derive em cultura cívica e patriotismo de cidade.

A maioria destes projectos depende largamente de uma variedade de domínios de gestão que são crucialmente relevantes para o entendimento da actual governação do espaço em áreas metropolitanas. Existem quatro domínios importantes para o desenvolvimento urbano destes

projectos: o sector económico privado (nacional ou estrangeiro) crucial para contribuir com os necessários investimentos e clientes para os projectos; o governo interregional e internacional, que assegura os investimentos infra-estruturais assim como estabelece outras políticas (espaciais e não espaciais); o governo regional, que consiste em actores políticos de importância para o apoio, identificação e ligação entre o projecto e a sociedade; e o domínio social, cívico e cultural, que consiste na manutenção potencial de interessantes aspectos programáticos. A falta de ligação a algum destes domínios resulta num desenvolvimento desequilibrado.

Resumidamente, ao estudar a última geração de projectos urbanos, é importante compreender a evolução das condições de desenvolvimento urbano em áreas metropolitanas ocidentais nas últimas décadas. Num contexto de mudança económica, político e institucional, é necessário adoptar uma perspectiva multi-escalar e multi-disciplinar, para analisar estes projectos como incorporados tanto numa cultura local (de planeamento), num contexto metropolitano e regional e em muito maiores perspectivas (inter)nacional, económicas, institucionais, culturais e políticas.

2. CASOS DE ESTUDO: ØRESTAD E ZUIDAS

Os casos de estudo de Ørestad e Zuidas foram seleccionados por serem grandes projectos urbanos, guiados por conceitos idênticos, ambicionando a criação de novo espaço urbano. Os propósitos de ambos são múltiplos, ao combinar o objectivo de ligar as economias regionais a redes avançadas das economias de serviço internacionais, com objectivos culturais e sociais de desenvolvimento urbano, assim como com a promoção de um ambiente equilibrado e sustentável. Em suma, estes projectos urbanos são altamente ambiciosos, na sua intenção de coordenar relações de poder dos variados interesses públicos e privados envolvidos nas estratégias de acção colectiva.

Existem várias características tangentes nos dois projectos, na criação e execução do seu desenvolvimento urbano. Essencialmente, o principal objectivo destes é a ambição de desenvolver a actividade económica (ambos projectos ambicionam atingir mais de 20.000 novos postos de trabalho no sector dos serviços avançados) e, ao mesmo tempo, de criar mais do que um novo centro económico, mas um lugar de alta densidade, e usos mistos (escritórios, habitação, comércio, entretenimento e instituições públicas). Por ser crucial para o seu desenvolvimento, estão localizados estrategicamente, providos de excelente acessibilidade, mas fora do centro urbano característico da cidade - em zonas fronteiriças entre áreas centrais e periféricas - perto de novas ou futuras infra-estruturas e nós de comunicação importantes. Assim, reivindicam o papel estratégico do processo de transformação urbana, ao criar novos centros urbanos em configurações metropolitanas emergentes. Ao mesmo tempo, ambos utilizam formas inovadoras de gestão/governo criadas para tomar decisões nestes projectos e para os implementar (parcerias públicas, público-privadas e privadas; liderança promotora, etc.).

Prevê-se que em ambos os casos, a concretização das operações demore entre 25 a 30 anos, em média, e nenhum dos projectos atingiu o seu resultado final. Estão ambos em diferentes estádios de desenvolvimento, embora a situação presente dos projectos permita interpretar o seu progresso de forma realista.

Verificando a eficácia das estratégias utilizadas, foram tiradas conclusões empíricas de ambos os casos, utilizando diversos parâmetros para analisar os projectos. Estes consistiram,

nomeadamente, nas tensões físicas e programáticas, económicas e políticas, verificadas na fase actual de construção de Zuidas e Ørestad. Por outras palavras, as tensões físicas e programáticas dizem respeito à ligação problemática ou integração destes projectos com as áreas construídas existentes, programática ou arquitecturalmente, assim como à qualidade espacial a nível interno, ou cumprimento dos objectivos pelas partes edificadas de momento. As tensões económicas referem-se às grandes somas de investimento público aplicadas nestes projectos, que correm grandes riscos financeiros, uma vez que estes investimentos têm efeitos económicos questionáveis e incertos; também se referem à eficácia destes projectos em cumprir o seu objectivo primordial – a atracção e concentração de investimento, principalmente o internacional. Finalmente, as tensões políticas têm a ver com as redes de poder de decisão existentes no processo de decisão e desenvolvimento dos projectos, que são frequentemente fechadas, e consequentemente criticáveis.

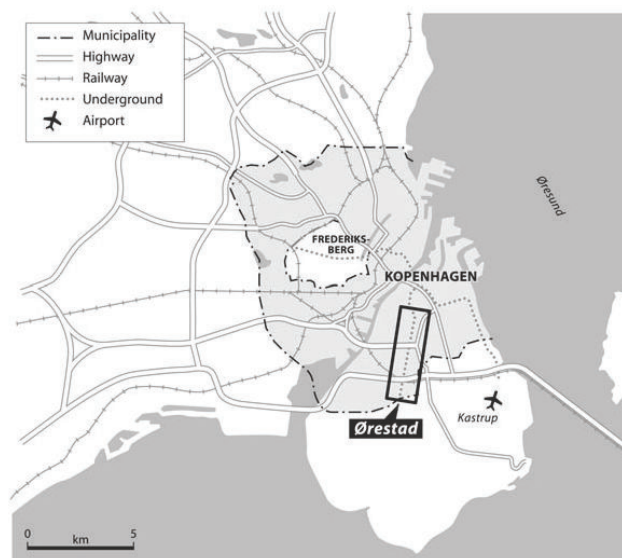
O enquadramento das práticas de desenvolvimento dos projectos não é ideal em nenhum dos casos. Por outro lado, cada projecto demonstra estratégias inovadoras que podem servir como guias exemplares para outros projectos. Ao estudar estes planos urbanos realizados nos últimos anos no contexto Europeu, não se pretende uma avaliação quantitativa ou qualitativa dos mesmos, mas expor os diferentes tipos de solução apresentados, as inovações introduzidas, e falar sobre os novos instrumentos para planear a cidade. Ao analisar os casos-estudo, pretende-se verificar de que forma foram materializadas as intenções iniciais, e se os fenómenos explicados anteriormente são vigentes.



ØRESTAD, COPENHAGA



6. Imagem aérea de Ørestad na área de Copenhaga



7. Mapa de Ørestad na área de Copenhaga.

2.1. ØRESTAD, COPENHAGA

2.1.1. CONTEXTO:

O projecto urbano de Ørestad está localizado em Copenhaga, capital da Dinamarca, especificamente na ilha de Amager. Este é um importante esquema de desenvolvimento, que está localizado centralmente – entre o centro histórico antigo da cidade de Copenhaga, e o seu aeroporto internacional e a nova ponte para Malmö, na Suécia. Para além da localização central, o atractivo da área é a sua acessibilidade por todas as partes da Região de Øresund ¹⁹ (por diferentes meios de transporte: auto-estrada, comboio e metro). De uma forma geral, o principal objectivo deste plano é estabelecer um “anexo” da cidade, para atrair investidores nacionais e internacionais. O processo de construção começou a ser desenvolvido no fim dos anos 90, e espera-se que dure cerca de 30 anos.

O projecto de desenvolvimento de Ørestad assemelha-se a outros grandes projectos europeus, na medida em que é parte de uma estratégia empreendedora, na qual a cidade e a região tencionam melhorar a sua posição na competição por investimentos internacionais. No entanto, é certamente influenciada também pelo contexto institucional local em que foi pensada. Copenhaga é a maior área urbana de um país pequeno e escassamente populado, constituído pela área continental, Jutland, e várias ilhas, a maior das quais Sjælland, onde se situa. Dois terços do território dinamarquês podem ser considerados predominantemente rurais, e apenas 5% predominantemente urbanos. A posição competitiva da região metropolitana de Copenhaga é assim essencial para a saúde económica da Dinamarca, uma vez que diz respeito a mais de metade da produção do país. Com 2,4 milhões de habitantes, a região de Copenhaga conta com 44% da população dinamarquesa, tendo criado 75% dos novos postos de trabalho do país na última década.

Em suma, a cidade ambiciona tornar-se uma região metropolitana europeia líder, caracterizada por um perfil verde, infra-estrutura eficiente, educação para todos, condições de negócios atraentes, diversidade cultural, perspectiva internacional, um saudável equilíbrio vida-trabalho.

¹⁹ Øresund consiste na parte mais este da Dinamarca, Sjælland, e a parte sul da Suécia, Skåne.

HISTÓRIA DO PLANEAMENTO EM COPENHAGA:

Para entender os assuntos actuais e as transformações que estão a ter lugar em Copenhaga, é necessário olhar para a região da capital como um todo, e ter um entendimento cronológico do desenvolvimento do contexto espacial e político- económico.

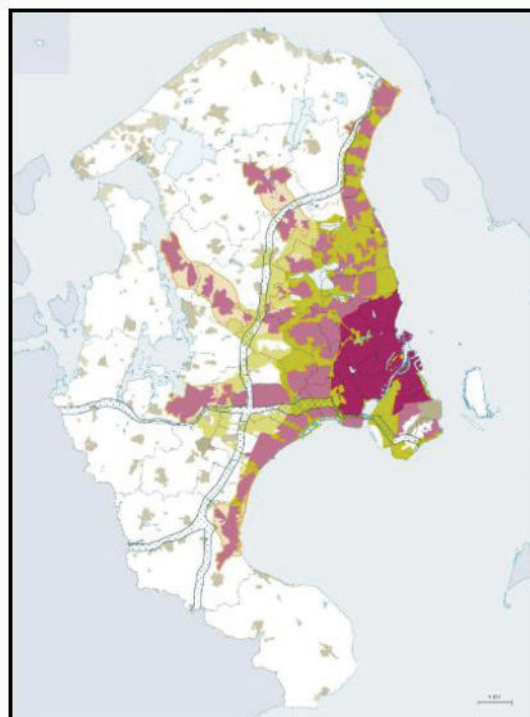
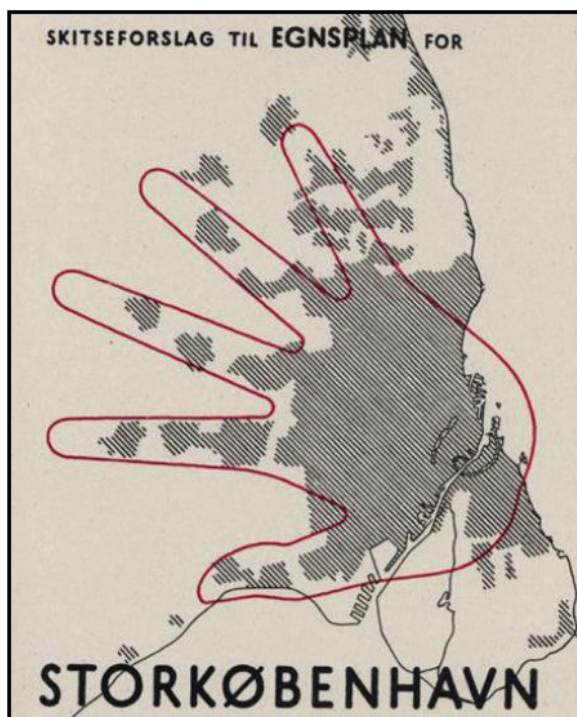
A História do planeamento urbano em Copenhaga é semelhante à história de todas as metrópoles escandinavas; a par da filosofia do Estado de bem-estar, o sector público sempre deteve influência considerável sobre o desenvolvimento espacial da cidade, através de medidas de planeamento, e grandes investimentos públicos em infra-estruturas e habitação. Após um longo período de desenvolvimento estável da cidade de bem-estar, em que as relações entre os diferentes actores eram constantes e o sistema de planeamento muito influente, o impacto da globalização e do pensamento de mercado derrubaram aquilo que parecia uma ordem bem estabelecida.

Até 1854, Copenhaga era uma cidade fortificada e, como na maioria das outras cidades europeias, a sua fortificação foi alargada diversas vezes. Em 1617, a cidade renascentista foi adicionada à medieval, criando um porto interior e protegido, localizado entre as duas partes da cidade. Posteriormente, no séc. XVII, as fortificações foram expandidas, com as áreas Renascentista e Barroca e as novas áreas militares incluídas dentro das muralhas da cidade.

Após a epidemia de cólera em 1854, foi permitida a construção fora das muralhas, e novos e densos bairros surgiram. Por volta de 1900, o planeamento urbano começou a emergir com um grande sentido de controlo sobre o desenvolvimento da cidade; começaram a ser feitos esforços para tornar a cidade mais aberta, inicialmente construindo grandes blocos de habitação. A indústria, que começou a crescer em Copenhaga durante o final do séc. XVIII, estava localizada na frente de água, no porto. A maior parte do desenvolvimento urbano antes da Segunda Guerra Mundial estava contida dentro dos limites das municipalidades de Copenhaga e Frederiksberg, mas o desenvolvimento pós-guerra também estendeu-se às municipalidades suburbanas.

Depois da Segunda Grande Guerra, o primeiro plano regional foi introduzido, o chamado “Finger Plan”. Este padrão de construção envolvia um desenvolvimento urbano linear ao longo de vias e linhas rodoviárias. No plano original, os dedos da cidade foram planeados como

cidades residenciais, mas com o passar do tempo, a adição de novas e maiores áreas centrais, assim como construção industrial, levaram a que os “dedos” se tornassem gradualmente uma cidade independente com os seus próprios padrões funcionais²⁰. Com a consequente migração para os subúrbios, os bairros residenciais do centro começaram a acomodar a população menos privilegiada.



8. O ‘fingerplan’ para Copenhaga; 1947 e 2007

²⁰ Fingerplan: A expansão de Copenhaga de 1940 a 1980 tomou lugar principalmente nas áreas rurais adjacentes, a oeste e a norte. O plano “Fingerplan” de 1947, desenhado por Steen Eiler Rasmussen, apresentava uma filosofia de sub-urbanização controlada, distribuída por corredores radiais e infra-estruturais, ligados ao centro por um sistema ferroviário. Este cobria uma área de 3000 km² e programa habitacional para um milhão de habitantes, e foi o primeiro plano espacial para Copenhaga. A forma urbana proposta consistia no desenho de uma mão, com um centro urbano na palma, e quatro nós extensos ao longo dos quais a urbanização futura tomaria lugar, sendo espaço entre os dedos destinado a permanecer como área verde.

Desde o primeiro Fingerplan, os planos espaciais de Copenhaga têm consistentemente promovido uma clara demarcação entre urbano e rural. Uma das regras para manter uma estrutura urbana compacta é o princípio de acessibilidade. O Finger Plan foi bem sucedido, mas não preveniu o urban sprawl. Devido ao crescimento da população e a um desenvolvimento da actividade económica, estes “dedos” tornaram-se muito mais extensos e “gordos” do que originalmente intencionado.

Nos anos 70, a crise pôs um fim à nova construção, e por volta dos anos 80, o desenvolvimento de edifícios habitacionais estagnou. Enquanto a cidade de Copenhaga enfrentava um declínio na população, emprego e investimento, o apoio directo do governo nacional era limitado. No fim dos anos 80, o governo nacional era dominado por uma coligação liberal - conservativa, o que propiciou a Copenhaga iniciar uma estratégia de crescimento metropolitano. No início dos anos 90, a mudança de política gerou a aceitação de uma filosofia com base num forte empreendedorismo aplicado ao planeamento urbano e seu desenvolvimento. Ao mesmo tempo, a viragem para uma sociedade pós-industrial originou uma nova orientação ideológica, que envolvia novas práticas sociais e culturais, levando à gradual redescoberta das qualidades das zonas antigas e densas, sendo também notório que grandes partes das áreas das zonas industriais centrais estavam abandonadas e disponíveis para serem desenvolvidas.

Com o fim da Guerra Fria, e com a entrada da Suécia e da Finlândia para a UE, a posição geo-política e económica de Copenhaga mudou assim de periférica para central, no contexto Nórdico. Esta mudança das condições externas levou a uma política orientada para um crescimento pró-activo, com vista a melhorar a posição competitiva de Copenhaga face a outras áreas metropolitanas europeias. O panorama tornava clara a necessidade e urgência do governo metropolitano e do sector privado em surgir com acções para revitalizar a economia da cidade, e melhorar a sua posição financeira. Com o apoio de concursos de arquitectura apelando a ideias para novas formas de usar estas áreas, tornou-se claro que existia grande potencial em renovar e desenvolver Copenhaga. Pela primeira vez, a qualidade do desenvolvimento da cidade tornou-se um tópico debatido de forma abrangente entre a população – e não só um assunto discutido entre peritos e políticos. A nova orientação também levou a uma nova aproximação no sector da construção e do mercado de propriedade. Até aí, promotores eram um fenómeno desconhecido em Copenhaga. De repente, Copenhaga encontrou-se cheia de promotores a desenhar projectos para os vazios urbanos nas partes centrais da cidade. Este entusiasmo levou a um estado onde se criou uma visão de construir uma nova Copenhaga dentro da existente.

Em 1996, Copenhaga chegou a Capital da Cultura, cuja oportunidade foi usada para expandir a Biblioteca Nacional com um novo edifício, que foi o primeiro projecto completo na frente de água do antigo porto. Em 1989, a revisão do Plano Regional reconhecia que um desenvolvimento

extensivo poderia ter lugar em partes centrais da cidade, e três chamados “anexos da cidade” foram designados – um na área norte do porto; um anexo cultural onde a marinha estava antes localizada; e um anexo internacional perto do aeroporto, ligado com a potencial ponte ligando à Suécia.

Durante a crise do mercado de propriedade dos anos 90, o debate internacional sobre as consequências da globalização e competição entre cidades intensificou-se, e isto tornou-se um tópico de discussão num crescente número de entidades políticas e administrativas. Copenhaga era economicamente fraca, e o governo Dinamarquês tornou-se ansioso com a combinação da competição entre cidades e um governo municipal central enfraquecido, o que resultou num número de iniciativas com vista fortalecer a posição de Copenhaga. A primeira e mais importante decisão foi o acordo com o governo Sueco que levou à construção da ponte entre Copenhaga e Malmö. A ponte proporcionou um contexto inteiramente novo para Copenhaga, e criou uma nova via de trânsito internacional, com comboios e auto-estradas atravessado a zona a sul da cidade. Os efeitos desta nova orientação foram resumidos na proposta para construir um novo distrito ligando o centro histórico e comercial com o novo corredor da cidade (Ørestad). O projecto também estava ligado à iniciativa de criar um sistema de transporte colectivo eficiente, suplementando a rede de comboios suburbana, ao ligar-se ao centro da cidade.

SISTEMAS TRANSNACIONAIS: REGIÃO DE ØRESUND

*“Assiste-se a um aumento de transacções e a um desenvolvimento das redes transfronteiriças entre cidades que poderiam, em caso extremo, dar lugar a sistemas urbanos transnacionais. O crescimento dos mercados globais financeiros e de serviços, a necessidade de redes transnacionais devido ao auge dos investimentos internacionais, o papel limitado dos governos na regulação da actividade económica internacional e a aparição de outros actores (como os mercados e empresas globais) são os elementos que assinalam a emergência de uma série de redes urbanas transnacionais. Daí a hipótese segundo a qual o crescimento económico das cidades depende cada vez menos do território circundante ou das economias nacionais.”*²¹

21 Saskia Sassen, in *Mutations*



9. Mapa de densidades da região de Øresund.



10. Plano dos arquitectos BIG para a região de Øresund.

Desde as primeiras discussões, o desenvolvimento de Ørestad está simbólica e materialmente ligado às ambições de criar uma região transnacional europeia, a região de Øresund, que consiste na parte mais este da Dinamarca, Sjælland, e a parte sul da Suécia, Skåne.

A mais visível presença desta ambição é a ponte rodoviária e ferroviária Øresund, de 16km. O acordo final para construir a ponte foi aprovado em 1991 pelos governos Dinamarquês e Sueco. Desde 2000, Copenhaga está ligada ao sul da Suécia através do Øresund Link; outra ligação entre Copenhaga e o sul da Suécia é através dos ferries entre Helsingør e Helsingborg (Skåne). A abertura da ponte Øresund, que liga a cidade de Copenhaga a Malmö, na Suécia, trouxe novas oportunidades para o comércio e comunicação, e posicionou a área metropolitana como um eixo regional no Báltico.

Assim, Copenhaga está localizada centralmente na região de Øresund, uma região de atravessamento de fronteira que inclui tanto Sjælland, como a região Skåne na Suécia. A posição geográfica de Copenhaga é tanto uma vantagem como uma limitação; Copenhaga está localizada na margem da Europa, e no centro da região de Øresund.

Sendo uma área metropolitana relativamente pequena, Copenhaga tem falta de massa crítica para funções que podem ser cruciais para permanecer competitiva. Não estando por outro lado suficientemente próxima de outras cidades dinamarquesas, está suficientemente próximo de Malmö e Lund. Apesar da ligação de Øresund, Copenhaga metropolitana e o Skåne ainda não formam uma área metropolitana funcionalmente integrada. Uma região de Øresund funcionalmente integrada trará benefícios para Copenhaga, e maior colaboração com a região de Øresund pode aumentar o fornecimento de melhorias culturais: entre Copenhaga e Malmö e Lund, podem providenciar-se sinergias promissoras.

Copenhaga, sendo uma cidade relativamente pequena localizada à margem da Europa, é das regiões metropolitanas europeias mais afastadas do potencial de mercado. O tráfego de atravessamento da fronteira tem vindo a crescer gradualmente na última década, mas a região de Øresund ainda não é um mercado de trabalho integrado e funcional. No entanto, tem grande potencial para sinergias em mercados de trabalho regionais e entre firmas de actividades de conhecimento intensivo, como medicina, farmacêuticas, e as indústrias de tecnologias de informação e comunicação. Tudo isto está aliado a 12 universidades e 150 000 estudantes nesta



11. Mapa de Ørestad na região de Øresund



12. Ponte de Øresund

região. Trabalhando em colaboração com investigadores, líderes de negócios e políticos, a Universidade de Øresund, criada em 1997, tem ajudado a identificar conjuntos de crescimento e a facilitar o desenvolvimento de associações “networking” nestas áreas.

O crescente custo da habitação também provou ser o estímulo mais efectivo para uma maior coerência dentro da região Øresund. O custo da habitação em Copenhaga tornou-se proibitivo para muitas famílias, sendo desproporcional aos ordenados. Viver nos subúrbios de Copenhaga e na região de Øresund tornou-se mais atraente, e impulsionou o crescimento da periferia. Os preços da habitação no sul da Suécia são significativamente mais baixos que em Copenhaga, levando 10 000 dinamarqueses a mudarem-se para Malmö e arredores. Em simultâneo, e com a economia sueca em baixa, muitos suecos começaram a procurar emprego em Copenhaga. Estes desenvolvimentos criaram maior tráfego entre as duas cidades. Ao providenciar maior harmonização na regulação, taxação, e tarifas para a ligação Øresund, pode aumentar-se estes fluxos de migração, e promover a integração do mercado de trabalho na área.

Em suma, o projecto de Ørestad é uma parte da região de Øresund. Esta, agora uma das regiões transnacionais oficiais da União Europeia, tem-se tornado no novo centro regional do Norte da Europa. Copenhaga é o eixo central da região, onde a Europa Central e Norte se cruzam. A região de Øresund tornou-se um centro regional devido ao seu acesso aos mercados escandinavos e bálticos, à infra-estrutura altamente desenvolvida, e a grande concentração de conhecimento e “know-how”. As condições atractivas da região tornaram-na na maior área urbana da Escandinávia com cerca de 3.6 milhões de habitantes e uma alta concentração de postos de trabalho e profissões. Isto torna, potencialmente, o novo quarteirão de Copenhaga o novo ponto central da região de Øresund.

O INÍCIO DE ØRESTAD:

Depois da ponte de Øresund, o projecto de Ørestad é provavelmente a representação física mais visível da agenda para o desenvolvimento de Øresund. O projecto foi inicialmente pensado de como um marco prestigioso e um componente espacial duma política de integração transnacional, e como desenvolvimento económico da região emergente e bi-nacional de

Øresund. Uma vez que o centro histórico não conseguiria acomodar fisicamente os novos investimentos, uma nova localização era necessária. A localização estratégica de Ørestad era vista como um sítio atraente para futuros investidores internacionais. Outro factor importante era o previsto investimento no transporte público para a área, que não só serviria Ørestad mas a cidade toda, assim como possibilitaria o acesso ao aeroporto.

Ørestad encontra-se na ilha de Amager – entre o centro antigo velho, o Aeroporto Internacional de Copenhaga e a nova ponte para Malmö. A ilha de Amager, a sudeste de Copenhaga, foi de alguma forma esquecida pelo Fingerplan, e a zona que deu lugar a Ørestad era completamente não urbanizada. Enquanto linhas de comboio foram construídas para servir os “dedos”, a palma, 100.000 habitantes de Amager, eram servidos apenas com autocarros que apenas podiam atravessar a água em dois locais.

Embora planos tenham sido feitos para a parte Oeste da ilha nos anos 60, os primeiros planos para o desenvolvimento de Ørestad foram feitos no final dos anos 80. Ørestad servia perfeitamente à mudança das políticas governamentais de uma perspectiva orientada para o bem-estar, para nova política orientada para o crescimento e competitividade. De facto, tornou-se um dos marcos mais icónicos de Copenhaga no contexto desta nova direcção.

ANÁLISE DO PLANO E DESENVOLVIMENTO:

O início do projecto de Ørestad está ligado à decisão do parlamento nacional, no final dos anos 80, de fechar o porto naval de Copenhaga e mover as actividades de Jutland. Dada a situação de despovoação, desindustrialização e de um governo urbano financeiramente enfraquecido, era urgente entre o governo urbano e o sector privado propor acções para revitalizar a economia da cidade e melhorar a sua posição financeira.

Ao Stallknecht Committee, formado por um grupo de pessoas com visão sobre Copenhaga, foi pedido que apresentasse propostas ao Parlamento para atrair nova prosperidade à região. As recomendações do grupo, discutidas no Parlamento em 1990, incluíam investimentos infra-estruturais (novas linhas ferroviárias, novas auto-estradas e expansão do aeroporto), algo claramente em falta em Copenhaga. Nas discussões que se seguiram, uma direcção para

uma política orientada para um crescimento pró-activo foi tomada, com intenção de elevar Copenhaga ao nível de outras áreas metropolitanas europeias competitivas. Com a mudança das circunstâncias exteriores referidas, com a posição central a nível nórdico da capital dinamarquesa, e dado o sentido de crise e oportunidade, tornou-se possível para o Parlamento Dinamarquês dar dois passos essenciais nos anos 90: construir uma ligação fixa entre Copenhaga e a cidade vizinha de Malmö, e estabelecer Ørestad.

Em 1992 aprovou-se o decreto para a construção de Ørestad e do novo metro, e foi convocado um concurso público. Em 1994, foi convocado um concurso aberto para o masterplan de Ørestad. As bases do concurso determinavam as características que os projectos deviam contemplar; transporte público, canais, um passeio, relação entre as reservas naturais e o espaço verde público, assim como a elaboração de um perfil urbano de grande densidade. Dos 119 projectos apresentados, quatro deles repartiram o primeiro prémio. Em 1995, foi levado a cabo um debate público sobre os projectos premiados, e foi decidido que a solução apresentada por uma equipa de arquitectos finlandeses formaria a base do planeamento. A firma finlandesa vencedora, em cooperação com a firma dinamarquesa KHRAS, formou a ARKKI, que ajudou a desenvolver o masterplan. Este define, entre outras coisas, o tamanho e localização dos edifícios, assim como a estrutura viária de Ørestad, e o limite face à paisagem. Além disso, o masterplan define uma linha fortemente marcada para o metro, que corre ao longo de toda a zona Ørestad, sendo descrito como o seu “nervo vivo”. A sua proposta preocupava-se mais pela interacção entre cidade e paisagem, que pela relação entre a nova cidade e estruturas preexistentes em Amager. Uma franja aquática paralela ao eixo norte-sul, rasgo distintivo deste projecto, faz a cidade interagir com a reserva natural.

Com a construção da ponte para a Suécia, Ørestad constitui uma tentativa de abrir a região de Øresund a Malmö e Copenhaga. Tentou-se atrair investidores internacionais enaltecendo a zona como a porta entre a Escandinávia e a Europa. O proveito que Copenhaga poderia tirar de Ørestad e este por sua vez de Amager não são mencionados. Em efeito, nunca se considerou um intercâmbio com Amager porque o seu baixo status social não era atractivo para possíveis investidores. O projecto finalmente edificado dista muito do proposto; o plano de 1995 teve de ser reconsiderado face aos protestos de grupos ecologistas sobre a intervenção na reserva natural.

Como consequência, duplicou-se a extensão das zonas verdes, mantendo-se a edificabilidade, ou seja, duplicando a densidade.

CRONOLOGIA:

1990 - O Parlamento decide formar um comité de peritos, composto por representantes do Ministério das Finanças, Tráfico e Ambiente e do governo local, dos caminho-de-ferro dinamarqueses e das municipalidades metropolitanas, para formular um plano compreensivo para investimentos em transporte na Grande Região de Copenhaga, e para propor maneiras de financiar o investimento.

1991 - 22 de Março, o comité apresenta o seu trabalho. Uma das propostas apresentadas consistia em que o Estado e a cidade de Copenhaga, com base numa parceria, fundassem um novo distrito urbano em Amager, perto da futura linha de comboio e auto-estrada para a Suécia, discutidas no final dos anos 80. Uma corporação de desenvolvimento estado/município planearia a expansão urbana, providenciando o terreno e a infra-estrutura, e finalmente vendendo os lotes para financiar o novo metro.

- 24 de Agosto, os Ministros dos transportes Dinamarquês e Sueco assinam o acordo para construir a ponte de Øresund.

1992 - 19 de Junho, o Governo Nacional aprova Ørestad.

1993 - Estabelecimento da Ørestadsselskabet I/S, Corporação de Desenvolvimento de Ørestad.

- Criação do Øresund Committee, uma cooperação política transnacional de autoridades regionais e locais, financiada pelos países e municipalidades da região de Øresund.

1994 - Abril-Setembro: Concurso, começo do processo público que gerou o masterplan.

1995 - A Suécia entra na União Europeia.

1996 - A Dinamarca e a Suécia passam a fazer parte do Acordo Schengen.

1998 - Começo da construção do Metro.

2000 - Abertura da ponte Øresund. O porto de Malmö e o porto de Copenhaga acordam concentrar as operações comerciais dos portos numa companhia conjunta: a Copenhagen Malmö Port CMP.

2002 - Primeira fase do Metro operacional.

2004 - Abertura do Field's, o maior Centro Comercial interior da Escandinávia.

2007- Conclusão do total das três fases de construção das linhas do Metro de Copenhaga, ligando também ao aeroporto Kastrup.



13. Metro e Canal em Ørestad City



14. Metro e VM Mountain em Ørestad City

2.1.2. ANÁLISE DO PROJECTO DE ØRESTAD:

Ørestad encontra-se na ilha de Amager, situada entre o centro histórico e o aeroporto. Através deste bairro, Copenhaga liga-se a um novo corredor internacional: a auto-estrada até Malmö (Suécia) e a ponte Øresund. A área de Ørestad está localizada a cerca de 2km do centro da cidade de Copenhaga, e tem bom acesso ao centro da cidade, ao aeroporto de Copenhaga, e a Malmö na Suécia, através da auto-estrada, transporte ferroviário nacional e o novo metro. A área em desenvolvimento tem cerca de 600m de largura e 5km de comprimento, e pertence a uma parceria conjunta do governo nacional (55%) e do governo municipal de Copenhaga (45%). Da sua extensão total de 310ha., 100 não podem ser construídos. Os 60% da superfície edificada têm uso comercial (escritórios com cerca de 50 000 postos de trabalho), 20% residencial (20 000 habitantes) e 20% para outros fins. O processo de edificar este desenvolvimento tem uma duração esperada de aproximadamente 30 a 35 anos.

Este novo desenvolvimento urbano tem como objectivo assegurar a posição de Copenhaga no centro da região de Øresund, através de características essenciais: um ambiente atractivo, uma vida urbana rica e variada, uma cultura e comércio vibrantes, e uma estrutura de negócios orientada internacionalmente. Em suma, Ørestad tem a ambição de se tornar uma nova área de usos mistos, que concentra um nível altamente variado de instituições de ensino, centros culturais, instituições públicas, propriedade imobiliária, alugueres, apartamentos de cooperativas, habitação social e edifícios no sector empresarial.

Apesar do enquadramento de Ørestad na estratégia numa região transnacional emergente (Øresund) reflectir a maior componente ideológica e económica do projecto, a origem material das primeiras propostas para Ørestad surgiu da insatisfação com a falha de infra-estrutura e transporte público na cidade. No entanto, dadas as dívidas do estado Dinamarquês, e a história demonstrar que sempre havia sido difícil conseguir aprovação do Parlamento Nacional para investimentos infra-estruturais em Copenhaga, foi necessário conseguir investimentos sem grandes custos públicos visíveis. Foi sugerida então uma solução mais criativa, que envolvia o desenvolvimento de um projecto urbano de grande escala que pudesse funcionar, ao mesmo tempo, como uma zona de desenvolvimento económico, e como meio de criar investimentos

para um novo sistema de transporte público para a cidade toda. A origem desta ideia remonta aos conceitos dos desenvolvimentos das New Towns²² britânicas na viragem do século. O aumento do valor dos lotes de terreno seria utilizado para financiar o novo sistema de transporte público.

O esquema básico deste desenvolvimento é a integração do desenvolvimento infra-estrutural, do desenvolvimento imobiliário e do seu financiamento. O metro é o transporte público mais importante e prioritário em Ørestad - a área é servida por este novo, totalmente automático “metro”, que tem seis paragens na zona.

De acordo com estes factos, Ørestad foi desenvolvido de forma linear, em sentido norte-sul, ao longo da linha do novo sistema de transporte público que ligaria a área com o centro de Copenhaga. Foi decidido que o metro ficaria colocado em pilares correndo ao longo do mais novo distrito da cidade, como maneira de reduzir as barreiras da linha, e para promover a sua expressão na cidade. Tornou-se assim um ícone de Ørestad, e ao mesmo tempo a sua própria razão de existir.

Ørestad está directamente ligado à ponte e à nova ligação rodoviária e ferroviária, juntamente com a proximidade ao aeroporto em expansão. A ideia era estabelecer um “anexo urbano” para atrair investidores nacionais e internacionais. Sempre dominou o interesse por assegurar a presença de Copenhaga no panorama europeu. Como argumento para a criação e necessidade de Ørestad, existe o facto de que o tecido histórico de Copenhaga não conseguiria acomodar os novos tipos de edifícios que a economia global exige, e que Copenhaga só conseguirá manter-se na liga dos “fortes” europeus, se for disponibilizado terreno para estes usos.

“Coming from the Swedish side (...) the Ørestad project presents itself as the first stop and gateway to Denmark for international business.”²³

O projecto de desenvolvimento faz parte de uma estratégica empreendedora em que a cidade e a região pretendem melhorar a sua posição na competitividade para investimento internacional. No entanto, é certamente influenciado também pelo contexto local em que se encontra: o

22 Howard, “*Garden Cities of To-morrow*”, *Garden Cities of To-morrow* 1902

23 Stan Majoor, in *Disconnected Innovations*, p.125

envolvimento político do Governo Nacional (decidido no Parlamento Dinamarquês, o projecto de desenvolvimento está a ser executado via uma corporação de desenvolvimento controlada); grandes investimentos em transportes públicos antecederem e facilitam o desenvolvimento da área; a Corporação de Desenvolvimento de Ørestad opera em termos de mercado enquanto o Estado garante os empréstimos para cobrir os custos de desenvolvimento; o desenvolvimento é baseado num Masterplan que visa a alta densidade e ambiente de usos mistos, consistindo em desenvolvimento de escritórios, habitação, importantes funcionalidades (públicas), e espaços verdes.

A ØRESTADSSLSKABET I/S (CORPORAÇÃO DE DESENVOLVIMENTO DE ØRESTAD):

Em Junho de 1992, o decreto de Ørestad foi passado no Parlamento. Foi o primeiro decreto do Parlamento em 30 anos, em que foi pressuposto o envolvimento do Estado num importante novo desenvolvimento urbano. De acordo com o decreto, uma corporação de desenvolvimento, Ørestadsselskabet I/S, parceria entre a Cidade de Copenhaga e do Ministério das Finanças, iria desenvolver Ørestad. Construções organizacionais similares já tinham sido usadas previamente, mas dentro do campo do desenvolvimento urbano dinamarquês, representava uma inovação organizacional.

A Ørestadsselskabet I/S (Corporação do Desenvolvimento de Ørestad) foi oficialmente fundada em Março de 1993, como propriedade conjunta da Cidade de Copenhaga (55%) e do Ministério das Finanças (45%). Os objectivos da Corporação de Desenvolvimento de Ørestad consistiam assim em realizar um novo sistema de transporte público para Ørestad e a extensão total de Copenhaga, através do desenvolvimento de uma nova extensão urbana de usos mistos, especialmente orientada para firmas privadas multi-nacionais bem sucedidas.

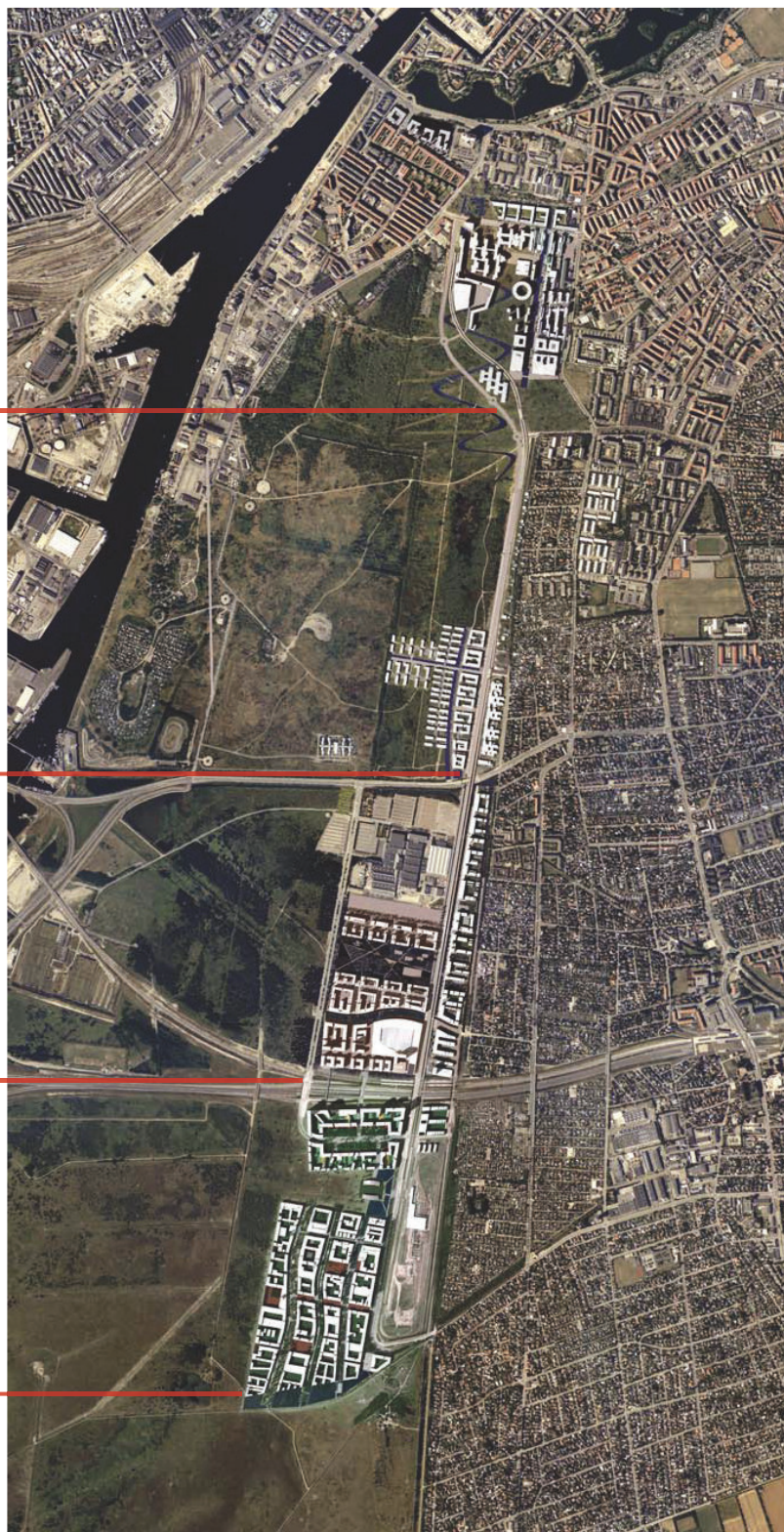
Concretamente, a tarefa da Corporação era planear a área, providenciar as melhorias no terreno e a infra-estrutura, e finalmente planear, desenvolver e operar um novo sistema de transporte público. A capacidade de investir no novo metro é assegurada à Corporação pela permissão para obter empréstimos dos mercados financeiros internacionais. Por outras palavras, ao melhorar a acessibilidade da área, o preço dos terrenos a construir aumenta, e a Corporação

Ørestad Nord

Amager Fælled

Ørestad City

Ørestad Syd



15. Foto aérea da zona de Ørestad, com a estrutura do desenvolvimento desenhada no plano de 1998, incluindo projectos e mudanças incorporados no plano local.

pode assim cobrir o investimento com as vendas dos terrenos valorizados.

Tal representou uma inovação financeira nos esquemas de desenvolvimento urbanos dinamarqueses; o Metro pôde assim ser construído, sem depender dos orçamentos do Estado ou da Cidade. Não existiria Ørestad sem metro, ou vice-versa; os dois estão intrinsecamente ligados, tanto financeira, geográfica e qualitativamente.

A Ørestadsselskabet I/S é também responsável pelo plano, marketing e vendas da área, desde o nível mais estratégico até ao nível concreto do desenvolvimento dos lotes. Esta aliança pública-pública entre estado e cidade tem sido a estrutura política do projecto desde o seu início, sobrevivendo a diferentes mudanças de governo na última década, tanto a nível nacional como local.

OS PRIMEIROS PROJECTOS:

Os primeiros terrenos foram vendidos em Ørestad em 1997, à Universidade de Copenhaga e à Projektselskabet (Centro Comercial Field's). As vendas foram rápidas, e pelo final de 2002, a Corporação de Desenvolvimento de Ørestad já tinha vendido 20% da área de construção planeada. Em 2007, cerca de 53% da área de Ørestad estava vendida.

De uma forma gerla, Ørestad está a desenvolver-se, atraindo tanto sectores privados como públicos. A universidade de Copenhaga, a Universidade IT e a Rádio da Dinamarca deslocaram-se para a área. Companhias grandes como a Ferring, Atkins, Dell e Masterfoods também estabeleceram sedes na zona. A nova cidade de Ørestad vai expandir nos próximos 20 anos para uma área de 310 hectares, providenciando 60 000 postos de trabalho, 20 000 lugares de educação e 20 000 lugares de habitação.

AS QUATRO ÁREAS DE ØRESTAD:

Ørestad está dividida em quatro zonas, cada uma com as suas características próprias: Ørestad Nord, Amager Fælled, Ørestad City and Ørestad Syd, ligadas entre si pelo metro e pelo canal central, e por sistema de ruas e caminhos orientados a norte-sul. Era esperado que cada área



16. Ørestad Nord



17. Ørestad City



18. Ørestad Syd

tivesse um carácter e identidades únicos.

Ørestad deve expandir-se num período entre 30 a 40 anos, sendo que nas primeiras fases, o plano concentra-se em desenvolver Ørestad Nord e Ørestad City. Ørestad Syd estará provavelmente terminada nos próximos 10 anos, enquanto que a parte oeste de Amager Fælled será começada apenas em 2017.

“The fully developed Ørestad will not, therefore, look like a continuous urban ribbon, but ideally like a series of separate, harmoniously formed, smaller urban neighbourhoods, strung along the City-Line (metro).”²⁴

ØRESTAD NORD:

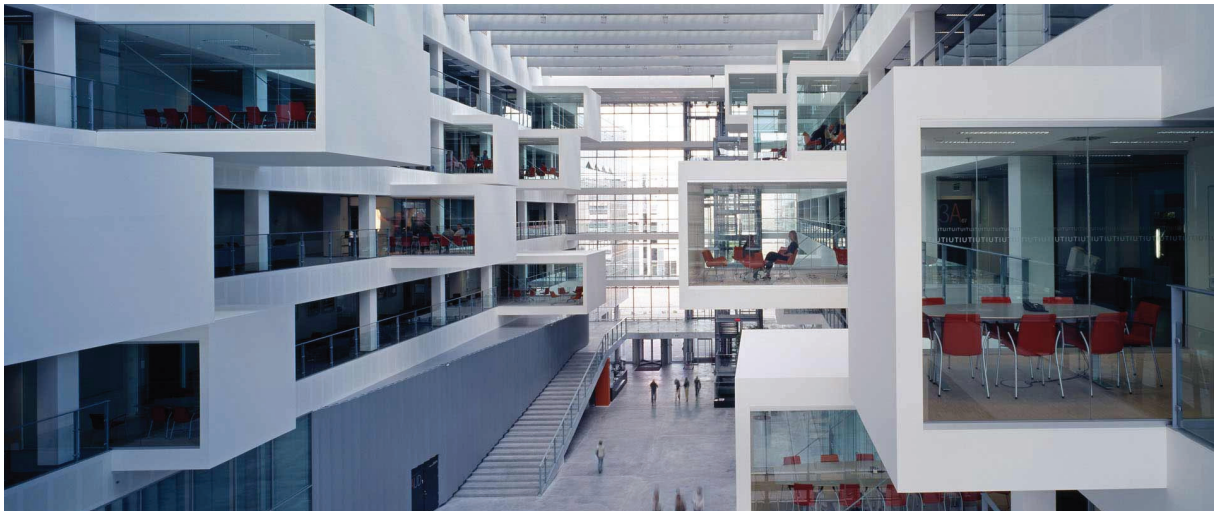
Ørestad Nord é a área mais próxima do centro de Copenhaga, formando a fronteira entre a “velha” Copenhaga e a “nova” Copenhaga. Faz fronteira com distritos densamente populados, estando a oeste das ilhas Brygge, a este de Amagerbro e a norte de uma futura área de desenvolvimento. Hoje, Ørestad Nord, 80% concluída, tornou-se um novo centro para arte, cultura, comunicação e tecnologia em Copenhaga. A área hoje tem particular importância devido à quantidade de instituições centrais características de Copenhaga: o pólo Amager da Universidade de Copenhaga (a Universidade de Humanidades), a Universidade IT e o DR Byen (Corporação de Broadcasting Dinamarquesa, DBC-City), com diversas funções e uma sala de concertos única; todas estas instituições são “extrovertidas”, criando diversidade na vida urbana da zona norte de Ørestad. Ørestad Nord é a zona urbana mais construída de Ørestad; aqui coexistem áreas residenciais e grandes instituições da cidade. Ao abrigar estas instituições, a zona de Ørestad Nord tornou-se um centro activo para a educação internacional, para o desenvolvimento da cultura, media e comunicação tecnológica.

Os primeiros planos para Ørestad Nord sugeriam que a área se tornaria um laboratório de experiências sociais, com novas formas de convivência e novos espaços públicos dirigidos para a sociedade moderna. As cruzar diferentes profissões e negócios, a zona transpirará ideias e contactos que resultarão em novas formas de viver e conviver, projectos e produtos.

24 Ørestadsselskabet I/S, 1994, p.56



19. VM Mountain Dwelling, BIG; Ørestad City



20. Interior da Universidade IT; Ørestad Nord



21. Residência de Estudantes Tietgen, Ørestad Nord



22. Torre Ferring, Ørestad City

AMAGER FÆLLED:

Na zona de Amager Fælled, só a parte Este foi desenvolvida até agora. De acordo com o plano, esta zona será a última a ser desenvolvida em Ørestad. Em 2001, o Hospital Amager foi inaugurado na zona.

ØRESTAD CITY:

Considerado o centro de Ørestad, é ocupado por empresas e instituições internacionais, nacionais e regionais, devido à sua proximidade com a ponte de Øresund.

Ørestad City é a zona no campo de atravessamento. Definida pela área onde o Metro (norte-sul) se cruza com a ligação rodoviária que liga à Suécia e a Jutland (este-oeste). Esta é a zona mais central da região de Øresund; a ambição da zona é ser densa, e já actualmente o distrito tem uma vida urbana diversa com funções diversas e mistas: centro comercial, escola secundária, apartamentos, o Metro e a estação regional de comboios.

Ørestad City é hoje já uma área activa devido à quantidade de população que habita/usa os novos apartamentos e escritórios. Os seus lugares centrais são a Kay Fiskers Plads, estação do Metro de Ørestad, e a estação regional de comboio que liga Copenhaga a Malmö. O centro comercial Field's também se localiza nesta área. A zona ambiciona ser uma comunidade urbana densa e variada, com escritórios, apartamentos, lojas, escolas e outras instituições. A longo termo, esta será a zona mais habitada de Ørestad.

ØRESTAD SYD:

Ørestad Syd é considerado o próximo passo para o desenvolvimento de Ørestad. Em 2005, um masterplan novo foi apresentado para a área. A área de Ørestad Syd, que vai desde a auto-estrada de Øresund aos limites da cidade em Kalvebod Fælled, pode numa perspectiva alargada ser caracterizada como a paisagem aberta da cidade. Esta é a área mais a sul de Ørestad, e há uma clara demarcação entre o distrito e as áreas preservadas de Amager Oeste. Em Ørestad Syd, a firma ARKKI queria definir claramente o contraste entre o urbano e a paisagem. Consequentemente, concentraram-se esforços em construir de forma densa, proporcionando espaço para o efeito sinérgico causado por pessoas a viver e trabalhar em proximidade. Copenhaga terá em Ørestad



23. VM Houses, PLOT, Ørestad City



24. 8-House, BIG, Ørestad Syd

Syd um novo tipo de bairro – o design dos edifícios e apartamentos é experimental, os habitantes experienciarão viver tanto numa capital, como no meio da natureza. Ørestad Syd terá 10 000 habitantes, rodeados por 2000ha de natureza preservada. O seu desenvolvimento será rápido – politicamente, o plano foi aprovado pela cidade em Janeiro de 2006. Ruas e praças estão a ser construídas, lagos a serem escavados, e os primeiros apartamentos a ser vendidos. É esperado que esta zona esteja totalmente construída nos próximos 10 a 15 anos.

RESIDENTES/HABITANTES DE ØRESTAD:

Em 2006, foi levado a cabo um inquérito pela TNS Gallup para a Ørestad Development Corporation, entre os habitantes que compraram ou arrendaram apartamentos em Ørestad. O objectivo do inquérito era determinar o perfil dos residentes de Ørestad, e os motivos para escolherem viver no local. O inquérito demonstrou que a população que escolheu Ørestad para viver era essencialmente jovem: um terço dos habitantes tinha menos de 30 anos, e 28% tinha entre 30 a 39 anos. O inquérito também mostrava que muitos habitantes escolheram viver em Ørestad pela curta distância ao centro de Copenhaga, e os factores mais relevantes foram o transporte público eficiente, e a curta distância à costa e à natureza em geral. Entre muitos aspectos de Ørestad, a arquitectura foi mencionada como um factor positivo, enquanto as condições de estacionamento foram apontadas como o factor mais negativo.

Em suma, Ørestad é altamente atraente para a população jovem, e a área alojará mais pessoas jovens e crianças no futuro, dizem as estatísticas. De acordo com os registos nacionais, em Abril de 2007 existiam mais crianças entre os 0-6 anos em Ørestad que em qualquer outra parte de Copenhaga.



25. Sala de Concertos de Jean Nouvel, Ørestad Nord



26. Espaço Público e Canal, Ørestad Nord



27. Infra-estrutura e Habitação, Ørestad City



28. Linha de Metro e VM Mountain Dwelling (BIG), Ørestad City

2.1.3. CONCLUSÕES:

Embora o projecto de Ørestad ainda não esteja concluído, algumas ilações podem ser tiradas do estado actual do seu desenvolvimento. Passados cerca de 15 anos de execução do plano, e mais de meia década de actuais investimentos espaciais na área, a avaliação da realização das ambições de Ørestad pode ser feita.

É interessante denotar que a Corporação de Desenvolvimento de Ørestad descreveu as ambições urbanas de Ørestad em 2006 da mesma forma que havia feito no início do projecto:

*“The Ørestad Development Corporation envisions Ørestad to be a site for developing a dynamic and varied city quarter characterized by institutions of higher education, research institutes, highly sophisticated and city-oriented companies, attractive residential áreas and cultural institutions. The new city quarter is intended to be a modern counterpart to Copenhagen’s old city centre. (...) Ørestad will have an urban environment of unique artistic and environmental qualities functioning as a laboratory of new ideas, demonstrating the efforts characteristic of Copenhagen’s planning and the architectural prowess of our time.”*²⁵

Face a estas afirmações, a avaliação do funcionamento projecto pode ser feita a diferentes níveis: físico e programático (em suma, espacial), económico e político.

TENSÕES FÍSICAS E PROGRAMÁTICAS:

Em Ørestad, verifica-se actualmente uma clara disfuncionalidade do resultado espacial com o tecido urbano existente. Ørestad encontra-se desconectada da cidade tradicional, e simultaneamente não interage com a urbanidade pré-existente de Amager. Existe uma clara demarcação, pela diferença de escalas ou pela falta de ligação, entre Ørestad e a restante cidade.

Ao mesmo tempo, verifica-se internamente uma geral falta de qualidade espacial: o objectivo de criar uma zona diversificada, com um forte carácter urbano, não se concretizou.

²⁵ Ørestadsselskabet I/S, 2006a, p.19

De uma forma geral, os espaços públicos são descontrolados e pouco utilizados, os edifícios não dialogam com o espaço urbano, agindo como elementos isolados, e há uma clara falta de “habitabilidade” na zona.

De alguma forma, Ørestad Nord é a única excepção positiva. A sua proximidade a zonas construídas pré-existentes garante um lugar natural no ambiente construído de Copenhaga. Em Ørestad Nord, foi relativamente bem sucedida a criação de uma área mista e habitável, com uma mistura de estilos de vida, incorporando tanto habitação de alta qualidade como residências de estudantes. Nesta área, os investimentos privados foram complementados com diferentes investimentos em edifícios públicos. Um número de propostas interessantes surgiu também na área: a residência de estudantes circular de Tietgen é um bom exemplo da relação com o espaço público, criando também um espaço semi-público de alta qualidade. A universidade IT também cria um espaço interior que se apresenta como uma nova categoria espacial, dentro de debate sobre que tipos de espaço e vida pública esta nova área deve criar. No entanto, o carácter urbano mais bem-sucedido desta área parece ter sido resultado destes investimentos e da localização, benefícios que outras áreas de Ørestad não tiveram.

A área central de Ørestad (Ørestad City) é outra área que já pode ser avaliada no momento, e cujos resultados são muito desapontantes. Embora o ambicionado conceito de concentrar funções comerciais, em combinação com outras actividades de lazer e culturais, pudesse ser um grande apoio ao conceito de nova urbanidade, o resultado presente não vai de encontro ao plano. O Centro comercial Field's, uma caixa encerrada, assim como excessivo conjunto de edifícios de habitação isolados, não dialogam com o espaço público fora de escala e confuso que os rodeia, ou com o resto do espaço urbano. A ambição de criar nesta zona um centro activo, com um forte e denso carácter urbano, é de momento muito pouco evidente.

TENSÕES ECONÓMICAS:

O enquadramento limitado do domínio do sector económico privado foi um obstáculo. Devido à fraca situação económica, a Ørestadsselskabet teve de conceder e aceitar um investimento que ignorava muitos dos conceitos originais: neste caso, o investidor norueguês do centro comercial

Fields conseguiu realizar um mega bloco não urbano.

Outro facto que podemos concluir, no decorrer do projecto, é que se esperava que um ambiente urbano de usos mistos aumentasse a atractividade para futuros investidores privados na área. No entanto, no momento da execução em concreto, não houve nenhum poder que assegurasse que os intervenientes cumpriam este objectivo. A má situação económica enfraqueceu os poderes, e a Municipalidade de Copenhaga, que aceitar certas propostas de construção, não teve um papel verdadeiramente activo em tentar implementar esta ambição.

Podemos então concluir que, de uma forma geral, a ambição definida inicialmente de criar um novo ambiente urbano em Ørestad não foi bem sucedida. De momento, os investimentos de pequeno nível dos investidores privados não parecem contribuir para o objectivo de uso integrado do espaço. Não existem conceitos espaciais fortes para integrar estes investimentos individuais, que não são algo mais que uma soma de partes. Aparentemente, os investidores ocuparam-se somente com os seus projectos, e muito pouca atenção foi prestada para processos comuns de contribuição pública, privada e cívica em relação ao desenvolvimento da área.

A nível estratégico, o projecto de Ørestad recebeu um apoio considerável de uma elite política cidade-estado, que foi capaz de conciliar as divergências políticas em prol de potenciais oportunidades económicas, mas que não relacionou o projecto de forma bem sucedida com a esfera privada ou os interesses cívicos.

Alguns dos pré-requisitos básicos para uma nova urbanidade foram introduzidos, como os investimentos infra-estruturais. Teoricamente, a forma como Ørestad estava enquadrada - uma parceria duplamente pública com perspectivas de longo termo que implementam a infra-estrutura primariamente - podia levar a condições benéficas para a realização do programa ambicioso de um espaço compacto e integrado funcionalmente. No entanto, estas intenções de macro-nível teriam de ser suportadas por investimentos ao nível micro, o que não aconteceu.

Por causa dos altos custos excedentes da construção do Metro, e da falta de passageiros deste, foram acumuladas dívidas muito maiores às esperadas, e subsequentemente foram necessárias metas de performance financeiras muito mais elevadas para cobrir as dívidas. Isto forçou a Ørestadsselskabet a mudar a sua estratégia para servir de acordo com os termos rígidos de mercado, o que provou ser o aspecto que se revelou mais problemático durante as fases de



29. Centro Comercial Fields



30. Canal e Linha de Metro



31. Blocos habitacionais em Ørestad City

desenvolvimento.

TENSÕES POLÍTICAS:

Apesar do projecto de Ørestad estar bem ligado ao domínio governamental, ironicamente sofre bastante de falta de planeamento regional eficiente, para o tornar prioritário a favor de outros desenvolvimentos alternativos para diversas localizações de negócios que foram surgindo, essencialmente na antiga área do porto. Outras zonas da cidade estão a ser desenvolvidas ao mesmo tempo, e a funcionar como concorrência, desconcentrando o investimento público e privado.

Em concreto, o sector privado também estabeleceu a nível individual, um novo distrito urbano em lotes vazios industriais ao longo do Porto, com qualidades semelhantes a Ørestad no seu desenho e objectivos. Seria correcto dizer que duas zonas de desenvolvimento paralelo foram estabelecidas, ambas ligadas ao centro histórico da cidade pelo novo corredor internacional.

Isto tornou-se uma fraqueza problemática do projecto: a capacidade de realizar uma estratégia que salvaguardasse um fluxo sustentável de investimento (privado) na construção de escritórios na área. A verdade é que, depois da abolição do Grande Conselho de Copenhaga, a cidade tem vindo a afastar-se do planeamento estratégico, e tem vindo a seguir uma linha de planeamento dominada pelos interesses espaciais privados. Neste caso, as consequências são visíveis na performance financeira de um investimento público.

O resultado de tais factos, foi a mudança operacional da Corporação de Desenvolvimento de Ørestad: para atrair investidores privados, tornou-se mais flexível em satisfazer as exigências do mercado, que aparentemente não estavam directamente ligadas à ambição pública para a área. Os resultados mais visíveis desta viragem foram o desenvolvimento extensivo da habitação, e o enorme centro-comercial interior Fields. Assim, conclui-se que o projecto parece ser afectado negativamente pela bagagem financeira do desenvolvimento da infra-estrutura.

A expectativa algo ingénua de uma “win-win situation²⁶” para o plano, que resultaria tanto um grande investimento de infra-estrutura como uma área de desenvolvimento urbano

26 Situação de ganhos de ambas as partes

de alta qualidade, resultou num desenvolvimento forçado e apressado, e em duras exigências para a performance financeira da área, o que provou estar em desacordo com o estilo de desenvolvimento projectado inicialmente. Esta situação económica e institucional de Ørestad tornou o projecto algo inflexível.

RESUMO:

Em conclusão, Ørestad demonstra uma falta de diálogo a vários níveis; tornou-se uma zona da cidade sem a heterogénea multiplicidade que caracteriza uma urbe dinâmica. Os objectivos de Ørestad iam muito mais além da simples criação de uma nova zona periférica com apartamentos e escritórios atractivos e de alto nível. A sua realização dista em grande medida do plano original, que foi abandonado a favor de um aproveitamento mais lucrativo do espaço. A concretização das ambições foi preterida em prol de ganhos financeiros de curto - prazo, quando se chegou ao nível micro das propostas a edificar.

Actualmente, esta parece ser uma zona que apela exclusivamente a uma clientela jovem e próspera, e fortemente destinada ao uso habitacional. No entanto, se este resultar num projecto dominado pelo desenvolvimento da habitação, com muito poucos escritórios de alto nível, é necessário fazer certas questões, não apenas em relação às proporções dos usos do projecto (terrenos para habitação são em média bastante mais baratos que terrenos para escritórios) e à necessidade para um sistema de transporte tão dispendioso para servir uma “área habitacional”, mas especialmente sobre o alegado carácter estratégico do projecto, como importante localização de negócios para melhorar a posição competitiva de Copenhaga.

Não podemos ainda, no entanto, prever o resultado do projecto. A zona de Ørestad Syd ainda está a ser edificada de momento, e Amager Fælled só começará a ser construída nos próximos anos, o que poderá introduzir novos elementos ao projecto, e ajudar a interligar as áreas entre si, tornando Ørestad mais coesa e densa. Mesmo assim, pode ser que seja tarde já para pretender que um planeamento visionário predomine sobre os interesses económicos.

No entanto, existem uma série de pequenas intervenções que seriam necessárias criar vida urbana e trazer diversidade à área: edificar todo um programa em falta para criar um

ambiente urbano à zona (comércio local, pequenas mercearias, bares e restaurantes, mercados temporários, áreas verdes redistribuídas, facilidades para desportos e lazer, parques para as crianças, actividades educativas e culturais, qualificar o espaço público adjacente à linha de metro por ser o espaço comum a toda Ørestad). Tal ajudaria à população activa a criar um sentido de pertença ao local, e a criar um organismo urbano vivo.

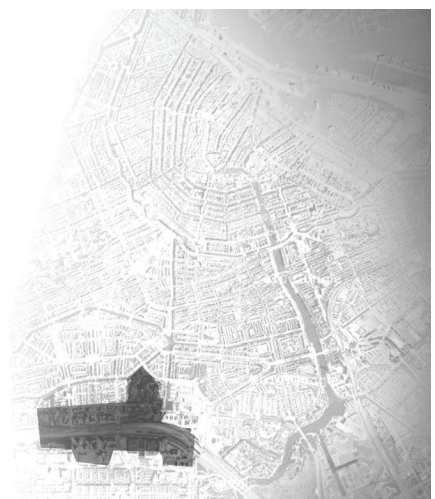


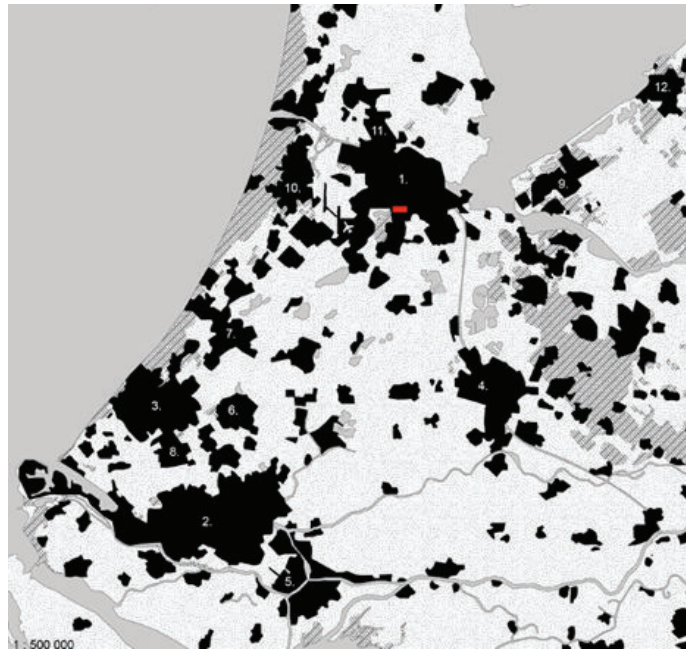
32. Ørestad Syd vista da zona protegida de Amager



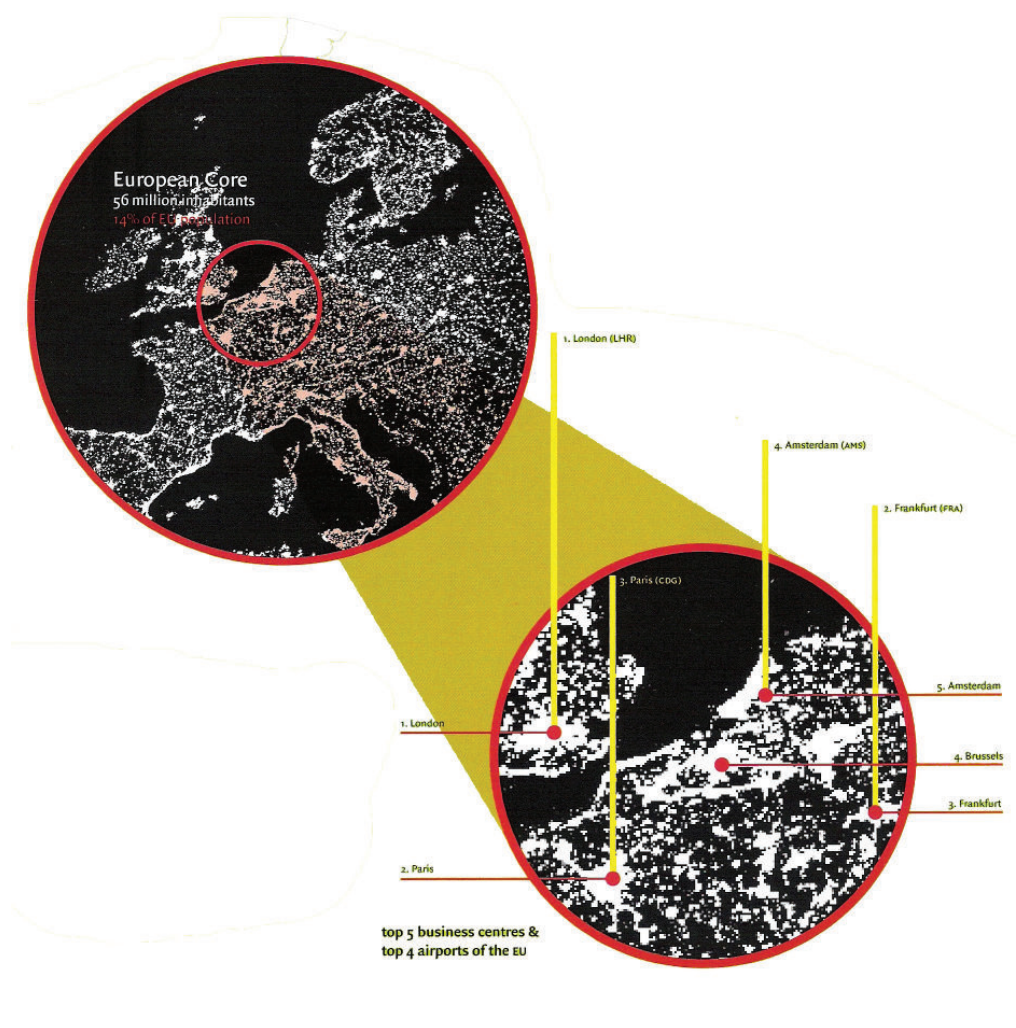
33. Ørestad City vista da auto-estrada Copenhaga-Malmö

ZUIDAS, AMESTERDÃO





34. Zuidas no Randstad



35. Randstad na Europa

2.2. ZUIDAS, AMSTERDÃO:

2.2.1. CONTEXTO:

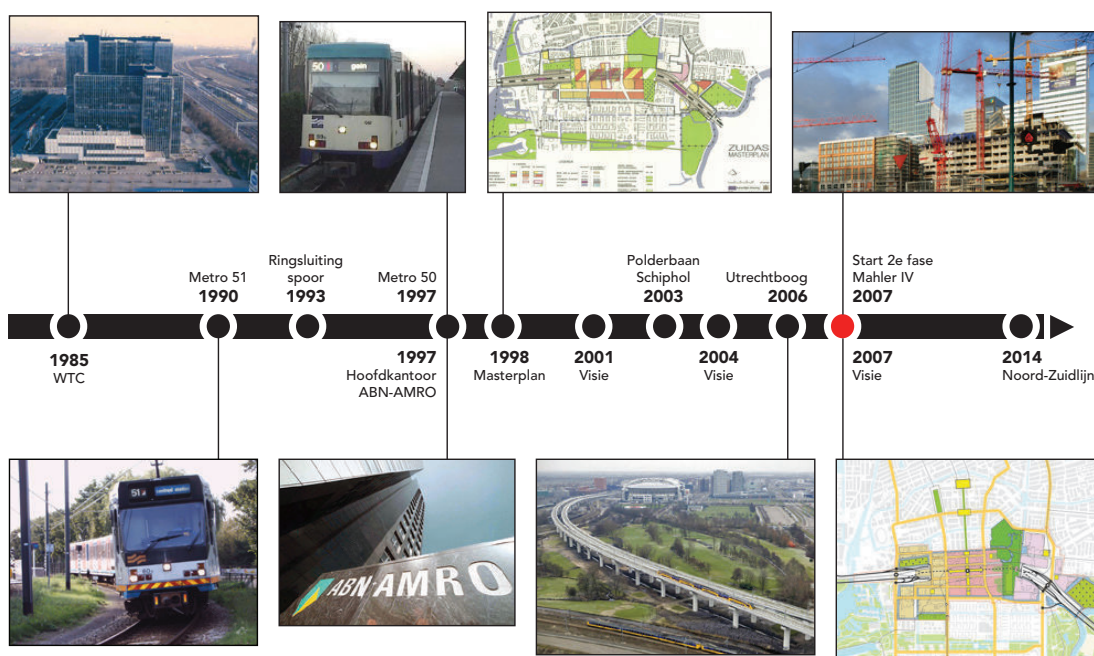
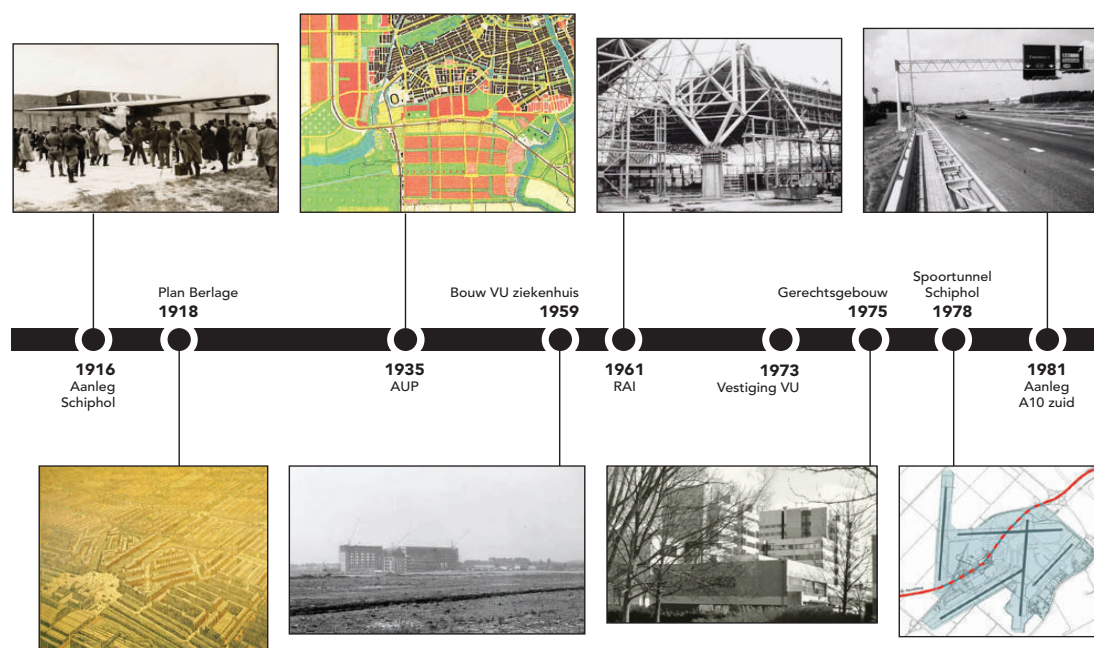
O projecto de Zuidas encontra-se situado em Amesterdão, capital da Holanda, localizada na parte sul da Província Norte do país. A cidade situa-se na confluência dos rios Amstel e IJsselmer, e é conhecida pelo seu porto histórico e pelos seus canais. Fundada no final do século XII como uma pequena vila piscatória, Amesterdão veio a tornar-se na maior cidade da Holanda, com uma área de 166km², uma população de 745 000 habitantes, e uma área metropolitana com cerca de 2 milhões de habitantes. Situa-se também no coração de uma vasta zona urbana contínua, denominada Randstad²⁷, que se estende de Roterdão a Amesterdão e também Utrecht, com cerca de 7.6 milhões de habitantes.

Até ao presente, Amesterdão pode ser caracterizado como uma cidade de comércio e transporte, não só por causa do Porto e do aeroporto de Schiphol, mas também graças ao seu papel central no campo das tecnologias de informação.

Amesterdão tem uma longa história de planeamento, uma vez que as suas circunstâncias topográficas implicaram que o governo sempre tivesse um papel importante - sendo que qualquer construção requer drenagem a uma escala que não é suportável para desenvolvimento individual, na maior parte da história da cidade, o governo preparou o terreno e determinou as áreas a serem desenvolvidas.

Essencialmente, há três constantes a ter em conta no desenvolvimento espacial de Amesterdão: a sua população multirracial, que abrange um grande leque de nacionalidades; a “reclamação” de terreno à água; e o uso intensivo do espaço. Estes elementos são essenciais para o entendimento da longa tradição de planeamento da cidade.

27 O Randstad é uma região policêntrica, geográfica e morfologicamente. Uma região policêntrica consiste num sistema complexo de cidades, dominadas pela produção e troca de informação essencial para operar numa economia avançada de produção de serviços. O crescimento destas tem lugar nas áreas de baixa densidade, preenchendo os espaços vazios entre as cidades, levando as fronteiras físicas da cidade, lenta mas seguramente, a desaparecer. (Peter Hall, in *Polycentric Metropolis*). Na situação holandesa, isto já se tornou aparente no início do séc. XX. Com as áreas urbanas de quatro grandes cidades – Amesterdão, Utrecht, The Hague, e Roterdão – a expandir umas para as outras, um anel urbano de grande escala começou a emergir, o chamado Randstad.



36. Barra Cronológica do Planeamento em Amesterdão.

HISTÓRIA DO PLANEAMENTO EM AMSTERDÃO:

Amesterdão foi construída sobre pântanos e lagos, devendo a sua origem aos agricultores e pescadores do século XII, que drenaram os pântanos, construíram barragens, diques e canais para controlar a invasão da água do mar. A cidade cresceu por causa do seu porto natural, e da sua localização estratégica entre os mares Báltico e do Norte e os portos de comércio do sul da Europa.

A partir do século XIV, a cidade começou a florescer como centro comercial, principalmente devido ao comércio com outras cidades holandesas e alemãs. No início do século XVII, considerado o Século de Ouro de Amesterdão, a cidade converteu-se numa das mais ricas do mundo. Do seu porto saíam embarcações até o mar Báltico, América do Norte, África, Indonésia e Brasil. Nessa época, Amesterdão era o principal porto comercial da Europa e centro financeiro mais importante do mundo.

Depois do desenvolvimento dos canais de Amesterdão no séc. XVII, a cidade não cresceu fora das suas fronteiras por dois séculos. Durante o séc. XIX, Samuel Sarphati concebeu um plano baseado na grandiosidade de Paris e Londres da época. O principal objectivo do plano era melhorar a saúde pública. Seguindo Sarphati, Van Niftrik and Kalff desenharam, no séc. XIX, um anel de bairros em torno do centro da cidade.

Posteriormente, e em resposta à sobrepopulação da cidade, dois planos foram desenhados no início do século XX, muito diferentes dos planos anteriores: o Plan Zuid²⁸, e West. Estes planos envolviam o desenvolvimento de novos bairros, consistindo em blocos habitacionais para todas as classes sociais. Em 1917, o conselho da cidade aprovou o esquema elaborado para uma extensão a sul, o Plan Zuid (que inclui a área onde Zuidas agora se encontra), sobre a direcção

28 O plano de H.P.Berlage foi apresentado ao conselho da cidade em 1904, sendo inicialmente rejeitado, mas em 1917 aceite após alguns ajustes. O plano consistia numa grande expansão a sul da cidade, integrando os seguintes bairros: Stadionbuurt, Apollobuurt, Nieuwe Pijp e Rivierenbuurt. O plano de Berlage vislumbrava ruas largas e imponentes, com ruas laterais menores, uma série de praças e espaços abertos e verdes. O plano previa blocos habitacionais de grande porte, habitados por pessoas de todas as classes sociais. Com esta visão, tentava-se diminuir a segregação das classes sociais, o que, de certa forma, se conseguiu fazer. Berlage não desenhava os blocos de habitação, tendo estes sido projetados por arquitetos notáveis da época, como Michel de Klerk, num estilo art déco conhecido como a Amsterdamse School. Os blocos de habitação tornaram-se conhecidos pelas suas fachadas ricamente decoradas e aparência monumental.

do arquitecto H.P.Berlage (1856-1934), e em 1935 aprovou o Plano Geral de Expansão. Este plano, que garantia que novos desenvolvimentos fornecessem uma provisão ampla para espaço público e habitação social, continuou a guiar os desenvolvimentos até aos anos 50.

O sistema de arrendamento de terras de Amesterdão, que persiste até hoje, foi introduzido pelo político liberal Willem Treub (1858-1931), de forma a implementar o famoso Plano Zuid. Através deste, o governo municipal obteve poder adicional nos desenvolvimentos urbanos: a municipalidade seria detentora dos terrenos, e os investidores privados poderiam obter direitos de arrendamento na propriedade. O promotor ou construtor seria detentor do terreno por um período de 30 a 50 anos, depois dos quais um novo contrato seria ou não realizado. O crescente valor do terreno é parcialmente devolvido à cidade, e os contractos de arrendamento de terras também permitem à cidade decidir assuntos como a quem os arrendar.

Amesterdão detém assim uma proporção substancial de terrenos dentro dos limites da cidade. Tal permite ao governo da cidade ter uma forte posição a guiar o desenvolvimento da cidade. Assuntos políticos como a quantidade de habitação acessível, o rácio de estacionamento de um projecto, podem ser postos na agenda. A cidade pode prevenir desenvolvimentos especulativos, porque as mudanças dos usos automaticamente afectam o preço dos terrenos, e consequentemente o seu preço de arrendamento. É mais fácil terminar um contrato de arrendamento do que proceder à expropriação de terras, o que se torna útil em muitos casos de desenvolvimento de áreas.

A VIRAGEM NO PLANEAMENTO:

O Estado de Bem-Estar foi gradualmente construído na Holanda depois da Segunda Guerra, e teve o seu pico nos anos 60 e 70, quando se tornou um sistema generoso de assistência financeira a vários grupos da sociedade. No entanto, durante os anos 80 e 90, foram feitos grandes cortes para reduzir o orçamento do governo nacional, e para tornar o mercado de trabalho mais competitivo. Também durante este período, processos de internacionalização e globalização económica começaram a ter um forte efeito no desenvolvimento espacial da região metropolitana. Consequentemente, a cidade de Amesterdão experienciou uma mudança, de um desenvolvimento controlado com ênfase nos aspectos sociais, para uma perspectiva mais

económica.

Na década de 80, as políticas de planeamento nacional, ao longo da Europa noroeste, focaram novamente as cidades como “motores” do crescimento económico. Sendo que, no caso da Holanda, as grandes cidades geravam continuamente percentagens de crescimento mais baixas que a média, esta mudança pode ser explicada mais eficazmente por motivos políticos que por económicos. Consequentemente, na Holanda, o Quarto Relatório do Planeamento Espacial Nacional (Ministerie van VROM, 1988) introduziu políticas para melhorar a posição das cidades, que se traduziram por em investimentos para melhorar a infra-estrutura e para tornar possível o financiamento de projectos de desenvolvimento de grande-escala, entre outros.

Assim sendo, os anos 90 trouxeram finalmente a mudança drástica nos conceitos enraizados de contenção urbana e cidades territoriais. O ascender da sociedade de conhecimento, da globalização económica e das redes culturais, criaram o desafio de novas redes de urbanização completamente diferentes das experiências do passado.

OS EFEITOS EM AMSTERDÃO:

Durante séculos, a evolução urbana da cidade radial de Amesterdão estendia-se a partir do centro histórico. O centro funcionou como um íman de crescimento regional e nacional desde o período de industrialização da segunda metade do século XIX, até a época pós-fordista dos anos 80. Desde o famoso Plano de Extensão de Amesterdão de 1933, todos os planos estruturais locais eram baseados na filosofia de acomodar as forças centrípetas no centro da cidade. Com intervalos regulares, os planos estratégicos locais e regionais inseriam novos bairros residenciais em zonas concêntricas e novas cidades residenciais nos eixos de desenvolvimento da cidade para a periferia, reforçando as qualidades hierárquicas do centro urbano. De faço, a área de Zuidas serviu como este tipo de zona periférica desde o início dos anos 70, e ainda foi formalmente designada como um dos “centros periféricos” no plano da cidade de Amesterdão de 1981.

No fim dos anos 80, a dimensão económica foi adicionada à agenda social. Desde então, os urbanistas da cidade tentam a “renascença” económica a nível local. Amesterdão, tradicionalmente uma cidade com um forte ênfase económico em grupos financeiros e culturais, e de excelente logística graças ao seu porto e grande aeroporto, começou a mudar



37. Zuidas, 1970



38. Zuidas, 2007

durante as décadas mais recentes. Pela primeira vez em décadas, Amesterdão e a sua região geraram um crescimento económico maior que a média holandesa. Tornou-se claro que a região metropolitana se começava a tornar a mais importante localização para gerar a integração das actividades sociais, económicas e espaciais.

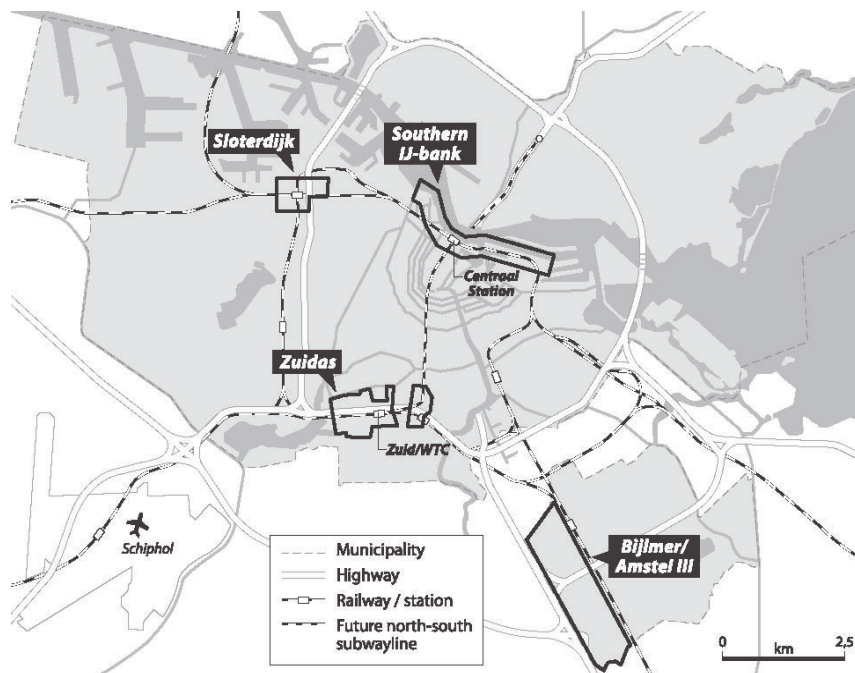
Tradicionalmente, o sector de negócios operava dentro do centro histórico de Amesterdão, mas em resposta à crescente conversão de habitações tradicionais dos canais em escritórios, a cidade rapidamente estabeleceu restrições a tais transformações. Consequentemente, em resposta às necessidades, deu-se uma deslocação periférica de firmas que requeriam uma grande quantidade de espaço para os seus escritórios. Pode-se então afirmar que o domínio do centro de Amesterdão, antes considerado como o núcleo óbvio da actividade económica a nível urbano, tem sido constantemente desafiado pelas suas periferias.

Enquanto a era dos anos 70-80 foi marcada pela realocização em massa das sedes de firmas, instituições financeiras, administração de negócios e serviços legais para localizações em torno do anel viário da cidade (o que indica fortemente que esta zona era atractiva para negócios, muito antes que o desenvolvimento de Zuidas fosse concebido ou formalizado como plano), a era dos anos 90-2000 é marcada por uma viragem da cidade “interior” de um centro de serviços financeiros e legais, para uma nova e variada economia criativa (design, e indústrias relacionadas com os media), assim como reforçando a sua eminência como centro turístico, e economias do lazer.

Em 1990, Amesterdão tentou estabelecer um novo centro de grandes proporções no centro da cidade antiga. O projecto, originalmente planeado perto da estação central nas margens do rio IJ, não foi bem sucedido. Os promotores do projecto perderam a fé numa localização de negócios de grande escala no centro da cidade histórica. Contrariamente ao contexto da rede do Randstad, e particularmente em relação à localização do aeroporto, o centro histórico da cidade de Amesterdão, em termos económicos, já não era entendido como o centro real, mas antes uma localização periférica. Os promotores escolheram então investir numa localização na periferia sul da cidade, localizada entre o centro antigo e o aeroporto. O desenvolvimento desta área, dominada por edifícios de escritórios e referida como “Zuidas” (Eixo Sul), era bem sucedido em atrair promotores. Consequentemente, esta área na fronteira da cidade, com a flexibilidade



39. Vista aérea de Zuidas na cidade de Amesterdão



40. Mapa de Zuidas na cidade de Amesterdão

que representava, posicionava-se como um novo centro económico.

ZUIDAS, O PROJECTO:

O contexto do planeamento espacial na região de Amesterdão tem estado em constante mudança nas últimas décadas, o que levou a novas aproximações e prioridades no seu planeamento. O projecto Zuidas, tanto no seu conteúdo, como em aspectos de governo e processos de decisão, foi um dos pontos-chave para esta nova situação.

Zuidas está localizado ao longo da auto-estrada A10, que forma um anel em torno de Amesterdão. Como todas as infra-estruturas importantes de hoje, esta é uma grande ligação, e também uma grande barreira. A área dentro do anel é ainda entendida como sendo parte do centro da cidade, enquanto a área fora do anel não. Numa tentativa para forçar a área a tornar-se parte do centro, a cidade planeou a construção em cima da auto-estrada para a próxima fase de desenvolvimento, que está em vias de negociação no presente.

A SUA LIGAÇÃO AO PROJECTO DAS MARGENS DO IJ:

O projecto de desenvolver as margens sul do rio IJ como um novo distrito central de negócios para a região de Amesterdão foi um dos maiores exemplos holandeses para a renovada orientação em torno do potencial económico das cidades. Foi também, em Amesterdão, um dos primeiros exemplos em muitas décadas de uma proposta de um desenvolvimento de grande escala, com um forte investimento privado.

Inspirado nos exemplos americanos de Boston, Baltimore, São Francisco e Seattle, planos foram concebidos para grandes volumes de escritórios e percursos pedestres na frente de água, que constituiriam um desenvolvimento extensivo das antigas áreas do porto. Uma parceria público-privada, a Amsterdam Waterfront Financieringsmaatschappij (AWF) foi fundada com apenas uma companhia privada, a ING. No entanto, depressa se concluiu que seria extremamente difícil tornar as grandes ambições num projecto urbano possível. O problema para a área central da margem sul do rio IJ era que o cenário espacial não era viável em termos de desenvolvimento, particularmente devido à crise económica do mercado de escritórios no início dos anos 90.



41. Vista aérea de Zuidas



42. Skyline de Zuidas visto do Centro de Amsterdão

A maioria dos investidores – até os de maior escala – estava mais interessada em pequenos projectos, com riscos mais fáceis de prever. Assim, o local adoptado depressa provou ser muito rígido, deixando pouco espaço a soluções alternativas para gerar compromissos estáveis entre os diversos actores.

Enquanto o governo da cidade ainda concentrava esforços em criar o futuro distrito central de negócios de Amesterdão nas margens sul do rio IJ, a área central ao longo do anel rodoviário a sul A10 chamava cada vez mais a atenção dos investidores privados como uma opção atractiva. Esta área, uma faixa de reserva para infra-estrutura do Plano de Extensão de Amesterdão de 1935, localizada entre duas áreas residenciais, era já muito acessível e fácil de desenvolver, em comparação com a margem sul do rio IJ. Quando a infra-estrutura (anel rodoviário A10, comboio e metro-ligeiro) foi construída em fases, entre 1950 e 1980, uma faixa considerável de terreno no lado sul da infra-estrutura (maioritariamente usada como parque de estacionamento e campos de desporto) foi deixada livre. Alguns desenvolvimentos espalhados tiveram lugar na faixa norte da zona nos anos 80, como o World Trade Centre de Amesterdão e o Tribunal de Justiça. No entanto, o avanço real no desenvolvimento urbano da área foi feito quando a ABN/AMRO, um grande banco multinacional com sede em Amesterdão, decidiu deixar o conjunto de escritórios dispersos no centro da cidade histórica para uma nova base internacional. O banco insistiu em Zuidas como a sua nova localização, em vez da margem sul do rio IJ, como sugerido pelo governo metropolitano. Em conjunto com a queda da AWF em 1993, este conjunto de factores começou a ser um sinal para a cidade de Amesterdão reorientar a sua política espacial estratégica e, eventualmente, focar-se na área de Zuidas como um novo centro económico da cidade.

A saga do desenvolvimento da margem sul do rio IJ é extremamente relevante para o entendimento da origem e desenvolvimento do projecto de Zuidas. O fracasso do esquema de planeamento das margens do rio IJ, devido essencialmente à relação desconfortável entre o forte serviço de planeamento da cidade e o sector privado, criaram uma oportunidade de aprendizagem para os actores públicos e privados, e uma hipótese de um recomeço na área de Zuidas.

2.2.2. ANÁLISE DO PLANO E DESENVOLVIMENTO:

O coração do distrito de Zuidas está situado em torno de uma estação de transportes, num local incluído por Berlage no Plano Zuid, há mais de 80 anos. A localização para este projecto foi proposta por diversas empresas nos anos 90, durante debates para o desenvolvimento da frente de água, sob o argumento do local ser visto como mais promissor para a constituição de um centro internacional de negócios, em comparação com as margens do IJ. As ligações de tráfego, o espaço para edifícios de grande porte, e a oportunidade de criar um ambiente distinto com nova infra-estrutura, foram factores importantes para a decisão do conselho da cidade de apoiar o projecto.

Existiram duas condições espaciais importantes que influenciaram o apoio do desenvolvimento de Zuidas: a existência de instituições estratégicas na área, e a conectividade melhorada da área durante os anos 90. Nas décadas anteriores ao início do projecto de Zuidas, a área já incorporava várias instituições e desenvolvimentos de interesse, que ajudaram à concentração de empresas de alto nível, de serviços legais, financeiros e negócios: os mais importantes sendo o Tribunal de Justiça, o World Trade Centre e a Bolsa de Seguros. Nessa altura, a zona entre o aeroporto de Schiphol e a auto-estrada para Utrecht estava a emergir – numa perspectiva económica – como a área mais dinâmica da região.

O rápido melhoramento da centralidade da área nos anos 80 e 90 foi uma das causas da emergência de Zuidas neste local. O anel viário de Amesterdão (A10) foi completo no período entre meados dos anos 60 e 1990, tornando esta uma das auto-estradas mais frequentadas do país. O serviço de comboio entre a estação de Amsterdam Zuid e o aeroporto de Schiphol foi aberto em 1978. A partir de 1993, a agora chamada estação Amsterdam Zuid/WTC estava completamente integrada a diversos transportes. Adicionalmente, uma ligação de metro ligeiro entre o centro de Amesterdão e a municipalidade sul de Amstelveen foi inaugurada em 1991, providenciando uma ligação rápida ao centro. Em 1997, esta ligação foi complementada com a nova linha de metro ligeiro, a ligar Zuidas com uma série de outros locais importantes em Amesterdão. Durante os anos 90, o aeroporto de Schipol sofreu uma rápida expansão e Zuidas estava estrategicamente posicionada em relação ao aeroporto por estrada e comboio, tornando-a

a sua competitividade internacional privilegiada. Outro aspecto simbólico importante neste contexto, é a (possível) conexão de Zuidas à futura paragem em Amesterdão do Comboio de Alta Velocidade (TGV). Assim, a localização de Zuidas, ao longo do anel viário sul de Amesterdão, em torno de um nó de transportes (eléctrico, autocarros, metro ligeiro e metro) e perto do aeroporto de Schiphol e do centro da cidade, é frequentemente referido como a condição física mais importante para o seu sucesso.

Em suma, a área em volta da então pequena estação de Zuid-WTC, num dos subcentros planeados nos anos 80 para a concentração periférica²⁹, foi designada como centro do desenvolvimento de Zuidas. Tal não foi surpreendente, uma vez que a ABN/AMRO e a ING³⁰ planeavam construir a nova sede junto a esta estação. Ambas as empresas estavam à procura de uma nova localização para a sua sede internacional, num importante projecto de desenvolvimento. Depois do fracasso do projecto da margem sul do IJ, a ABN/AMRO pressionou a municipalidade a aceitar a nova localização para a sua sede a sul da estação de Zuid/WTC. O conceito de Zuidas eventualmente tomou forma na estratégia de planeamento da cidade, como um nó de desenvolvimento intensivo, contido entre as fronteiras administrativas da cidade pré-existente e próximo do tecido urbano histórico.

Inicialmente relutante em aceitar a proposta, uma vez que ainda apoiava a margem sul do IJ como a principal localização para o novo centro de negócios, o governo da cidade decidiu focar a sua atenção neste local, de forma oficial, em 1994, depois das eleições locais.

A primeira fase do projecto Zuidas representa uma estratégia de desenvolvimento da Municipalidade de Amesterdão que dista significativamente das anteriores tentativas de desenvolvimento da margem do rio IJ. Comparado com as primeiras, muitas infrutíferas, iniciativas públicas na margem sul do rio IJ, Zuidas representou a maior mudança de muitas formas: era, em primeiro lugar, uma iniciativa de mercado apoiada pelo governo local mas, em primeira instância, apenas marginalmente regulada. Tal significou o início de uma mudança

29 Planear um anel de subcentros fazia parte da política de planeamento espacial de Amesterdão desde o início dos anos 80. Estes subcentros eram concebidos para concentrar áreas transbordantes, onde grandes volumes de edifícios de escritórios eram construídos, por não serem comportados fisicamente no centro histórico. As localizações eram estrategicamente posicionadas perto de auto-estradas e transporte público.

30 ABN/AMRO e ING são duas grandes instituições financeiras holandesas que passaram por um processo de fusão e consolidação no início dos anos 90.

estratégica, para uma filosofia de planeamento em que o centro da cidade deveria ser a maior centralidade económica da cidade e da região.

Numa primeira instância, o mercado guiou o novo desenvolvimento de Zuidas, suportado por uma coligação entre “stakeholders”³¹, e só marginalmente regulado por um modesto planeamento da cidade. No início de 1995, a cidade promoveu o estabelecimento da Coligação de Zuidas, para melhorar o compromisso dos actores privados no desenvolvimento integral da área. A Coligação de Zuidas incluía os investidores (actuais e potenciais) mais importantes da área, assim como alguns importantes “stakeholders” locais. Alguns dos principais actores privados eram as maiores companhias do país em sectores como a banca, seguradoras e investimentos imobiliários, a ABN/AMRO e ING. A coligação também incluía o sector público, nomeadamente os caminhos-de-ferro Dinamarqueses, e o Departamento dos Trabalhos Públicos Nacional. Esta coligação definiu um compromisso de longo-termo em torno de uma visão geral do desenvolvimento e dos benefícios mútuos esperados; não fez nenhum acordo vinculativo concreto, mas antes um compromisso informal de “alimentar” um programa de 30 anos com um fluxo constante de investimentos, de forma a atingir a visão final de uma maneira flexível, e progressiva.

A primeira fase do desenvolvimento de Zuidas pode ser caracterizada como um período de consolidação e operacionalização do processo de desenvolver um novo centro urbano descentralizado, baseado numa cooperação entre o governo da cidade e a comunidade de negócios, e um optimismo substancial sobre o potencial intrínseco da área, tanto para desenvolvimento económico como urbano.

Em Novembro de 1997, foi oficialmente garantida prioridade ao projecto, quando o estatuto deste dentro da organização da cidade foi designado de “grande projecto urbano” (Grootstedelijk Project). Este novo estatuto significou que grande parte do envolvimento do sector público fosse transferida do conselho do distrito local de ZuiderAmsterl, para o nível central de governo da cidade.³²

O envolvimento do planeamento público ressurgiu quando em 1998 o primeiro Masterplan para a área de Zuidas foi desenhado, promovendo o desenvolvimento económico, mas indicando

31 Partes interessadas

32 Gemeente Amsterdam 1997

também a ambição de um crescimento múltiplo, ambicionando um espaço urbano para a zona, em vez de um espaço unicamente económico. Embora a ambição inicial para Zuidas fosse criar uma nova localização económica competitiva, o objectivo do projecto estendeu-se assim a um desenvolvimento integrado, com vista a alojar outras funções espaciais. Este novo conceito, combinado com um desenvolvimento de alta densidade, foi inserido como um forte potencial económico, sendo que a mistura de usos diminui o risco dos investimentos. O mercado de escritórios é muitas vezes volátil e incerto, enquanto o mercado da habitação – pelo menos em Amesterdão nas últimas décadas – tem sido muito estável. Embora a acessibilidade seja ainda da maior importância neste tipo de projectos de desenvolvimento, existem sinais claros que levam a crer que a preferência dos actores privados nestes segmentos está a mudar para ambientes mais urbanos. Com efeito, na área de Zuidas, o sector privado tornou-se um dos maiores apoiantes deste novo conceito.

Concretamente, enquadrar o projecto como um novo espaço urbano proporcionou incorporar objectivos adicionais ao projecto. A ambição, segundo os documentos oficiais, foi alterada para a tentativa de criar uma atmosfera urbana “real” em Zuidas, com lugar para programa como museus, instalações desportivas, e espaços públicos de alta qualidade, distribuído ao longo da área. Lentamente, a ambição de Zuidas de se tornar uma área de usos mistos também se tornou uma ferramenta de marketing importante, frequentemente usada pelo sector privado. Embora esta ambição não fosse completamente nova, a maior inovação estava na transferência geográfica desta política para uma localização relativamente periférica.

“Zuidas is therefore not only about reinventing the city at a traditional nonurban place, it is also a search for adequate governance processes to steer complexity, finance and create urban quality in a new era of large-scale urban interventions.”³³

A mudança de estratégia para a área de Zuidas sofre, no entanto, de uma dificuldade vital: a habitação é constrangida pelos efeitos negativos da infra-estrutura rodoviária e ferroviária que atravessa a área. Como o desenvolvimento desta zona está situado de ambos os lados da grande

33 Stan Majoor, in *Amsterdam Zuidas: European Space*, p.39

“artéria” de infra-estrutura existente, a condição crucial para alcançar a desejada centralidade de um espaço urbano variado, foi a decisão de adoptar o “dock model”, ou seja, um túnel de 1,2km onde toda a infra-estrutura que atravessa a área de Zuidas se situaria.

A opção de incorporar a infra-estrutura central de Zuidas num túnel foi introduzida no primeiro Masterplan³⁴. Esta solução técnica facilitaria o programa habitacional, uma vez que eliminaria inconvenientes como o pó e o ruído da área. Nos anos que se seguiram à proposta, o enquadramento de Zuidas como uma nova área urbana de usos mistos foi realçado com propostas de programas de construção mais intensa, um uso misto complexo. No primeiro Masterplan de 1998, a percentagem relativa de escritórios/habitação/serviços era ainda dominada por escritórios (65%,21%,14%). Depois da introdução da opção do túnel, os propósitos do planeamento na Visão de Zuidas oficial de 2001 mudaram para um verdadeiro espaço urbano de usos mistos (44%,44%,12%).

De facto, a participação do governo central era necessária para tornar a construção do “dock-model” viável. O Governo Central, representado por cinco Ministérios, assinou a intenção de se juntar à parceria local, e concordou em procurar soluções práticas para a implementação do dock-model. No presente, as negociações entre os parceiros estão a ser levadas a cabo, sobre a viabilidade do projecto da doca, as responsabilidades partilhadas, a distribuição de riscos, e a organização da operação de longo-termo.

Estes objectivos do governo da cidade de Amesterdão em relação ao projecto de Zuidas estão presentes no Masterplan para a área, e na série de actualizações dos documentos ou estudos.³⁵

O “DOCK MODEL”:

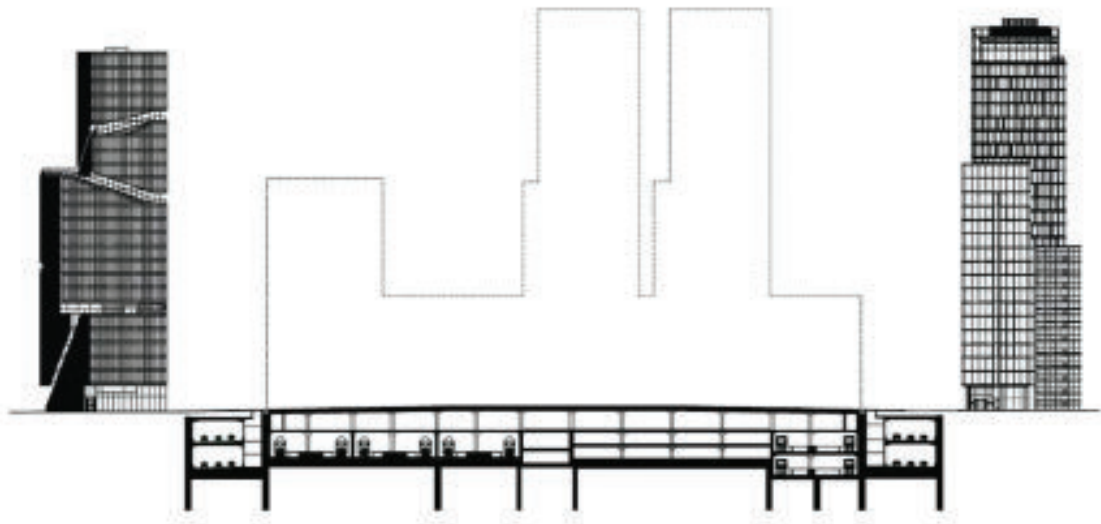
O conceito espacial do “dock model” consiste, especificamente, num conjunto de túneis com 1,2km de comprimento, que correria ao longo da infra-estrutura existente (auto-estrada, comboios, metro ligeiro e metro), e integraria física e visualmente as duas partes do projecto, duplicando assim o espaço disponível do desenvolvimento para 2.7 milhões de metros

34 Gemeente Amsterdam, 1998

35 Gemeente Amsterdam 1998, 1999, 2001, 2004^a



44. Dockmodel, primeiro plano dos túneis infra-estruturais



45. Dockmodel, corte pela zona central da futura estação central

quadrados. Esta solução eliminaria os incómodos causados pela infra-estrutura (ruído, pó e falta de acessibilidade entre as duas áreas do projecto), e os problemas ambientais que hoje atrasam o desenvolvimento habitacional. Concretamente, o “dock model” é a representação mais clara das grandes ambições que Amesterdão tem para a área, e a única verdadeira maneira de alcançar essas ambições.

Em 1997, o Ministério do Planeamento Espacial, apoiante da proposta do “dock-model”, escolheu Zuidas como um dos seis Projectos-Chave³⁶ para apoiar alta-densidade e desenvolvimento de usos mistos em torno de estações de comboio de alta velocidade. Integrar Zuidas nos Projectos-Chave significava que a área seria tratada como prioridade nacional, e teria uma concessão financeira para certas partes públicas não-rentáveis do projecto. Esta política apoiava o plano para o túnel infra-estrutural em Zuidas, porque era esperado que este contribuisse fortemente para a qualidade espacial da área.

No entanto, a situação revelou-se mais complicada que esperado, uma vez que o Ministério dos Transportes não foi um entusiasta do túnel planeado. No entanto, desde 2004, período de declínio económico e de crescente incerteza em relação à posição competitiva da Holanda, um novo governo de centro-direita começou a mudar as prioridades económicas e espaciais. Com isto, os investimentos para o desenvolvimento económico nos “Projecto-Chave” tornaram-se uma prioridade.³⁷ Lentamente, Zuidas foi assumido como um projecto de investimento de importância nacional, o que realçou a necessidade do “dock model” – a forma de conseguir um desenvolvimento de usos mistos, atrair e acomodar novas empresas internacionais, e melhorar a posição competitiva do país.

A nível local, a ligação entre o desenvolvimento infra-estrutural e o desenvolvimento urbano de Zuidas tornou-se crucial depois de Amesterdão oficialmente declarar o “dock-model” como a opção preferida para o futuro desenvolvimento da área.³⁸ Inicialmente, a cidade de Amesterdão esperava que os rendimentos das parcelas “aéreas” no topo da nova infra-estrutura fossem

36 Estes seis projectos tinham que providenciar incentivos importantes para a estrutura económica e física do país através de (1) novo emprego, (2) melhoramento da gestão da mobilidade crescente, (3) produzir uma política de uso intensivo dos terrenos em torno da estação e (4) melhorar a vitalidade sócio-económica das áreas urbanas.

37 Ministerie VROM 2004

38 Gemeente Amsterdam 2001



46. Zuidas, vista área actual



47. Zuidas, vista área futura com a introdução do “dock-model”

suficientes para pagar os custos adicionais do dock-model. Em 2003, tornou-se claro que a Municipalidade de Amesterdão tinha mudado a sua estratégia. Tal foi especialmente necessário quando o governo local descobriu que tinha sobrestimado a capacidade de compensar os custos de investimento adicionais do “dock model”, e que existiam incertezas consideráveis em relação aos seus benefícios. Era então necessária outra estratégia, para tornar este modelo uma realidade. A municipalidade, como reacção ao problema, mudou a sua posição, de modo a tentar criar uma parceria com o governo nacional, e um maior número de investidores privados. O objectivo desta parceria seria realizar um projecto em que custos e benefícios fossem partilhados por uma variedade de intervenientes. Esta mudança de estratégia deveu-se a uma crescente consciencialização da importância do desenvolvimento de Zuidas para a economia nacional, e um crescente interesse da parte privada e do governo nacional em experimentar parcerias público-privadas em projectos urbanos de grande escala.

Durante 2006, um processo intensivo foi iniciado, envolvendo os interessados do sector privado, o governo local e o governo nacional, cujo objectivo era especificar o campo de acção da Zuidas Company e, mais especificamente, do desenvolvimento do “dock-model”. Os processos relativos ao desenvolvimento de Zuidas estão ainda a decorrer, e são hoje mais complexos que antes graças à possibilidade da criação da Zuidas Company.

A COMPANHIA DE ZUIDAS:

Em retrospectiva, 2003 será provavelmente considerado como o ponto de mudança nos processos para a realização de Zuidas. Desde esse ano, sob a supervisão de um negociador independente, o ex-ministro Elco Brinkman³⁹, um novo e mais interligado processo foi iniciado, com a participação conjunta da cidade de Amesterdão e um vasto leque de departamentos governamentais nacionais, sobre as possibilidades do “dock model”.

Apesar deste processo ainda não ter resultados terminados, um grupo muito maior de participantes está agora envolvido, consistindo não só noutros agentes públicos, mas mais

³⁹ Brinkman é o presidente de “Bouwend Nederland” (Construir Holanda), os organização dos empregadores das empresas de construção holandesa. Brinkman tem muitas outras funções públicas e foi declarado pelo jornal Volkskrant “o homem mais influente nos Países Baixos” (Junho 2006).

especificamente num grupo maior de investidores privados (fora os do consórcio original). Este processo pode ser entendido como uma tentativa de ligar os dois domínios de desenvolvimento: a infra-estrutura (principalmente um assunto público) e o desenvolvimento urbano (sobretudo um assunto privado). Os modos de interacção estão agora concentrados na criação de um projecto comum, de investimento público-privado, em vez de uma situação mais tradicional dos investimentos públicos em infra-estrutura e os investimentos privados no sector imobiliário.

A primeira proposta do processo Brinkman foi a de criar uma Companhia de Desenvolvimento para Zuidas, e para a futura zona de cais. Actualmente, esta é uma sociedade anónima, dominada por accionistas privados, orientada para a construção do túnel infra-estrutural, e com direitos de exploração da zona acima deste, de cerca de um milhão de metros quadrados. O investimento público aplicado nesta é do Ministério dos Transportes, do Ministério do Ordenamento do Território, o município de Amesterdão, o Governo Provincial do Norte da Holanda e Corpo Regional de Amesterdão (Stadsregio Amsterdam). O capital privado veio de uma série de grandes instituições financeiras, através de um processo de leilão de acordo com regulamentos da UE.

A tarefa desta corporação é, na sua essência, construir a nova infra-estrutura e vender as parcelas em cima deste. Pretendia-se que um número de importantes investidores privados adquirira a maioria do capital da nova empresa (60%). Actualmente, os seguintes actores demonstraram interesse e foram “pré-seleccionados”: Banco ABN AMRO, Banco Nederlandse Gemeenten, Fortis Bank, HBOS (Banco da Escócia), o ING Real Estate, o Grupo Schiphol, Rabobank e Stichting Pensioenfonds ABP. Estes actores têm a oportunidade de licitar uma determinada percentagem das acções. Ficou também decidido que os investidores privados não devem ser apenas envolvidos na venda dos terrenos, mas que também estão autorizados a desenvolver cerca de 500 mil m² dos terrenos mais valiosos na futura doca, em torno da estação. As partes públicas devem adquirir uma participação de 40% na nova empresa, e desempenham um papel triplo nesta nova corporação: a subsidiar a empresa (o Ministério dos Transportes vai subsidiar um determinado investimento em infra-estrutura), sendo accionistas da futura sociedade e em terceiro lugar, tendo certas responsabilidades e objectivos de política pública.

A filosofia inicial de governo para a Companhia de Zuidas baseia-se na transparência das

funções e obrigações. Diferentes objectivos adicionais para o dock-model, como mais túneis, ou a habitação social, foram reduzidos a “módulos”, que os actores interessados em realizar estas ambições poderão “comprar”. Um dos primeiros resultados tangíveis desta inovação foi que, graças a este princípio, o projecto para o “dock model” se tornou mais viável financeiramente.

Todo este processo pode ser caracterizado como um período cheio de inovação e experimentação. É a primeira vez em várias décadas que surge uma parceria público-público-privada do género na Holanda. Simultaneamente, novos actores públicos e privados estão a entrar nos domínios operacionais, e novos modos de interacção foram criados. É particularmente interessante a forma como esta situação de experimentação e incerteza irá influenciar as condições para um desenvolvimento mais urbano de Zuidas na próxima fase.

Os processos relativos ao desenvolvimento de Zuidas estão ainda a decorrer, e são de momento ainda mais complexos que antes, devido à criação da Companhia de Zuidas. No entanto, a conclusão mais importante é que houve uma lenta integração da esfera de acção e estratégia dos actores, numa direcção de um entendimento conjunto da importância e potencial da área a desenvolver.

Em suma, o projecto do “dock model” continua demasiado complexo, demasiado dispendioso e arriscado. No entanto, um dos resultados concretos deste processo de integração, foi uma maior variedade de partidos privados estar disposto a cooperar financeiramente no projecto de Zuidas. Além do mais, devido ao processo Brinkman, o custo dos investimentos na doca foram reduzidos, pela introdução de um novo desenho da infra-estrutura, sobrepondo túneis, e possibilitando o estacionamento no centro de Zuidas.

CRONOLOGIA:

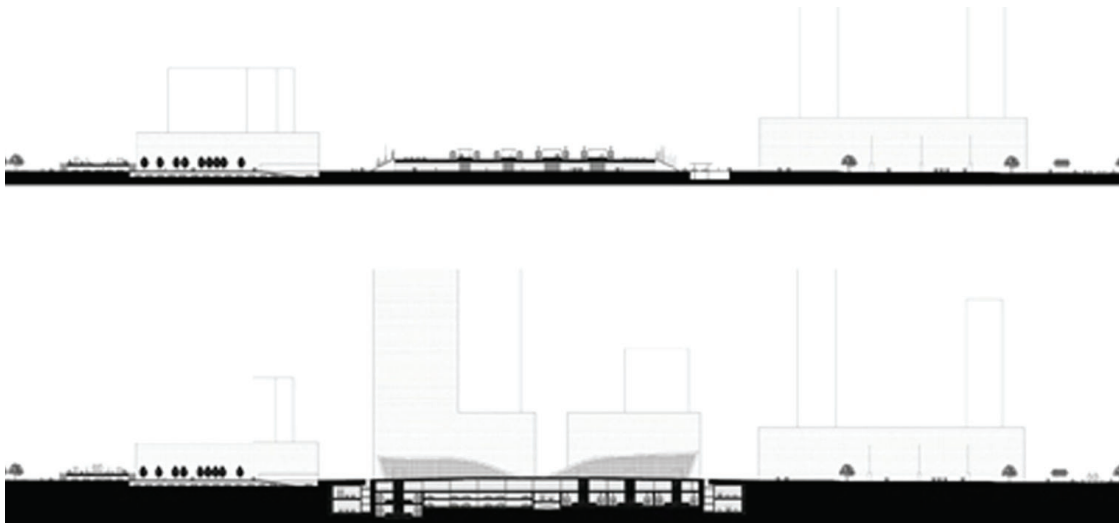
1992 - Primeiros estudos da área de Zuidas pelo Departamento de Planeamento de Amesterdão: “under the condition that the development of the southern shores of the IJ is not negatively influenced.”

1994 - ABN/AMRO decide localizar a sua nova sede internacional em Zuidas

1994 - Fim das “políticas incidentais” dos terrenos em Zuidas. O governo de Amesterdão faz



48. Dock-model, introdução dos túneis sobrepostos



49. Dock-model, secção pelo espaço público central

uma proposta para desenhar um Masterplan para a área, como futura localização de negócios no segmento mais alto do mercado.

1995 - A Coligação Zuidas é formada, com os mais importantes “stakeholders” públicos e privados.

1997 - Envolvimento oficial do Governo Nacional: Zuidas obtém o estatuto de Projecto-Chave.

1998 - O Masterplan de Zuidas é apresentado e aceite no Conselho da Cidade de Amesterdão.

1999 - O conceito do desenho urbano de Zuidas é apresentado: início de uma série de consultas públicas.

1999 - A nova Sede do banco ABN/AMRO está terminada, sendo este o primeiro grande edifício do projecto de Zuidas.

2000 - A ABN/AMRO, ING and Dutch Rail Real Estate fazem uma oferta indicativa de um consórcio para o “dock model”. A declaração da intenção é eventualmente assinada em 2002.

2001 - Visão Zuidas: a decisão oficial de Zuidas como um novo centro urbano de usos mistos.

2001 - A cidade e o Estado assinam uma declaração de intenção para começar estudos formais na extensão da infra-estrutura em Zuidas.

2002 - A sede da ING House está completa; a reconstrução e extensão do WTC está terminada.

2004 - Declaração de intenção entre a Municipalidade de Amesterdão e o Governo Nacional para realizar o “dock model”.

2004 - Início do processo de começar uma Corporação de Desenvolvimento para Zuidas numa parceria publica-publica-privada, por um negociador independente: Elco Brinkman.

2005 - Os primeiros 90,000 m² do projecto Mahler 4 estão completos.

2005 - Acordo entre a Municipalidade de Amesterdão, o Governo Nacional, a província da Holanda do Norte, e o Conselho Regional, para investir no “dock model” e mobilizar os investidores para estabelecer uma companhia pública limitada para construir e explorar o projecto.

2006 - Acordo preliminar entre o governo nacional e o governo local, para a participação numa Corporação de Desenvolvimento pública- pública – privada.

2008 - Leilão para seleccionar os participantes privados da Companhia de Zuidas.

Zuidas (Eixo Sul), em Amesterdão, é o maior e um dos mais ambiciosos e complexos projectos urbanos contemporâneos, na Holanda. A localização estratégica de Zuidas, uma área verde de ambos os lados da anel viário circular sul, e perto do aeroporto internacional, é crucial para o seu desenvolvimento. A área é frequentemente referida como a “milha de ouro” de Amesterdão, ou seja, a principal localização das firmas e actividades económicas no país. No contexto holandês, é o principal exemplo de um projecto cujas ambições são tornar-se tanto uma nova área económica internacional competitiva, assim como um novo centro urbano.

O local escolhido para Zuidas, situado entre o anel rodoviário sul (A10) de Amesterdão, entre os rios Amstel e Schinkel, perto da estação de Zuid/WTC, é a área espacial mais dinâmica da Holanda. O projecto forma a ligação entre a atractiva área residencial de Zuid, e Buitenveldert, no distrito de ZuiderAmstel. O masterplan mais recente para a área propõe a criação de um centro urbano habitável com cerca de 1.1 milhões de metros quadrados de escritórios, o equivalente em apartamentos, e meio milhão de metros quadrados de instalações e serviços de apoio, a serem realizados num período total de desenvolvimento de 30 anos. Aqui, estima-se que cerca de 1.000.000 m² de novo espaço para escritórios será criado, em conjunto com aproximadamente 9.000 novos apartamentos, e 53.000 novos empregos.

“If we combine the expected (future) quality of public transport with the fact that the area is literally (in the case of the Dock model) on top of one of the most heavily used pieces of highway in the country, the successful condition to attracting a ‘mass’ of workers, users, residents, and visitors for any urban function is almost self-evident.”⁴⁰

O projecto de Zuidas foi planeado de três formas: como uma nova localização económica competitiva em Amesterdão para empresas de alto nível, como um importante projecto infra-estrutural e finalmente, como uma nova área urbana de usos mistos.

O rápido desenvolvimento das parcelas disponíveis dos dois lados juntos à infra-estrutura,

40 Stan Majoor, in *Amsterdam Zuidas: European Space*, p.38

os chamados flancos, começou em meados dos anos 90 e levou ao sucesso quantitativo do desenvolvimento de escritórios realizado. Enquanto o primeiro masterplan (1998) era bastante modesto em relação ao carácter urbano de Zuidas, os documentos que o seguiram (1999, 2001 e 2004) foram bastante claros sobre este assunto. Esta área prestaria atenção específica a espaços públicos, com uma dominante de zonas pedestres e arquitectura de alta qualidade. O principal interesse do governo local no carácter urbano e de usos mistos, era este ter ganho um estatuto de nova “marketing label”, de uma nova agenda para a área.

PRIMEIROS PROJECTOS:

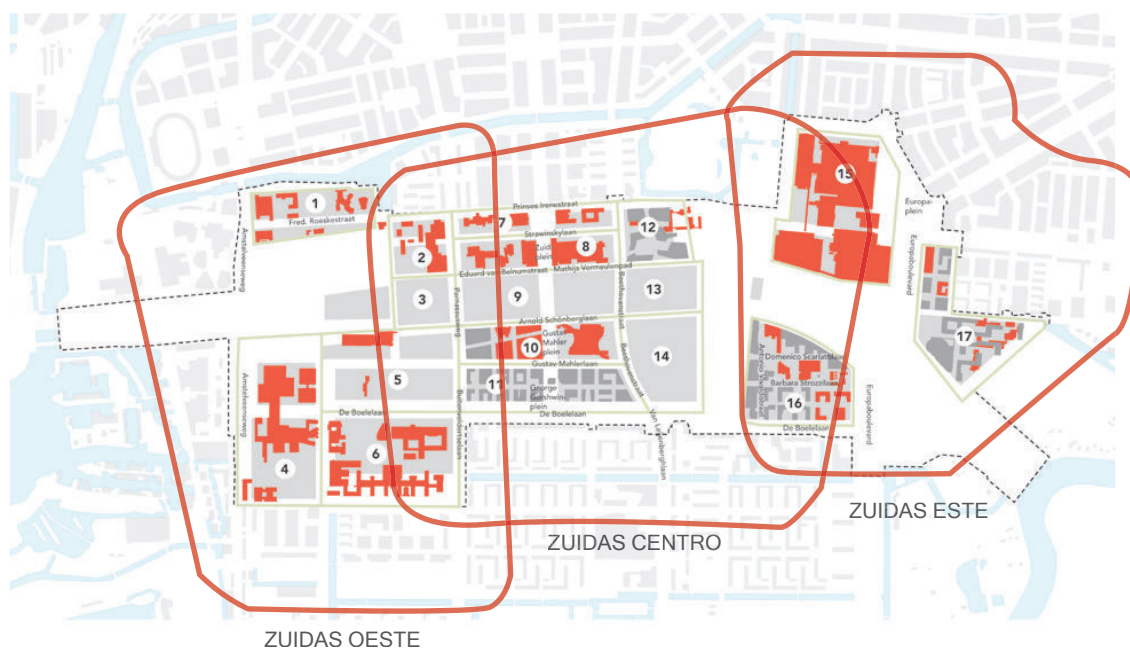
Dois edifícios de escritórios individuais dominaram Zuidas durante a sua fase inicial, a sede da ING e da ABN/AMRO. Estes edifícios funcionam como ícones arquitecturais, quase não relacionados com o seu ambiente, e de difícil acesso. Embora sejam dois ícones, ambos são distintos. Enquanto o edifício da ABN/AMRO é uma clássica sede imponente num edifício em altura, o edifício da ING é muito mais pequeno, com uma forma particular, aparentando ser um edifício vocacionado apenas para actividades representativas. O que ambos os edifícios têm em comum, no entanto, é que não atribuem ao espaço de Zuidas um carácter urbano. Ambos são edifícios individuais, não relacionados com o espaço em torno deles. A ligação com o espaço público é, nos dois casos, pouco clara. Em suma, é intrigante como as duas partes privadas que mais apoiaram a ambição urbana estejam localizadas nestes edifícios.



50. Construção de Zuidas; Mahler 4 (esquerda) e Symphony(direita)

AS TRÊS ZONAS DE ZUIDAS:

Zuidas está dividido por três áreas distintas de desenvolvimento, nomeadamente: Zuidas Oeste, Zuidas Centro e Zuidas Este.



51. Diferentes Zonas de Zuidas: Oeste, Centro e Este

ZUIDAS OESTE:

Nesta zona é prevê-se um total de 1.490.000m² de área a construir, dos quais 21% dedicado ao uso de escritórios, 22% a apartamentos e 57% a serviços. Aqui está localizada a sede do Grupo Mundial ING, o Centro Médico Universitário VUmc (que emprega 5,500 de pessoas), um dos pólos da Universidade de Amsterdão (VU), com 18.000 estudantes, e a estação de metro de Amstelveenseweg.

ZUIDAS CENTRO:

O centro de Zuidas contém os projectos de Mahler4, Gershwin, ZuidasDok, Beethoven, e Ravel. Esta zona será constituída por 2.010.000 m² de espaço, dos quais 42% serão destinados a escritórios, 44% a habitação e 14% a serviços. Encontram-se situadas nesta zona edificios como

a Sede Mundial da ABN/AMRO, o WTC, e 120.000m² de escritórios e instalações relacionadas. Também se encontra nesta zona a estação principal de Amsterdam Zuid, cujo estatuto passará de estação inter-cidade para estação internacional.

ZuidasDok será a nova Estação de Amsterdam Zuid. Os edifícios construídos sobre a infraestrutura e nova estação são os mais importantes projectos de Zuidas. Actualmente existe uma barreira entre a cidade velha, Buitenveldert e o subúrbio de Amstelveen, que o projecto de ZuidasDok elimina, ligando as áreas entre si.

Mahler4 é uma pequena área de desenvolvimento, com alta densidade. É essencialmente dedicada ao uso de escritórios, embora existam quase 200 grandes apartamentos construídos. Também inclui vários restaurantes, lojas, e outros serviços nos primeiros dois pisos da maioria dos edifícios. Nesta zona, podemos ver edifícios de como Toyo Ito, Rafael Viñoly Architects (Vinoly), Erick van Egeraat (The Rock), e UN-Studio.

Gershwin é essencialmente uma zona residencial, tendo planeados 151.000 m² de habitação (1190 apartamentos), no período de tempo de 2006 – 2013. Estão planeados para a zona também um hotel, um museu, um centro de saúde, uma escola de enfermagem, e algum programa comercial. Esta zona liga o centro de Zuidas à zona pré-existente de Buitenveldert.

ZUIDAS ESTE:

Esta área é dominada pelos projectos Vivaldi e Kop Zuidas. Com uma área total de 780.000m² (44% escritórios, 19% apartamentos e 37% serviços), aqui está localizado o RAI Amsterdam, um dos maiores centros de conferências da Europa, com uma média por ano de mais de 50 congressos internacionais e ultrapassando as 1000 conferências anuais. A estação de Amsterdam RAI, de comboio local e metro, existe já na zona, estando sob construção a futura estação de metro da nova linha Norte/Sul.

CARACTERÍSTICAS DO PROJECTOS:

Em Zuidas, a única área parcialmente desenvolvida com um programa mais misto, é Mahler 4. Esta área pode ser identificada como uma tentativa clara de realizar um ambiente urbano na



52. Mahler 4



53. Symphony

zona de Zuidas. Situa-se num ponto altamente estratégico de Zuidas, perto da estação. Apesar de tudo, a área falha claramente em tentar criar uma atmosfera urbana. O espaço público entre Mahler 4 e a torre ABN/AMRO é muito extenso, e pouco usado, principalmente fora dos horários de trabalho. O tecido urbano consiste em blocos massivos que não dão a área um aspecto atraente, especialmente do nível pedestre. De momento, a área é bastante isolada do resto da área construída, estando rodeada de áreas em construção, a enorme torre da ABN/AMRO e o conjunto infra-estrutural que atravessa Zuidas.

A ambição de realizar um ambiente urbano de qualidade é menos clara noutros projectos que estão a ser desenvolvidos nos últimos anos, como a extensão do World Trade Centre. A renovação do WTC a norte da estação resultaram em 62,000 m² de espaço adicional para escritórios. Em frente à estação, foi construída a nova Zuidplein (praça sul), que também contém alguns serviços ao nível térreo, como pequenas lojas e cafés. A praça foi equipada com pavimentos e árvores, de forma a tornar o local agradável para passeios e almoços. No entanto, embora seja bastante vivenciada durante o horário de trabalho, tem uma aparência deserta e pouco urbana depois deste horário, e durante o fim-de-semana, quando todos os serviços térreos estão fechados.

A área de Vivaldi, no canto sudeste do projecto, fortalece esta impressão. Esta é uma área dedicada a escritórios, que está a ser incorporada no projecto de Zuidas, com a ambição de ser reestruturada e intensificada. De momento, a área ainda está a ser desenvolvida, e embora esteja mais ligada a áreas construídas pré-existentes, tem um ambiente geral pouco urbano de uma colecção de grandes edifícios de escritórios pouco relacionados entre si. Gershwin foi a primeira área residencial de Zuidas. O desenvolvimento deste novo bairro é um passo importante para tornar Zuidas num centro atractivo. Aqui estão planeadas 168 mil m² de habitação de várias gamas de preços, nomeadamente nos edifícios Amsterdam Symphony e Django Building, assim como residências de estudantes. Para a área também estão planeados 63 000 m² de escritórios em Amsterdam Symphony.

Podemos concluir que a transferência das ambições para a realidade nos primeiros projectos dos flancos de Zuidas, é ainda pouco bem sucedida. Alguns investimentos prometedores estão planeados para o futuro, como novas instalações educativas, e um Museu.



54. Sede da ING



55. Sede da ABN/AMRO

2.2.3. CONCLUSÕES:

Na página da Internet de Amesterdão, I AM sterdam, o projecto de Zuidas é apresentado da seguinte forma: “*An urban extension project ideally located between Amsterdam and Schiphol is rising skyward at the Zuidas (‘South Axis’), a mixed commercial, residential and recreational urban centre for the 21st century*”⁴¹. Em suma, os ingredientes da cidade competitiva estão aqui concentrados: uma localização ideal entre a cidade e o aeroporto, usos mistos para evitar o carácter anónimo dos falhados distritos de negócios, e uma inequívoca contemporaneidade assegurada.

É importante concluir, acima de tudo, que Zuidas é ainda um projecto em fase de desenvolvimento. De que forma Zuidas se desenvolverá no futuro, ainda é pouco claro. Na sua história relativamente curta, o projecto passou por diferentes fases de desenvolvimento. Os iniciadores do projecto sempre referiram a flexibilidade como uma estratégia crucial para o desenvolvimento – o que parece especialmente necessário para um projecto com um período de construção de aproximadamente trinta anos. Assim sendo, pode-se dizer que Zuidas não é um projecto que encaixa na definição tradicional de uma transformação física geograficamente contida, num determinado período de tempo. Pelo contrário, o projecto funciona com um enquadramento ajustável, de transformação contínua, através da execução de vários pequenos projectos. Quando as últimas partes do projecto estiverem a ser terminadas por volta de 2030, as primeiras partes estarão provavelmente a levar a cabo alguma forma de reconstrução, ou renovação.

Face a estas afirmações, convém fazer uma avaliação do funcionamento projecto pode ser feita aos níveis físico e programático, económico e político.

TENSÕES FÍSICAS E PROGRAMÁTICAS:

Em Zuidas, verifica-se actualmente uma clara incoerência entre o resultado espacial e os objectivos propostos para a área. Mais do que falta de qualidade espacial, este exemplo carece

41 http://www.iamsterdam.com/introducing/economy/recent_developments/zuidas

essencialmente de carácter urbano.

“[So far] the Zuidas has failed to create a strong urban feel. Neither have important (public) investments been made that could underline its urban ambition. At the moment people do not regard Zuidas as either an urban place, or a potential urban place. . . it [is] questionable if this perception can change”⁴²

No estado actual do desenvolvimento de Zuidas, dificilmente existe espaço nos novos edifícios para as funções económicas de pequena escala, para actividades culturais, ou um espaço para o domínio cultural, social e cívico se infiltrar no tecido urbano desta nova zona. Zuidas, com o actual desenho urbano, e os seus edifícios de escritórios de grande escala, dificilmente se pode conceber como um novo e entusiasmante lugar contemporâneo, ao contrário do que era esperado.

De uma forma optimista, podem-se indicar diferentes iniciativas de pequena escala que foram implementadas no actual programa, que contribuíram para a realização de um conteúdo urbano na área, como referido no capítulo anterior. Embora estes sejam pequenos sinais de mudança programática, é ainda seguro concluir que, nos primeiros dez anos, Zuidas falhou em criar um forte ambiente urbano. Ao mesmo tempo, nenhuns investimentos públicos importantes foram feitos para afirmar esta ambição de uma zona urbana vivenciada. De momento, Zuidas não é considerado nem um lugar urbano, nem um potencial lugar urbano. Alguns dos edifícios construídos, essencialmente os localizados na zona central do projecto, como a sede da ABN/AMRO e os novos e enormes blocos de Mahler 4, tornam questionável se esta percepção pode mudar. Em adição, estas áreas não estão devidamente ligadas ao resto da cidade, nem visualmente nem fisicamente.

Ao mesmo tempo, e ironicamente, a proposta de melhorar este panorama, ao ultrapassar o conjunto infra-estrutural localizado no centro de Zuidas e construir o “dock-model”, introduz uma excepção no modo flexível de transformação urbana defendido. Por um lado, este plano ajuda a definir as ambições do projecto. Sem um “dock-model”, Zuidas não será mais que

⁴² Stan Majoor, in *Disconnected Innovations*, p.118

outra localização de negócios na Holanda. O dock-model e um desenvolvimento misto da área aumentariam, sem dúvida, o atractivo e a singularidade da zona. Por outro, e em contraste com a estratégia de flexibilidade de desenvolvimento, isto adiciona ao projecto uma vertente bastante inflexível, tornando-o dependente deste desenvolvimento.

*“The obvious question is whether the lack of new urbanity in the current realized building projects of Zuidas is just a matter of having to ‘wait for the things to come’ (the dock model, the first large housing scheme at Gershwin etc.)”*⁴³

TENSÕES ECONÓMICAS:

Neste aspecto, convém primeiramente delinear que Zuidas foi, na sua fase inicial, uma estratégia de desenvolvimento proposta e levada a cabo pelo sector privado. Em Zuidas, importantes firmas dos sectores financeiros e legais estão fortemente comprometidas em criar um novo espaço económico de nível internacional. Este tipo de compromisso no espaço económico, contrariamente ao esperado, não é tão evidente em projectos semelhantes. Em pesquisa comparativa, não se encontra um compromisso tão intenso na lista de projectos urbanos conhecidos na Europa. Assim sendo, o envolvimento directo de serviços avançados da economia é – numa perspectiva comparativa – um dos maiores trunfos do enquadramento estratégico do Plano Zuidas.

No entanto, a questão crucial a por neste projecto, é se o desenvolvimento de Zuidas pode ou não melhorar a interconexão da economia regional com as relações inconstantes das redes dominantes da economia global. Por outras palavras, é incerto se o crescimento de Zuidas melhorará a economia regional, por a ligar a sectores avançados de serviços internacionais, ou se Zuidas simplesmente não trará ganhos nenhuns, por rivalizar com desenvolvimentos vizinhos nas municipalidades adjacentes e em lugares próximos em Amesterdão. A dúvida persiste se o desenvolvimento gerado adicionará valor e melhores ligações aos mercados inter-regionais e internacionais, para o benefício da economia regional e nacional.

⁴³ Stan Majoor, in *Disconnected Innovations*, p.111



50. Zuidplein, edifício Ito Toren (do arquitecto Toyo Ito) à direita, e Symphony ao fundo



51. Zuidas vista da infra-estrutura central



52. Zuidas

Ao mesmo tempo, outra dificuldade económica que tem estagnado o desenvolvimento de Zuidas nos últimos anos é o investimento no projecto do “dock-model”. Apesar de processos de financiamento e execução do projecto estarem a ser discutidos na recente Companhia de Zuidas, este é ainda uma grande incerteza.

“Would the Zuidas dock model become another example of a project pushed too hard by a small group of supporters that were too positive about its economic impacts and incautious about its costs?”⁴⁴

De facto, crê-se que o dispendioso dock-model só pode ser comportado se os preços dos terrenos na área de Zuidas forem extremamente altos. Isso automaticamente limita o grupo-alvo de investidores, para a área de um pequeno segmento de empresas capazes (e com vontade) de pagar um alto preço numa posição privilegiada - empresas envolvidas em finanças, consultoria e serviços jurídicos.

TENSÕES POLÍTICAS:

O enquadramento político do projecto de Zuidas sempre esteve bem ligado ao domínio local, sofrendo no entanto de uma falta de ligação ao planeamento regional e nacional. Esta situação foi mudando ao longo do processo de desenvolvimento; actualmente, tanto o governo regional como o nacional estão inseridos nos processos de desenvolvimento, nomeadamente na Companhia de Zuidas.

No entanto, existem consequências da falta de envolvimento inicial do sector público. A falta de capacidade inicial de realizar uma estratégia que controlasse a orientação do investimento privado gerou diversos problemas. Analisando as primeiras partes construídas de Zuidas, verifica-se que o sector privado estava essencialmente interessado em edificar espaço puramente comercial, o que resultou num conjunto de torres de escritórios ao longo da auto-estrada, separadas por um conjunto de espaços públicos desertos. Apesar do assumido compromisso da

⁴⁴ Stan Majoor, in *Disconnected Innovations*, p. 114.

cidade em desenvolver uma estratégia de qualidade para a zona, os primeiros projectos podem ser vistos como uma expressão da persistência de interesses divergentes dentro do processo de planeamento, e da sua influência no futuro do projecto.

O recente processo de desenvolvimento do “dock-model” permitiu a Zuidas ter uma importante lição para o futuro. Inovações radicais de forma espacial devem ser acompanhadas por importantes inovações institucionais, que salvaguardem a identificação, envolvimento e compromisso de todos os actores. A ambição de construir o “dock-model” eventualmente ajudou a abrir o domínio operacional do projecto, e levou a cidade de Amesterdão a procurar parcerias mais abrangentes para concretizar as ambições do projecto.

Na situação actual, com a criação da Companhia de Zuidas, existem novos actores nos processos de decisão, para facilitar a realização das ambições. No entanto, tal pode ao mesmo tempo criar tensões inerentes, uma vez que existem mais partidos interessados.

RESUMO:

Se o objectivo de Zuidas era criar um novo centro urbano de usos mistos com potencial sedutor a nível internacional, até agora Zuidas desenvolveu-se apenas e quase exclusivamente como uma localização de negócios. No entanto, concluir que o projecto não foi bem sucedido é precipitado, uma vez que uma grande parte da área não está construída, e os novos projectos parecem indicar uma ténue mas significativa mudança.

De facto, Zuidas tornou-se não só a localização mais prestigiada para o estabelecimento de empresas em Amesterdão, como foi rapidamente entendida como a mais importante e competitiva localização para empresas na Holanda. O resultado é que, a nível espacial, Zuidas consiste num conjunto de edifícios que são arrojadas afirmações arquitecturais, enquanto a área no seu todo é incoerente, fria e pouco convidativa. O desafio de criar um novo centro urbano nesta zona era bastante grande, uma vez que o local é dividido por uma auto-estrada de grandes dimensões, por caminhos-de-ferro que não permitem o tráfico pedestre, e uma falta de ligação entre o espaço total. No entanto, os processos de ultrapassar esta dificuldade são ainda pouco efectivos, e a solução proposta revelou-se demasiado custosa.

Rob van Engelsdorp Gastelaars (no seu ensaio em *Amsterdam Zuidas: European Space*) aponta para Zuidas três cenários alternativos ao panorama actual, nomeadamente: torná-la um centro exclusivamente de classes de topo; criar um centro focado em “knowledge workers”; e assegurar a coesão entre Zuidas e a restante cidade. Estes cenários são úteis para entender que Zuidas não será um espaço “democrático”, devido às suas condicionantes (nomeadamente, o preço dos terrenos, que levará a preços de habitação e rendas altas), e por isso se deverá focar em acomodar da melhor forma a população a que se designa directamente. Esta perspectiva, embora questionável e contrária às ambições originais do projecto, pode ajudar a entender o rumo actual – ainda que não intencional – de Zuidas.

Em conclusão, o desenvolvimento de Zuidas não deve ser visto como parte de uma transição urbana corrente, mas deve ser analisado e testado no seu potencial para melhorar as condições da qualidade da rede de uma região urbana emergente. Por outras palavras, a forma urbana de Amesterdão está a ser reconstruída a uma escala metropolitana, e o Plano Zuidas é um importante caso de estudo na trajectória experimental de criar novas redes de urbanização.

3. ANÁLISE COMPARATIVA DOS CASOS DE ØRESTAD E ZUIDAS:

“Pero el control social del desarrollo económico, su orientación en beneficio de la sociedad por parte de las instituciones públicas, sin ahogar el impulso económico de la empresa privada, es un viejo dilema que se encuentra en el corazón de todos los procesos de desarrollo”⁴⁵

A análise dos dois casos de estudo, Ørestad e Zuidas, foi levada a cabo enquadrando os projectos tanto a nível estratégico global, como a nível local, e com referência às estratégias de planeamento utilizadas nas cidades de origem, nomeadamente Copenhaga e Amesterdão. A realidade é que ambos os países de origem dos projectos, Dinamarca e Holanda, têm uma longa história de planeamento orientado por uma sociedade de bem-estar. No entanto, estes projectos representam a tão falada viragem orientada para as exigências de mercado, que introduziu mudanças e inovações no tipo de planeamento utilizado.

A investigação comparativa de dois importantes projectos urbanos em construção na Europa proporciona uma colecção de experiências que – tanto de forma positiva como negativa – gera lições úteis para futuros projectos, ou para um reenquadramento dos actuais. Convém frisar, no entanto, que a intenção deste estudo nunca foi concluir quantitativa ou qualitativamente o sucesso destes projectos, mas entender o seu processo de desenvolvimento, e as inovações introduzidas, assim como a eficácia das práticas de desenvolvimento dos projectos. O interesse consiste em comparar as diferentes condições que foram criadas para a realização dos projectos, assim como identificar as oportunidades de aprendizagem oferecidas pelos mesmos.

Em primeiro lugar, é relevante referir as diferenças nas condições iniciais do desenvolvimento de Ørestad e Zuidas. Embora ambos os projectos tenham sido concebidos como projectos de desenvolvimento económico, existem diferenças no enquadramento económico dos casos. Zuidas ambiciona ser uma nova localização para sedes e escritórios do sector financeiro e legal, competitiva a nível internacional; Ørestad foca-se mais nos serviços relacionados com o conhecimento, tirando vantagem económica do desenvolvimento da região de Øresund. Ao mesmo tempo, Ørestad foi primariamente um projecto orientado pelo governo, desenvolvido através de uma parceria entre o governo local e nacional, com a lacuna de envolvimento com

⁴⁵ Manuel Castells, in *Local y Global*, p. 14

a dimensão regional do governo. Zuidas, por seu lado, experienciou maior desenvolvimento no quadro de acção do espaço metropolitano, e começou por ser uma iniciativa entre o sector privado e o local, que eventualmente se ligou ao governo inter-regional e nacional.

Investigando o nível de interligação do enquadramento dos projectos, podem detectar-se diferentes dimensões de avaliação comparativa dos projectos que podem ser analisadas individualmente. Estas são, nomeadamente, a análise das ligações entre os diferentes domínios do enquadramento conceptual: a esfera privada de acção, as políticas supra-regionais, o domínio metropolitano de acção de actores públicos e privados, e o domínio social, cívico e cultural; e as estratégias usadas para a integração dos objectivos.

ANÁLISE DAS LIGAÇÕES ENTRE OS DIFERENTES DOMÍNIOS DO ENQUADRAMENTO CONCEPTUAL:

A esfera de acção privada (por outras palavras, a influência das redes económicas e das actividades socioculturais no processo de decisão) de projectos urbanos deste tipo está normalmente ligada ao domínio dos interesses económicos, e parcerias público – privadas para a edificação do programa imobiliário. Nestes casos específicos, é quase evidente a promoção do crescimento económico por parte do governo local e regional, embora o contrário não seja assim tão evidente. De facto, em projectos urbanos semelhantes a nível Europeu, dificilmente se verifica uma evidente pressão económica de investimento nacional e internacional. Dos projectos investigados, Zuidas é um exemplo convincente de um projecto influenciado pelo forte apoio de investimentos privados. Em Ørestad, pelo contrário, os investimentos públicos dominaram as fases iniciais de desenvolvimento, não só na infra-estrutura, mas também a nível de edifícios. No projecto de Ørestad, era esperado que um ambiente urbano de usos mistos aumentasse a atractividade para futuros investidores privados na área. No entanto, o que realmente acontece é que tanto o governo local como o regional tentam, sem grande sucesso, atrair investimento privado para a nova área de desenvolvimento. Essencialmente na zona central, esta ambição foi severamente afectada pela fraca ligação com o sector privado (que resultou na execução do enorme Centro Comercial Fields). A Ørestadsselskabet I/S, face à situação económica difícil, aceitou um investimento que dificulta a urbanidade do local. A concretização das ambições foi

preterida face a ganhos financeiros de curto-prazo, como acontece em muitos casos semelhantes, quando se chega ao nível micro das propostas a edificar. Em Ørestad, o enquadramento limitado do domínio do sector económico privado foi um obstáculo, e a Municipalidade de Copenhaga não teve um papel activo em tentar contrariar este facto.

Em Amesterdão, o sector privado sempre esteve muito interessado no desenvolvimento da área. Em Zuidas, cuja fase inicial de desenvolvimento foi proposta e levada a cabo pelo sector privado, a relação entre o enquadramento estratégico e a ambição de criar um novo centro urbano por parte dos interesses privados é clara – pelo menos no papel, embora não tanto na realidade do edificado. Na realidade, este facto gerou ao mesmo tempo um processo lento de identificação do sector privado com as ambições espaciais propostas pelo governo para a área de Zuidas. Observando as primeiras zonas construídas de Zuidas, verifica-se que o interesse do sector privado se focou essencialmente em edificar espaço puramente comercial. Actualmente, com a criação da Companhia de Zuidas, existem novos actores nos processos de decisão, para facilitar a realização das ambições do projecto.

Resumindo, o sector privado tem um papel chave nestes projectos, uma vez que é o alvo que tentam atrair e, ao mesmo tempo, o agente que molda – em grande parte – o ambiente físico dos projectos.

Em relação ao domínio da esfera de acção metropolitana, pode-se referir que as duas regiões de Amesterdão e Copenhaga conseguiram realizar formas de cooperação entre sectores privados e públicos, assim como Agências governamentais locais e regionais, para a concretização dos seus projectos; Ørestad com a Ørestadsselskabet I/S, e Zuidas com a Zuidas Company.

Amesterdão, sendo a região com a maior pressão de investimento internacional, sentiu pouco incentivo em alcançar uma coerência a nível regional para Zuidas. A província e as municipalidades vizinhas estão pouco envolvidas do projecto .

Em Copenhaga, a conexão no domínio governamental salvaguardou os grandes investimentos infra-estruturais. No entanto, teve muito menos influência na implementação das ambições de criar urbanidade na zona. Pode-se criticar também o planeamento regional, uma vez que outras zonas da cidade estão a ser desenvolvidas ao mesmo tempo (o Porto, entre outras), e a funcionar como concorrência, desconcentrando o investimento. Um dos aspectos mais problemáticos em

Copenhaga foi a abolição da maior parte do planeamento regional nos anos 90, que provocou uma falta que qualquer tipo de estratégia regional para desenvolvimento de áreas de negócios. A competição a nível regional é considerada uma das razões porque Ørestad não é bem sucedido em atrair o sector privado.

No domínio das políticas supra-regionais nos dois projectos, o governo nacional contribuiu para as necessárias (presentes ou futuras) infra-estruturas que melhoraram a centralidade das áreas. No entanto, enquadramento político do projecto de Zuidas sempre sofreu de uma falta de ligação ao planeamento regional e nacional. Esta situação foi claramente uma falha no projecto, uma vez que existem consequências visíveis da falta de envolvimento inicial do sector público. Como resultado, os governos regional e nacional estão actualmente inseridos nos processos de desenvolvimento, nomeadamente na Companhia de Zuidas.

No caso de Copenhaga, a dimensão supra-regional ultrapassou o domínio nacional. Ao promover a cooperação com Malmö e a região de Skåne como um modelo de região transnacional, Copenhaga mobiliza energia externa para o seu projecto urbano, Ørestad (desde subsídios europeus, ao envolvimento da política nacional e investimento do sector privado). Ørestad está claramente ligado, material e simbolicamente, ao projecto de integração da região de Øresund, apoiado pela União Europeia.

O papel do domínio social, cívico e cultural está subdesenvolvido nos dois casos. Em geral, em Ørestad e Zuidas, verifica-se uma falta de pressão dos grupos cívicos e culturais, assim como de organizações sociais, nos processos de desenvolvimento destes projectos. Não se encontra, nos casos de estudo, nenhuma indicação de pressão por grupos comunitários ou organizações culturais e sociais, nas novas aglomerações urbanas das cidades de Amesterdão e Copenhaga. Na realidade, a ausência de pressões sociais e culturais na edificação de futuros centros de configuração metropolitana é mais preocupante que a falada omnipresença de interesse económico internacional, uma vez que este domínio parece potencialmente ter uma capacidade de abrir o domínio operacional introvertido destes projectos. Nos novos centros urbanos que ambicionam novas configurações metropolitanas fora do centro da cidade, existe o risco de relativa indiferença da população metropolitana; o problema está na ausência ou indiferença dos interesses divergentes, e na falta de estratégias que levem os diferentes interesses a participar

em trajectórias construtivas.

Podemos concluir, através do resultado da análise das ligações entre os domínios do enquadramento conceptual dos projectos, que existem diferenças consideráveis entre os dois. Em suma, os domínios que foram bem sucedidos em interligar-se ao projecto, e que claramente influenciaram os domínios operacionais de Zuidas e Ørestad, são nomeadamente o sector privado e o governo local em Amesterdão, e o governo local e nacional em Copenhaga.

ESTRATÉGIAS DE INTEGRAÇÃO DOS OBJECTIVOS:

Este domínio refere-se ao desafio da integração dos vários propósitos ambicionados para os projectos de desenvolvimento. Os casos de estudo têm um impacto significativo na reconfiguração actual do espaço metropolitano, dados os seus volumes, e o seu significado simbólico, pelo que é importante entender este processo. Os dois casos de estudos ambicionam a criação de um novo centro urbano, com usos mistos. No entanto, convém entender o porquê dos resultados não corresponderem a estes objectivos.

O plano de Zuidas ambiciona explicitamente a criação de um centro urbano numa nova configuração metropolitana, mas os primeiros dez anos do projecto testemunham antes uma coligação público-privada pouco aberta, e orientada para o desenvolvimento económico. Neste projecto, espera-se por uma decisão crucial (o “dockmodel”), considerada a condição essencial para a transformação deste espaço económico num novo espaço urbano. Embora algumas funções de outro carácter já estejam assentes na área (um estádio, um campus Universitário, um parque, e algumas instalações culturais), os interesses sociais, culturais e ambientais ainda não estão fortemente organizados, para se pode alcançar a desejada qualidade urbana. Criar um novo centro urbano nesta zona é um objectivo extremamente difícil, dadas as suas características físicas. No entanto, os processos de ultrapassar esta dificuldade são ainda pouco efectivos, e até agora Zuidas desenvolveu-se apenas e quase exclusivamente como uma localização de negócios., e (ainda) não se identifica como uma área central para muitas outras funções.

Em Ørestad, alguns dos pré-requisitos básicos para a criação de um novo espaço urbano foram introduzidos, como os investimentos infra-estruturais. Teoricamente, a forma como

Ørestad estava enquadrada - uma parceria duplamente pública com perspectivas de longo termo que implementam a infra-estrutura primariamente - podia levar a condições benéficas para a realização de um programa ambicioso de um espaço compacto e integrado funcionalmente. O resultado final demonstra a Corporação de Desenvolvimento de Ørestad cedeu às pressões económicas, e a área falhou, até à data, em desenvolver-se como um ponto focal para qualquer das importantes funções espaciais que ambiciona acomodar (escritórios, habitação e serviços).

Podemos concluir, dos dois projectos analisados, que no nível de desenvolvimento actual existem disfuncionalidades no resultado. Podemos também concluir que os projectos reconhecem, de certa forma, o seu fracasso no que diz respeito ao objectivo de cumprir os objectivos propostos, e que ambos estão a desenvolver diferentes estratégias de pequenas escala para tentar modificar a situação.

OUTRAS OBSERVAÇÕES DA ANÁLISE COMPARATIVA:

Os projectos analisados mostram que a centralidade de redes infra-estruturais é uma importante condição para o desenvolvimento dos projectos, e que a centralidade de um lugar é algo que pode ser melhorado. No entanto, devido aos altos custos e à complexidade dos investimentos infra-estruturais, faz mais sentido focar a atenção e investimento em projectos que tirem vantagem de centralidade pré-existent. Em Copenhaga, grandes investimentos públicos foram necessários para criar a nova centralidade de Ørestad. Zuidas possuía uma centralidade natural, sendo iniciado de forma bem sucedida, e sem grandes encargos. No entanto, a centralidade infra-estrutural (e não só) não é a única condição física necessária. Um número de factores pode ser vantajoso, como as conexões físicas às zonas pré-existent e ao centro da cidade.

Os exemplos estudados também demonstram a importância de um enquadramento interligado. No entanto, como os casos demonstram, tal não é fácil de estabelecer, e exige pensamentos e manobras estratégicas. No caso de Ørestad (com o seu enquadramento municipalidade - governo nacional), assim como no caso de Zuidas (entre a municipalidade – e a elite local de negócios), o enquadramento provou ser muito restrito para criar condições para a realização

dos objectivos. Nos projectos estudados constatou-se que o carácter introvertido do domínio operacional destes não é a melhor condição para salvaguardar as estratégias dos projectos. O domínio operacional é também muitas vezes dominado por interesses de prazos curtos do sector privado, e um sector público receoso de perder a sua vantagem competitiva.

Em suma, é importante manter os domínios operacionais extrovertidos e explorar modelos de domínios operacionais em que uma agência de desenvolvimento com objectivos determinados – em termos privados – é dirigida por um corpo mais orientado para políticas pública, que assegurem os processos políticos.

4. CONCLUSÃO:

Este estudo tem várias limitações em relação à recolha de informação, análise, e âmbito das suas conclusões. No entanto, pretende contribuir para um entendimento mais compreensivo do enquadramento dos projectos de desenvolvimento deste tipo e, em particular, das condições que influenciam a urbanidade nestes projectos.

Em conclusão, podemos observar que, apesar dos casos de estudo não serem bem sucedidos, funcionam como laboratório de testes, de erros ou sucessos, dos novos instrumentos utilizados pelo planeamento urbano. Conclusões generalistas através do estudo destes são erradas, mas é crucial perceber que os resultados são lições para o futuro, e para a implementação correcta dos instrumentos em projectos com as mesmas ambições. Independentemente da inegável força das circunstâncias locais de cada projecto, e não querendo entrar no erro de generalizar com um campo de análise tão reduzido, os projectos em causa põe importantes questões presentes no planeamento contemporâneo.

“Emergem novos conhecimentos que permitem transformar estes grandes conjuntos, acomodá-los a novos usos e “estratificá-los”. Os arquitectos e os urbanistas aprenderam, por exemplo, a “voltar para o exterior” um centro comercial introvertido sobre uma imensa galeria interna e sinistra, a recriar um urbanismo de rua, a densificar nuns sítios e qualificar outros, a variar as aparências arquitectónicas apesar da homogeneidade de base, a criar vias transversais, a desencravar estes bairros e a ligá-los ao seu meio ambiente. (...) Dito de outra forma, segundo as fórmulas em uso, mesmo nestes grandes conjuntos aprende-se a “construir no construído”, a “fazer a cidade sobre a cidade.”⁴⁶

Independentemente da sua eficácia, é claro que um número de métodos e instrumentos começa a emergir no desenvolvimento de Zuidas e Ørestad. Estes instrumentos são tanto mais eficazes quanto melhor aplicados e integrados entre si, e estão presentes (de maior ou menor forma) nas estratégias utilizadas pelas duas cidades dos projectos estudados. Esta mistura de

46 François Ascher, in *Metapolis*, p.165

instrumentos não se baseia em desenhos urbanos definidos, mas em acordos gerais que deixam espaço para mudança e flexibilidade, sem perder o seu poder visionário. Essencialmente, a combinação de masterplans, projectos urbanos, agências de desenvolvimento e instrumentos de processo, proporcionam uma cobertura a diferentes escalas e níveis, que funcionam melhor quando combinadas com níveis apropriados de controle e “laissez-faire”.

As inovações introduzidas (a Companhia de Desenvolvimento, parcerias de diferentes partidos, forte ligação ao sector privado, novas formas de governo, etc.) resultam num planeamento mais flexível, que vai mudando ao longo do tempo, que se adapta e ajusta não só as condicionantes, mas também aos problemas gerados pelo processo de desenvolvimento levado a cabo; em suma, os projectos possuem assim mecanismos de auto-regulação, de interacção e de reajuste durante o próprio processo de realização.

Ao mesmo tempo, os novos regimes emergentes de governo urbano envolvem a subordinação de governos formais a novas instituições e agências, muitas vezes a par de uma significativa redistribuição dos poderes políticos, e responsabilidades. Em nome da flexibilidade e eficiência, estas organizações quase privadas e autónomas competem com as autoridades locais e regionais, como protagonistas e gestores da renovação e regeneração urbana. No entanto, o resultado concreto, como visto nos casos de estudo, é que a acção destas Agências de Desenvolvimento pode resultar num planeamento algo introvertido, que não abrange vários domínios essenciais para as decisões cruciais do planeamento, assim como atrasar os processos de desenvolvimento, por aumentar o número de partes interessadas, com objectivos divergentes.

Ao mesmo tempo, convém referir que, embora se diga actualmente que as formas de desenvolvimento urbano são guiadas pelo mercado e pelo sector privado, o Estado continua um actor activo, senão mesmo central, na definição da ordem física, institucional e regulamentar, na variedade de escalas espaciais interligadas que são necessárias para permitir o procedimento destes projectos de desenvolvimento urbano – como visto em Ørestad, por exemplo, para o financiamento da infra-estrutura e a fundação da Corporação de Desenvolvimento.

Outro tema importante a debater sobre os projectos de desenvolvimento com os objectivos económicos e urbanos de Zuidas e Ørestad, diz respeito aos efeitos sociais da realização destes. Essencialmente, a questão mais importante que se põe é se são estes os espaços que reflectem as

exigências da sociedade actual. Na actualidade, uma profunda reorganização do tecido urbano, e as tentativas de inserir as economias urbanas na ordem global e neo-liberal foram levadas a cabo. No entanto, as transformações concretas demonstram um número de contradições que estão em nítido contraste com os objectivos pretendidos.

Enquanto a competitividade económica está a liderar a retórica da renovação e regeneração urbana, a busca de estratégias de desenvolvimento urbano concentra-se em torno de projectos como Zuidas e Ørestad, que frequentemente acentuam a polarização social e reforçam as dinâmicas de marginalização social. Eryk Swyngedouw (em *The Globalized City*) descreve este tipo de projectos urbanos menos como uma resposta às mudanças urbanas e políticas, e mais como o seu catalisador. Na sua opinião, estes tendem a beneficiar maioritariamente as elites urbanas. Muitos efeitos benéficos para o extracto social mais baixo são muitas vezes desapontantes, e estes projectos demonstram um défice democrático.

*“Needless to say, the image of the city’s future is directly connected to the visions of those who are pivotal to the formulation, planning and implementation of the project. Consequently these projects have been, and often still are, arenas that reflect profound power struggles and position taking by key economic, political, social or cultural elite.”*⁴⁷

Estas novas zonas de desenvolvimento urbano - dominadas por escritórios de topo, condomínios de luxo, áreas de comércio exclusivas e espaços públicos controlados - geram processos crescentes de polarização económica e exclusão social, fragmentação e segmentação espacial. O resultado é um contraste entre áreas urbanas: os espaços urbanos “mundiais” de concentração económica, e as “outras” zonas da cidade. Entendendo que estes novos espaços produzidos pertencem às elites, uma questão importante a por é se o desenvolvimento deste tipo de projectos não ajudará a promover a exclusão social.

Paralelamente, os projectos de desenvolvimento urbano estudados, Ørestad e Zuidas, além da discutida falta de carácter urbano, têm essencialmente uma falta de carácter simbólico, que permita às populações identificarem-se com o projecto – tanto as que o habitam, como as da

47 Moulaert, F.; Rodriguez, A.; Swyngedouw, E.; in *The Globalized City, Economic Restructuring and Social Polarization in European Cities*, p.256

restante cidade. Muito provavelmente, a discutida falta de envolvimento do domínio social, cultural e cívico advém daí – da falta de estimulação do sentido de pertença quotidiana a um espaço concreto, que torne a população participante e envolvida no espaço que habita. Uma vez que as decisões mais importantes destes projectos têm lugar fora do fórum social, tal leva a uma resistência do público-alvo em relação ao local, assim como uma falta de identificação com o projecto.

*“A real issue today, in relation to cities, is how so much of the stuff we associate with an urban community: the corner grocers and bakers, the traditional brown cafés, the amenities for a way of urban life familiar perhaps from the times we stayed over with our grandparents (and cast in the cozy, rosy hues of those memories), are changing or are disappearing seemingly from under our noses. In their places have emerged and are emerging other characters and amenities, generated by and targeted at a different, a more dispersed and mobile, a worldlier, less committed population. It is clear that something is changing – but it is not always so clear exactly what that is, and what we should do about it.”*⁴⁸

Zuidas e Ørestad são desenvolvimentos em antigas áreas verdes ou vazios urbanos, que tiveram que “inventar” a sua urbanidade do zero, o que não proporcionou condições directas para um maior carácter urbano.

No entanto, as autoridades públicas não devem temer fazer investimentos iniciais ou “pioneiros”, que reflectam a ambição de criar espaços urbanos. Isto aumentará a consciência, e possivelmente a identificação, de outros grupos para a ambição da nova urbanidades. Como vimos em Ørestad Nord, o investimento estatal em edifícios públicos, e em diferentes programas (edifícios culturais, universidades e residências de estudantes) teve efeitos benéficos para a criação de um espaço bem sucedido em misturar usos distintos, e em possuir um carácter vivenciado. Para aumentar o carácter simbólico destas novas zonas urbanas, devem-se estabelecer fóruns em que partes interessadas e outros grupos reflectam sobre os projectos.

⁴⁸ Stephen Read, in *Amsterdam: Beyond Inside and Out*, p.3

REFLEXÃO:

A multidão indefinida de variáveis que entram em jogo na edificação das mutações urbanas contemporâneas não pode ser controlada apenas com instrumentos, mais ou menos eficazes, de gestão. Na realidade, tudo aponta para a necessidade de morfologias abertas, interactivas, em que certos critérios mínimos são as únicas leis que organizam o rápido processo que é passado de um estado urbano a outro.

*“The cities that work best are those that keep their options open, that allow the possibility of change. The ones that are stuck, overwhelmed by rigid, state-owned social housing, or by economic systems that offer the poor no way out of the slums are in trouble. A successful city is one that makes room for surprises. A city that has been trapped by too much gentrification, or too many shopping malls, will have trouble generating the spark that is essential to making a city that works. A successful city has room for more than the obvious ideas about city life, because, in the end, a city is about the unexpected.”*⁴⁹

O desenvolvimento de um esquema de grande escala como Zuidas ou Ørestad não deve ser visto só como a realização de um “produto” social e espacial, mas entendido enquanto gestão de uma transformação espacial, económica e social a decorrer numa determinada área. É essencial uma mente aberta para o futuro, de forma a antecipar novas funções e novas interpretações, e a perceber que os artefactos construídos vão ser parte de um ambiente habitado e mutável. Esta forma de organização flexível é importante, por ser uma maneira alternativa de usar os planos espaciais. Não é uma tarefa fácil, e pode ter um efeito contraditório. Parece, por exemplo, que os investimentos infra-estruturais de grande escala a serem criados (ou propostos) nos casos de estudo são necessários para criar as condições de nova urbanidade. Ao mesmo tempo, estes resultam em formas de inflexibilidade física ou financeira que dificulta a realização deste mesmo objectivo. Encontrar um equilíbrio entre intervenções físicas organizadas e processos mais orgânicos de construção da cidade, continua a ser, num sentido abrangente, extremamente

⁴⁹ Deyan Sudjic, in entrevista ao *The Observer*

importante. Em conclusão, é necessário trabalhar com visões estratégicas flexíveis, e assegurar a qualidade das áreas não apenas nos planos espaciais que localizam as funções, mas com linhas de orientação qualitativas sobre o ambiente a ser criado.

5. BIBLIOGRAFIA:

Ascher, François; “*Metapolis: acerca do futuro da cidade*”, trad. Álvaro Domingues, Oeiras, Celta, 1996

Ascher, François; “*Los nuevos principios del urbanismo : el fin de las ciudades no está a la orden del día*”; Madrid, Alianza editorial, 2005

Boeri, Stefano; Koolhaas, Rem; “*Mutations: Rem Kollhas, Harvard; project on the city*”; Barcelona, ACTAR, 2000

Borjas, Jordi; Castells, Manuel; “*Local & global : Management of Cities in the Information Age*”; London, Earthscan, 1997

Busquets, Joan; “*Ciudades X formas: una nueva mirada hacia el proyecto urbanístico*”; Harvard, Harvard University, 2007

Castells, Manuel; “*The rise of the network society*”, Blackwell Publishers, Cambridge, 1996

Christiaanse, Kees; Schüller, Nicola; Wollenberg, Petra; “*Urban Reports: Urban Strategies and Visions in Mid-Sized Cities and Global Context*”; Zürich, Gta Verlag, 2009

Faludi, A; Valk, A. van der; “*Rule and order: the Dutch planning doctrine in the Twentieth century*”, Kluwer Academic Publishers, Dordrecht, 1994

Gemeente Amsterdam; “*Visie Zuidas 2001*”; Dienst Ruimtelijke Ordening, Amsterdam, 2001

Gemeente Amsterdam; “*Visie Zuidas 2009*”; Dienst Ruimtelijke Ordening, Amsterdam, 2009

Hall, Peter; Pain, Kathy; “*The polycentric metropolis: learning from mega-city in Europe*”; London, Earthscan, 2006

Hall, Peter; “*Cities of tomorrow : an intellectual history of urban planning and design in the twentieth*”; Oxford : Basil Blackwell, 1990

Koolhaas, Rem; Mau, Bruce; “*The Generic City*” em “*Small, Medium, Large, Extra-Large: Office for Metropolitan Architecture*”; Rotterdam, 010Publishers, 1995

Majoer, Stan; “*Disconnected Innovations: New Urbanity in Large Scale Urban Developments*”; Delft, Eburon, 2008

Majoer, Stan; Salet, Willem; “*Amsterdam Zuidas: European Space*”; Rotterdam, 010Publishers, , 2005

Majoer, Stan; “*Zuidas, Amsterdam: ambitions et incertitudes d’un projet d’un nouveau centre Métropolitain*”, “*Les Cahiers d’IAURIF*”, Institute d’Amangement et d’Urbanisme de la Region d’Ile-de-France, vol. 146, p. 60-69; 2007

Majoer, S.; Jørgensen, J.; “*Copenhagen Ørestad: public partnership in search of the market*”, em Salet, W.; Gualini, E.; “*Framing Strategic Urban Projects*”, Routledge, London, p. 172-198; 2007

Moulaert, Frank; Rodriguez, Arantxa; Swyngedouw,Erik; “*The Globalized City – Economic Reestructuring and Social Polarization in European Cities*”, Oxford, University Press, 2003

Moulaert, Frank; Rodriguez, Arantxa; Swyngedouw, Erik; “*Neoliberal Urbanization in Europe: Large–Scale Urban Development Projects and the New Urban Policy*”; Antipode, Vol.34, nº3, p. 542–577; 2002

Newman, Peter; Thornley, Andy; “*Urban planning in Europe: International Competition, National Systems, and Planning Projects*”; Nova Iorque, Routledge, 1996

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development); “*Øresund*”, OECD Territorial Reviews, Paris, 2003

OECD (Organisation for Economic Co-operation and Development); “*The OECD Territorial Review of Copenhagen*”, OECD Territorial Reviews, Copenhagen, 2009

Ørestadsselskabet I/S; “*Annual Report 2006*”, Copenhagen, 2007

Ramos, Angél Martin; “*Lo urbano : en 20 autores contemporáneos*”; Barcelona, Ediciones UPC, 2004

Salet, Willem; Gualini, Enrico; “*Framing Multiple Purposed Projects*”, COMET Competitive Metropolises EU 5th Framework, WP 9 Deliverance10; 2004

Sassen, Saskia ; “*Global City: Introducing a Concept and its History*”; em “*Mutations: Rem Koolhaas, Harvard; project on the city*”; Barcelona, ACTAR, 2000

Solá-Morales, Ignasi de; “*Presentes y Futuros. La Arquitectura en las Ciudades*”; Barcelona; Comitè d'Organització del Congrés UIA Barcelona 96; Col·legi Oficial d'Arquitectes de Catalunya / CCCB, ACTAR; 1996

Solá-Morales, Manuel de; “*De Cosas Urbanas*”; Barcelona, Gustavo Gili, 2008

Solá-Morales, Manuel de; “*Las formas de crecimiento urbano*”; Barcelona, Ediciones UPC, 1997

Read, Stephen; “*Amsterdam: Beyond Inside and Out*”, em: Read, S., Rosemann, J., Eldijk, J van; “Future city” (pp. 194-211); London, Spon Press, 2005

The Port & City Development Corporation I/S; “*Urban development – in Ørestad and in the harbour areas of Copenhagen*”; Copenhagen, 2007

The Port & City Development Corporation I/S; “*Annual Report*”; ; Copenhagen, 2007

ARTIGOS:

Garau, Pietro; “*Revisiting Urban Planning in Developed Countries*”; Regional Study prepared for Planning Sustainable Cities: Global Report on Human Settlements; 2009

Hall, Peter; “*The Future of the European City - With Special Reference to the Netherlands*”; 2006
Sudjic, Deyan; “*Cities on the Edge of Chaos*”, The Observer; 9 Março 2008

Jordan, Tanja; “*A Critique of Copenhagen’s Ørestad Development*”; Detail nº4, págs. 398 – 402; 2002

Koolhaas, Rem; “*Vivimos un urbanismo loco*”, Entrevista ao El País; 19 Dezembro 2009

Oliver, Paul A.; “*City Leadership: At the Heart of the Global Challenge*”; Global Asia Vol.3, nº3; 2008

ÍNDICE DE IMAGENS:

1. © Theo Deutinger, <http://td-architects.eu/>
2. © Theo Deutinger, <http://td-architects.eu/>
3. © Cities and Social Equity Report, Urban Age Report, <http://www.urban-age.net/>
4. © NASA, http://visibleearth.nasa.gov/view_rec.php?id=1926
5. © www.wikipedia.com
6. © Google Earth
7. © UvA-Kaartenmakers
8. © The Copenhagen Finger Plan after the Administrative Reform 2007; <http://www.mim.dk>
9. © www.wikipedia.de
10. © BIG, <http://www.big.dk/>
11. © UvA-Kaartenmakers
12. © <http://www.cesdyn.byg.dtu.dk>
13. © <http://www.flickr.com/groups/orestad/>
14. © <http://www.flickr.com/groups/orestad/>
15. © CHP City and Port Development, <http://www.nordhavnen.dk>
16. © CHP City and Port Development, <http://www.byoghavn.dk>
17. © CHP City and Port Development, <http://www.byoghavn.dk>
18. © CHP City and Port Development, <http://www.byoghavn.dk>
19. © BIG, <http://www.big.dk/>
20. © CHP City and Port Development, <http://www.byoghavn.dk>
21. © CHP City and Port Development, <http://www.byoghavn.dk>
22. © CHP City and Port Development, <http://www.byoghavn.dk>
23. © <http://www.flickr.com/groups/orestad/>
24. © <http://www.flickr.com/groups/orestad/>
25. © <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=87684419>.
26. © <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=87684419>.
27. © <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=87684419>.

28. © CHP City and Port Development, <http://www.byoghavn.dk>
29. Foto tirado por Marina Gonçalves, a 15 Abril 2009
30. Foto tirada por Marina Gonçalves, a 15 Abril 2009
31. Foto tirada por Marina Gonçalves, a 15 Abril 2009
32. © <http://www.flickr.com/groups/orestad/>
33. © <http://www.flickr.com/groups/orestad/>
34. ©Fontaine-Vanhaesebrouck Architects, <http://www.fontaine-vanhaesebrouck.com/research/comparative-study-euralille-zuidas.php>
35. © Majoor, S.; Salet, W.; “*Amsterdam Zuidas: European Space*”; Rotterdam, 010Publishers, 2005
36. ©http://www.zuidas.nl/sites/default/files/IMCE/20091020_visie%20zuidas_beeldschermversie.pdf
37. ©http://www.zuidas.nl/sites/default/files/IMCE/20091020_visie%20zuidas_beeldschermversie.pdf
38. ©http://www.zuidas.nl/sites/default/files/IMCE/20091020_visie%20zuidas_beeldschermversie.pdf
39. © Google Earth
40. © UvA-Kaartenmakers
41. © <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=608136>
42. ©http://www.zuidas.nl/sites/default/files/IMCE/20091020_visie%20zuidas_beeldschermversie.pdf
43. © <http://www.zuidas.nl/>
44. © <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=608136>
45. ©http://www.zuidas.nl/sites/default/files/IMCE/20091020_visie%20zuidas_beeldschermversie.pdf
46. © <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=608136>
47. © Majoor, S.; Salet, W.; “*Amsterdam Zuidas: European Space*”; Rotterdam, 010Publishers, 2005
48. © <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=541255&page=5>
49. ©http://www.zuidas.nl/sites/default/files/IMCE/20091020_visie%20zuidas_beeldschermversie.pdf
50. © <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=608136>
51. ©http://www.zuidas.nl/sites/default/files/IMCE/20091020_visie%20zuidas_beeldschermversie.pdf
52. © http://www.switchimage.org/phlog/Phlog_040201.html
53. © <http://www.zuidas.nl/>
54. © www.wikipedia.com
55. © <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=608136>

56.© <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=857006&page=14>

57.© <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=857006&page=14>

58.© <http://www.skyscrapercity.com/showthread.php?t=857006&page=14>