



UNIVERSITAT<sub>DE</sub>  
BARCELONA

## A incerteza no proceso urbano

### A produção do espaço na Margem Sul do Estuário do Tejo

Ana Luísa Gonçalves Brandão Estêvão



Aquesta tesi doctoral està subjecta a la llicència **Reconeixement- NoComercial – Compartirlqual 4.0. Espanya de Creative Commons.**

Esta tesis doctoral está sujeta a la licencia **Reconocimiento - NoComercial – Compartirlqual 4.0. España de Creative Commons.**

This doctoral thesis is licensed under the **Creative Commons Attribution-NonCommercial-ShareAlike 4.0. Spain License.**

# A incerteza no processo urbano

A produção do espaço da Margem Sul do Estuário do Tejo

Ana Luísa Gonçalves Brandão Estêvão

Director: Dr. Pedro Brandão

Director y tutor: Dr. Antoni Remesar

Tesis presentada para la obtención del grado de doctor

Septiembre de 2015

Apoyo

**FCT** Fundação para a Ciência e a Tecnologia  
MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E CIÊNCIA

Tese financiada pelo Fundo Social Europeu e por fundos nacionais do MEC



## Resumo

Esta tese trata da incerteza como factor determinante na produção urbana contemporânea, analisando em profundidade a Margem Sul do Tejo.

A consolidação da cidade industrial correspondeu à infra-estruturação, capacidade de produção e ampliação do espaço urbano, baseada na previsão da oferta de serviços urbanos. Foi também a origem disciplinar do urbanismo, como teoria do conhecimento da urbanização e organização da sua prática. Na rotura do modelo industrial e a transição para uma urbanidade pós-industrial, mais plural e extensa, ocorre também uma diversificação e especialização do saber do urbano, por várias áreas do conhecimento.

Vários autores nas últimas décadas vêm apontando para o aumento da escala das estruturas urbanas, da sua maior diversidade e da complexidade das dinâmicas de relação entre os actores a elas ligadas. À rápida velocidade de transformação acrescentam-se outros aspectos de conflito ou interacção, ligados à instabilidade de ciclos económicos ou políticos, como alguns dos factores que contribuem para a percepção de uma menor previsibilidade e maior instabilidade urbana.

Estas dinâmicas de transformação da cidade contemporânea, marcadas pela instabilidade e variabilidade dos processos urbanos, são reflectidas de inúmeras formas na acção do planeamento e desenho urbano. Assim, o saber urbanístico parece hoje não conseguir responder a estas condicionantes dinâmicas, reduzindo a sua fiabilidade e capacidade para determinar o futuro.

Neste contexto, a incerteza tornou-se indispensável como conceito útil para o entendimento da instabilidade. Como conceito transversal àquelas transformações, será essencial considerar como alternativa à menor viabilidade das formas de planear ancoradas em relações de causa-efeito, regras pré-estabelecidas ou *standards* rígidos de desenho. No âmbito das estratégias de desenho cresce a necessidade de gerir factores, elementos e actores que mudam mais facilmente. **Como responder a estas mudanças?**

A discussão central da investigação, naquele contexto de transição é a da dificuldade que a incerteza confere aos processos de desenho e de produção da cidade contemporânea. Assim, propusemo-nos basear numa leitura interdisciplinar da cidade e na análise dos processos de construção e transformação do espaço urbano, desenvolvendo raciocínios estratégicos sobre a incerteza:

- No campo teórico, centramo-nos nas transformações da produção da cidade. No estudo das estratégias do planeamento e desenho urbano para intervir na cidade actual, identificamos as lacunas existentes, as condições, práticas e instrumentos relevantes, que levam a uma reflexão aprofundada sobre os conceitos de plano, programa e projecto, em diferentes tempos e contextos e a necessidade de “novos” processos, ferramentas e estratégias.
- No campo prático, analisamos a re-estruturação urbana “pós-industrial”, tendo como caso de estudo a Margem Sul do Tejo, na Área Metropolitana de Lisboa.

No estudo das emergências e expectativas de transformação, mas também nos factores contraditórios de retração e dificuldades, procuramos explicitar os reflexos da incerteza nos processos de transformação do território e formular raciocínios sobre a viabilidade das transformações.

Procuramos assim responder a questões de investigação que são de matriz teórico-prática: se a complexidade cresce, que elementos podemos usar para interpretar e intervir nestes espaços, em contextos de incerteza e instabilidade latente? Apresentamos a proposta de uma matriz conceptual e operativa, centrada no princípio da continuidade urbana e baseada nos sistemas urbanos com potencial estruturador do território urbano - a paisagem, a infraestrutura e o espaço público - a partir da sua definição teórica e da sua explicitação no conjunto de espaços ribeirinhos da Margem Sul.

Finalmente, uma discussão do papel das escalas e dos modos de aplicação da matriz, numa lógica processual e interdisciplinar da adaptabilidade urbana, permitir-nos-á aprofundar a reflexão sobre a sua relevância, para estruturar a continuidade em intervenções onde a incerteza condiciona a decisão, apoiando-nos numa lógica dos sistemas e *layers* de acção.

**Palavras-chave:** incerteza, produção urbana, Margem Sul do Tejo

## Resumen

Esta tesis se ocupa de la incertidumbre como un factor clave en la producción urbana contemporánea, analizando en profundidad a *Margem Sul do Tejo*.

La consolidación de la ciudad industrial correspondió a la infra estructuración, la capacidad de producción y la expansión del espacio urbano, basada en la previsión de la oferta de servicios urbanos. También fue el origen disciplinar del urbanismo, como teoría del conocimiento de la urbanización y la organización de su práctica. El fracaso del modelo industrial y la transición a una urbanidad post-industrial, más plural y amplia, donde también hay una diversificación y especialización del saber urbano, en diversas áreas del conocimiento.

Varios autores han señalado en las últimas décadas el aumentar de la escala de las estructuras urbanas, su mayor diversidad y la complejidad de las dinámicas de relación entre los actores urbanos. A la velocidad de procesamiento rápido se suman otros aspectos de conflicto o interacción vinculada a la inestabilidad de los ciclos económicos o políticos, como algunos de los factores que contribuyen para la percepción de una menor previsibilidad y mayor inestabilidad urbana.

Estas dinámicas de transformación de la ciudad contemporánea, marcadas por la inestabilidad y la variabilidad de los procesos urbanos, se reflejan en numerosas formas en la acción de la planificación y diseño urbano. Por lo tanto, hoy el saber urbanístico parece no responder a estas condiciones dinámicas, lo que reduce su fiabilidad y capacidad de determinar el futuro.

En este contexto, la incertidumbre se ha convertido indispensable como un concepto útil para entender la inestabilidad. Como concepto transversal a esos cambios, es esencial tener en cuenta como una alternativa a disminución de maneras de planificar anclada en las relaciones de causa-efecto, reglas preestablecidas o estándares rígidos de diseño. En el ámbito de las estrategias de diseño crece la necesidad de gestionar los factores, elementos y actores que cambian con mayor facilidad. **¿Cómo responder a estos cambios?**

El argumento central de la investigación, en un contexto de transición, es la dificultad (que la incertidumbre añade) en los procesos de diseño y producción de la ciudad contemporánea. Por lo tanto, nuestro objetivo es construir una lectura interdisciplinaria de la ciudad y un análisis de los procesos de construcción y transformación del espacio urbano, desarrollando un razonamiento estratégico acerca de la incertidumbre:

- En el campo teórico, nos centramos en las transformaciones de la producción de la ciudad. El estudio de las estrategias de planificación y diseño urbano para intervenir en la actual ciudad, identificando fallas en las condiciones, prácticas y instrumentos, conducen a una profunda reflexión sobre los conceptos de plano,

programa y proyecto, en diferentes momentos y contextos y la necesidad de "nuevos" procesos, herramientas y estrategias.

- En el campo práctico, analizamos la reestructuración urbana "post-industrial", con el estudio de caso de la *Margem Sul do Tejo* en la Área Metropolitana de Lisboa. El estudio de las emergencias y expectativas de transformación, pero también los factores contradictorios de contracción y dificultad, buscamos explicitar los reflejos de la incertidumbre en los procesos de transformación del territorio y formular argumentos sobre la viabilidad de las transformaciones.

Tratamos de responder a las preguntas de investigación que son de matriz teórica y práctica: la complejidad crece, ¿qué elementos podemos usar para interpretar y intervenir en estos espacios, en condiciones de incertidumbre y de inestabilidad latente? Presentamos la propuesta de una matriz conceptual y operativa centrada en el principio de la continuidad urbana y basada en los sistemas urbanos con potencial estructurador del territorio urbano - paisaje, infraestructura y espacio público - a partir de su definición teórica y su explicación en el conjunto de espacios en la frente de río de la *Margem Sul do Tejo*.

Por último, un debate sobre el papel de las escalas y modos de aplicación de la matriz, en una lógica procesual y interdisciplinar de la adaptabilidad urbana. Que nos permite reflexionar más sobre su importancia para estructurar la continuidad en intervenciones donde la incertidumbre condiciona la decisión, basándose en una lógica de sistemas y *layers* de acción.

Palabras clave: incertidumbre, producción urbana, Margem Sul do Tejo

## Abstract

This thesis examines uncertainty as a key factor in contemporary urban production, analyzing in depth Tagus South Bank area.

The growth of the industrial city corresponded to an infra-structural action, production capacity and expansion of the urban space, based on the forecast and supply of urban services. It was also the birth of the discipline of "urbanism", its theory of knowledge of urbanization and organization of its practice. In the failure of the industrial model and the transition to a post-industrial urbanity, more plural and extensive, there is also a diversification and specialization of knowledge about the urban space, in various areas of knowledge.

Several authors have pointed out in recent decades to an increase of urban structures scale, a greater diversity and complexity of the dynamic relationship between actors involved. Besides the fast transformation rate, other aspects add up related to conflict or interaction, linked to instability of economic or political cycles, as some of the factors that contribute to the perception of a less predictability and greater urban change.

These dynamic transformations of the contemporary city, marked by instability and variability of urban processes, are reflected in myriad ways in the work of urban planning and urban design. Thus, urban knowledge seems not to be able to respond to these dynamic conditions, reducing its reliability and ability to determine the future.

In this context, uncertainty has become indispensable as a useful concept for understanding instability. As a concept that goes across those changes, it will be essential to consider it as an alternative to the less viability of forecasting plans, cause-effect relationships, pre-established rules or rigid design standards. Within the design strategies, it increases the need to manage factors, elements and actors that change more easily. **How to respond to these changes?**

The central argument of this investigation, in this transition context, is the difficulty (which uncertainty provides) in the design and production processes of the contemporary city. Thus, based on an interdisciplinary reading of the city and on the analysis of construction and transformation processes of urban space, our aim is to develop a strategic reasoning about uncertainty:

- In the theoretical field, we focus on the transformations of city production. The study of urban planning and urban design strategies to intervene in the present city, identifying gaps, conditions, relevant practices and instruments, lead to a profound reflection about the concepts of plan, program and project, in different times and contexts and the need of 'new' processes, tools and strategies.
- In the practical field, we analyzed the "post-industrial" urban restructuring, with a case study of the Tagus South Bank in Lisbon Metropolitan Area. Studying the emergencies and expectation of transformative investments, but also contradictory factors of shrinkage and impossibility, we attempt to outline



uncertainty implication on the transformation processes and formulate possibilities about the feasibility of transformations.

In this manner, we try to answer the research questions that are of theoretical and practical matrix: as the complexity grows, what elements we can use to interpret and intervene in these spaces, under uncertainty and latent instability? We present a proposal of a conceptual and operational matrix centred on the principle of urban continuity based in urban systems with structuring potential of urban territory - landscape, infrastructure and public space - from its theoretical definition and its explanation in the waterfront spaces of the Tagus South Bank.

Finally, a discussion of the role of scales and modes of application of the matrix, a procedural and interdisciplinary logic of urban adaptability allow us to further reflect on its relevance to structure continuity on interventions, when uncertainty conditions the decision, relying on logic of systems and action layers.

Keywords: uncertainty, urban production, Tagus South Bank

## Agradecimentos

Ao Professor Pedro Brandão, orientador desta tese, pela amizade e disponibilidade de me acompanhar neste caminho cheio de incertezas e dúvidas, desde o dia em que, numa viagem de comboio, esboçamos a possibilidade deste trabalho. Pela confiança e liberdade de me deixar escolher o meu ponto de partida e o meu ponto de chegada. As conversas, discussões e divagações, em torno desta tese e de muitas outras coisas mais, foram dos momentos melhores deste trabalho e em muito contribuíram para o resultado das próximas páginas.

Ao Professor Antoni Remesar, coorientador deste trabalho, pelo rigor e apoio científico que me transmitiu ao longo do mesmo, e pela oportunidade de desenvolver esta dissertação em Barcelona, aproveitando a rica experiência do CR Polis, Universitat de Barcelona.

À Fundação para a Ciência e Tecnologia que através da bolsa concebida, permitiu a minha dedicação exclusiva a esta dissertação, entre 2011-2015.

Aos colegas de doutoramento, que em Barcelona e em Lisboa, fizeram parte deste caminho, pela amizade e o apoio, pelos jantares, “dores de crescimento” e outras dúvidas metodológicas divididas ao longo destes anos. Um particular agradecimento à Júlia, companheira de carteira e de jornada, pela partilha, ajuda e ombro amigo de todos os dias.

Aos colegas do Cesur, pelo incentivo e força que me transmitiram, pelo excelente ambiente criado, sempre bem-humorado, que foi o combustível para seguir a investigação a cada dia.

Aos meus amigos, principalmente aqueles que não entendiam nada do que eu estava a fazer, pelo incentivo constante e pela ocasional provocação, que me ajudaram chegar a bom porto.

Aos meus pais e ao meu irmão, que sempre me apoiaram e estiveram presentes. A atenção, o cuidado (e a comida!) que deles recebi foram ingredientes indispensáveis para aqui chegar. Ao Diogo, que me apoiou ao longo destes anos, companheiro de todas as visitas e passeios e que partilha (quase) o mesmo entusiasmo que eu pela Margem Sul. Um grande obrigado.



# INDICE

<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>1</b>
Enquadramento: contexto, objecto e tema .....	2
Objectivos, questões e hipóteses de investigação .....	5
Metodologia, fontes e casos investigados .....	6
Estrutura da dissertação .....	12
Considerações e Riscos .....	14
<b>1.   O CONTEXTO de uma TRANSIÇÃO: da CIDADE INDUSTRIAL para a CIDADE PÓS-INDUSTRIAL</b> .....	<b>17</b>
Introdução .....	19
1.1. A CONSTRUÇÃO DA CIDADE INDUSTRIAL.....	21
1.1.1. O que foi a cidade industrial.....	22
A emergência da indústria e o crescimento da cidade .....	22
A expansão da cidade - do subúrbio à metrópole .....	34
1.1.2. O início da cidade pós-industrial .....	37
A crítica à cidade industrial moderna .....	37
Os processos de mudança: desindustrialização e globalização .....	40
1.2. DIVERSIDADE NA CIDADE PÓS-INDUSTRIAL.....	43
Princípios e definições da cidade pós-industrial .....	43
Manifestações, temas e teorias emergentes .....	46
A cidade ou urbano? O fim das dicotomias .....	61
1.3. TRANSIÇÃO a SUL do ESTUÁRIO DO TEJO, Continuidade e ruptura na Cidade industrial .....	67
1.3.1. Espaços produtivos e desenvolvimento industrial.....	69
O desenvolvimento industrial e o crescimento urbano .....	74
1.3.2. A desindustrialização e diversificação da urbanidade.....	84
As políticas dos fundos europeus .....	85
Novas mobilidades e diversidades pós-industriais .....	87
Reflexões sobre um processo de transição .....	92
Síntese do capítulo I: A transição é a cidade em transformação.....	98
<b>2.   A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO</b> .....	<b>101</b>
Introdução .....	103
2.1. A PROBLEMÁTICA DA PRODUÇÃO URBANA.....	105
2.1.1. Ferramentas e práticas: programação, planeamento e desenho.....	107
O Urbanismo como conhecimento disciplinar e como prática .....	107
Conceitos, práticas e instrumentos da acção no território .....	109

Do planeamento canónico à emergência de ferramentas flexíveis .....	117
2.1.2. As práticas face aos problemas urbanos, hoje.....	128
A complexidade dos territórios urbanos .....	129
Da rigidez à gestão de flexibilidades e oportunidades .....	132
Uma sociedade mais exigente e plural: da imposição ao consenso .....	135
Necessidades emergentes e novo conhecimento .....	138
2.2. PLANEAMENTO E DESENHO URBANO EM PORTUGAL, breve resenha sobre o processo.....	141
2.2.1. O Urbanismo no Estado Novo .....	142
A política do MOPC: infraestruturação e legislação .....	142
O planeamento regional e a experiência do PDRL .....	150
O final do modelo de planeamento do Estado Novo .....	151
2.2.2. As Políticas Urbanas do Portugal Democrático.....	154
Os primeiros tempos da democracia .....	154
A democracia e a institucionalização do planeamento .....	155
Os Fundos Comunitários e a transformação do território.....	159
Balanço de um Processo em Construção.....	165
2.3. PLANOS, PROGRAMAS, PROJECTOS e VISÕES, Transformação da Margem Sul do Tejo.....	173
2.3.1. A urbanização e a industrialização.....	175
Visões e utopias do início do séc. XX: .....	175
Década de 1940 e organização do crescimento .....	176
Décadas de 1950 e 1960 e os antecedentes da expansão urbana .....	181
Os anos 70 e o problema da habitação .....	187
2.3.2. Expansão e diversificação da transição pós-industrial .....	194
Décadas de 80, 90 e 2000 entre expansão e reestruturação .....	194
O crescimento do urbano e o que se planeia .....	232
Síntese do capítulo II: Que necessidade de novo conhecimento temos?.....	237
<b>3.   O CONTEXTO de INCERTEZA e a COMPLEXIDADE URBANA.....</b>	<b>241</b>
Introdução.....	243
3.1. A INCERTEZA, CONCEITO e MANIFESTAÇÕES .....	245
3.1.1. A incerteza e outros conceitos relacionados.....	246
A incerteza e a falta de conhecimento .....	246
Taxonomias de caracterização da incerteza .....	254
A incerteza e a investigação em diferentes áreas disciplinares.....	258
3.1.2. Lidar com a incerteza: tipologias, categorias e matriz .....	261
Algumas abordagens sistemáticas à incerteza .....	261
Uma matriz de sistematização da incerteza nos processos.....	264

3.2.	INCERTEZA e URBANO CONTEMPORÂNEO.....	269
3.2.1.	Relações e Manifestações da incerteza na cidade.....	270
	A procura da certeza e a construção da cidade .....	270
	Complexidade e a imprevisibilidade da contemporaneidade.....	271
	Os diferentes tempos da cidade e a sua gestão.....	275
3.2.2.	Planear e desenhar a cidade com a incerteza.....	280
	O reconhecimento da incerteza .....	280
	O urbano e a mudança: instrumentos mais evolutivos e flexíveis.....	285
3.3.	EVIDÊNCIAS e REFLEXOS DA INCERTEZA no Processo Urbano da Margem Sul.....	287
3.3.1.	Episódios de determinação e indeterminação no planeamento e no desenho..	289
	Barreiro, crescimento e rotura de um pólo industrial .....	289
	Almada, o subúrbio planeado ou a urbanidade em crescimento .....	305
	Infraestrutura e crescimento metropolitano .....	323
3.3.2.	Analisar a incerteza num processo aberto: Arco Ribeirinho Sul.....	332
	Enquadramento do problema .....	333
	Actores e processo .....	339
	Identificação das Incertezas.....	340
	Síntese do capítulo III: Uma matriz de fontes de incertezas urbanas.....	345
4.	<b>  GESTÃO da INCERTEZA, O FUTURO VISTO DE OUTRO MODO.....</b>	<b>355</b>
	Introdução .....	357
4.1.	ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR: Argumentos e Estratégias.....	359
4.1.1.	A gestão contínua da incerteza.....	360
	O argumento da transformação urbana e o planeamento .....	361
	Valores e atributos para abordar a incerteza nos processos .....	366
	A regulação: entre a rigidez e a variabilidade .....	367
4.1.2.	O Desenho: uma gestão da mudança.....	371
	O desenho como ferramenta da construção do futuro .....	374
	Valores intangíveis num desenho aberto à mudança? .....	377
	Da sustentação à adaptação .....	379
4.2.	ABORDAGEM PROCESSUAL: A estruturação urbana.....	383
4.2.1.	Como estruturar a cidade perante a incerteza .....	384
4.2.2.	Estruturar a continuidade: Espaço Público, Infraestrutura e Paisagem.....	389
4.3.	ABORDAGEM METODOLÓGICA: Como gerir a incerteza .....	401
4.3.1.	O processo iterativo e a incerteza.....	402
4.3.2.	A procura de robustez nos processos de desenho.....	410

Síntese do capítulo IV: Factores e elos da temporalidade, aplicações.....	416
A matriz de continuidade numa cultura interdisciplinar .....	426
<b>CONCLUSÕES.....</b>	<b>433</b>
Análise retrospectiva (e prospectiva) da transformação da Margem Sul do Tejo	436
Resposta às questões de investigação.....	443
Desenvolvimentos e questões futuras .....	446
Reflexões finais .....	447
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>449</b>
<b>ANEXOS .....</b>	<b>471</b>
<b>ÍNDICE DE FIGURAS.....</b>	<b>477</b>

## Acrónimos

<b>AML</b>	Área Metropolitana de Lisboa
<b>AH DGT</b>	Arquivo Histórico da Direcção-Geral do Território
<b>AML NF</b>	Arquivo Municipal de Lisboa, Núcleo Fotográfico
<b>AM CMA</b>	Arquivo Municipal da Câmara Municipal de Almada
<b>AM CMB</b>	Arquivo Municipal da Câmara Municipal do Barreiro
<b>AM CMS</b>	Arquivo Municipal da Câmara Municipal do Seixal
<b>BA FCG</b>	Biblioteca de Arte da Fundação Calouste Gulbenkian
<b>CMA</b>	Câmara Municipal de Almada
<b>CMB</b>	Câmara Municipal do Barreiro
<b>DGOTDU</b>	Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
<b>DGT</b>	Direcção-Geral do Território
<b>FFH</b>	Fundo de Fomento da Habitação
<b>FCP-HE</b>	Federação das Caixas de Previdência - Habitações Económicas
<b>IHRU</b>	Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana
<b>LNEC</b>	Laboratório Nacional de Engenharia Civil
<b>PP</b>	Plano de Pormenor
<b>PU</b>	Plano de Urbanização
<b>PDM</b>	Plano Director Municipal
<b>PROT</b>	Plano Regional de Ordenamento do Território
<b>QCA</b>	Quadro Comunitário de Apoio
<b>SNIT</b>	Sistema Nacional de Informação Territorial









## INTRODUÇÃO

"The world, in other words, seems less solid than it used to be (or than we thought it to be). It has lost its apparent unity and continuity – when various aspects of life could be tied together into a meaningful whole, and what happened today could be traced back to its roots and forward to its consequences. What most of us learn from our experience now, is that all forms in the world around us, however solid they may seem, are not immune to change; that things burst into attention without warning and then disappear or sink into oblivion without trace; that what is all the rage today becomes the butt of ridicule tomorrow; that what is vaunted and recommended and hammered home today is treated with disdain tomorrow (if it's still remembered); that, on the whole, time is cut into episodes – each with a beginning and an end but without pre-history or future; that there is little or no logical connection between the episodes, even their succession looking suspiciously as if purely coincidental, contingent and random; and that since they come from nowhere, episodes go by and away without leaving lasting consequences. In other words, the world we live in (and help to bring about through our life pursuits) appears to be marked by *fragmentation, discontinuity, and inconsequentiality.*"

(Bauman, 1994, p. 13)

## Enquadramento: contexto, objecto e tema

A constatação de partida da presente tese é de que hoje estamos perante uma sociedade urbana complexa e diversa, onde o ritmo e as características das transformações, trazem implicações na forma como pensamos e nos posicionamos face a um futuro, que não dominamos.

Nas últimas décadas o discurso da aceleração das transformações está bem patente na discussão urbana, onde diversos autores a relacionam com múltiplos factores, tais como: a inovação e transformação tecnológica; os novos conhecimentos e as múltiplas racionalidades; a maior interligação dos fenómenos de globalização territorial ou a diversidade socio-cultural emergente nas sociedades.

Na própria produção teórica urbana encontramos o reflexo desta "nova cidade e das suas inconstâncias" (Ascher, 1995): a profusão de características da cidade contemporânea alargam-se muito para além da dicotomia cidade-periferia. Hoje, o espaço urbano ocupa uma maior extensão geográfica: o "alastramento" da urbanização em várias formas de evolução e expansão, impulsionadas por processos tão divergentes como contraditórios, modificou as configurações espaciais tradicionais. O território urbano é agora policentrado, integrado em sistemas e fluxos globais, com usos e padrões muito variados e com relações funcionais bastante complexas e extensas.

Madanipour (2007) apresenta alguns exemplos de contradições patentes nesta realidade: enquanto muitos centros urbanos perdem população e dinâmica, cresce o investimento em operações de regeneração urbana; enquanto os meios de informação e comunicação flexibilizam a relação com o lugar, crescem as lógicas de afirmação e diferenciação territorial; enquanto o espaço urbano alastra com novas formas de exclusão, aumentam esforços de integração por acção do espaço público e da mistura de funções; enquanto se intensifica o consumo de solo e de recursos, torna-se mais premente a necessidade de um desenvolvimento durável.

A este processo de diversificação territorial corresponde também uma recomposição social das cidades através vários processos de flexibilização, individualização e personalização: alterando os modos de interacção social no espaço urbano e a própria dimensão do espaço. Estes conduzem uma maior diversificação das necessidades sociais e atomizam as relações tradicionais. Diversos aspectos da contemporaneidade - velocidade, movimento, comunicação, etc. - desvalorizam as características fixas e permanentes e acentuam o imediatismo e a oportunidade.

A citação de Z. Bauman que transcrevemos na abertura ilustra resumidamente estas e outras manifestações do mundo urbano "líquido". A escala, a matéria e as formas urbanas, tornaram-se difíceis de compreender ultrapassando os limites da legibilidade humana, na sua relação espaço-temporal.

**Processos urbanos - um conhecimento em crise?** Os efeitos das mudanças da "urbanidade" reflectem os próprios processos de construção da cidade. Porque são

inúmeros os factores que nela actuam, os instrumentos de controlo e de gestão verificam-se incapazes de integrar a velocidade das transformações. Da mesma forma, torna-se muito mais difícil estabelecer um processo de previsão do futuro.

Para Ascher (2001) estas transformações estão apenas no começo: apesar das mudanças já patentes, não é certo ainda qual o modelo (ou modelos) que substituirá a anterior produção do espaço na cidade industrial. Mas reconhece-se já que os novos fenómenos e realidades urbanas levam à alteração profunda das formas de pensar e de agir (Acebillo, Lévy, & Schmid, 2012), das ciências e das técnicas, dos “motores” e dos instrumentos de produção e regulação do espaço urbano.

Um problema que temos de colocar nesta tese é, por isso, se o nosso conhecimento do urbano está hoje à altura das transformações, se as podemos explicar de forma segura e operativa quando a incerteza é dominante.

Parte do conhecimento e do saber-agir nos temas urbanos revela fragilidades na sua adequação à realidade de hoje. Apesar de este “reconhecimento” já ter sido feito por diversos autores nos últimos 50 anos (com sucessivas tentativas visando por exemplo uma maior flexibilidade, a abertura à participação de actores ou a consideração de novos factores), as práticas profissionais estão ainda organizadas em grande parte, por paradigmas de estabilidade e controlo, próprios de um determinismo que marcou o nascimento do urbanismo para a cidade industrial e a sua estruturação na modernidade.

Tornou-se por isso legítimo interrogar, se as alterações inesperadas nos contextos e dinâmicas urbanas, não põe já em causa os fundamentos profundos do urbanismo: a sua capacidade de dominar/determinar a evolução futura, a partir de instrumentos analíticos e operativos estáveis - o seu próprio objecto disciplinar.

Numa cultura urbana que se tornou global, o processo de determinação (leia-se previsão), procurou gradualmente assegurar o seu controlo, englobando a organização de todo o espaço, com os mesmos valores e usando os mesmos métodos. O conhecimento implantou-se através de normas e planos, numa lógica hierarquizada (*top-down*) em territórios cada vez mais vastos. Hoje, a rigidez do processo e a falta de atenção às especificidades de cada contexto, dificultam esta abordagem, que parece esgotada. A questão agora será então a de termos de admitir, pelo menos, que o maior grau de complexidade e incerteza do urbano exige uma perspectiva crítica mais profunda e actuante, num plano de interacção entre diferentes áreas de conhecimento.

De facto, o conhecimento e o saber-agir sobre a cidade parece ter dificuldades em dominar os próprios instrumentos de planeamento, programação e concepção. A herança urbanística moderna reduziu progressivamente a sua capacidade de influenciar e conduzir a mudança, ficando frequentemente inoperativa ou reduzida ao papel de legitimar o “que acontece” de forma imprevista. O que quer dizer que as profissões do desenho, têm hoje de lidar com uma maior incerteza e ao mesmo tempo maior abertura em relação a possibilidades alternativas de acção.

Este facto, em abstracto, não é uma novidade. Por definição, a prática urbanística lida com a construção do futuro - um processo complexo e indeterminado (Popper, 1992) - reflectindo sobre aspectos como mudança e indefinição. A incerteza é assim inerente aos próprios processos de planeamento, programação e desenho, mas a aceitação de um questionamento mais profundo é ainda fragmentário e muito limitado (Batty, 2010).

O avanço de uma teoria da incerteza, assente em novas bases, poderá ser de dois níveis: mais moderada – aceitar a incerteza como mais um dado a gerir; ou mais profunda – centrar-se na incerteza como princípio teórico de uma reestruturação. Não quisemos, com esta colocação, ter a pretensão de elaborar uma nova teoria global e paradigmática da urbanização, mas sim ordenar os princípios e os conceitos iniciais de uma reflexão sobre a urbanidade, para colocar uma primeira pergunta:

Como se pode lidar com a incerteza na transformação urbana de uma forma produtiva? Deve a incerteza ser mitigada e eliminada ou pode ser integrada nos processos e instrumentos urbanos?

Nesta tese interessa-nos dar um contributo para configurar uma nova forma de raciocinar e pensar a acção urbanística, uma oportunidade para discutir o estado actual da produção urbana e da sua relação com a determinação do futuro.

**O objecto de estudo é a produção de território urbano.** O posicionamento da nossa análise, não é exclusivamente a do planeamento urbano (estudo dos planos e programas), nem a da morfologia dos espaços urbanos (análise da forma do espaço ou desenho urbano) mas incluindo estas abordagens centramo-nos nos processos que determinam a transformação urbana. Isto implica perceber como a mudança física é decorrente de processos sociais, económicos e culturais ao longo do tempo. Em vez de considerarmos os espaços urbanos como resultado de processos fechados e terminados, é necessário olharmos para a cidade como um sistema vivo, que reflecte e onde são reflectidas, as rápidas mudanças da sociedade.

Trataremos, como caso aplicado ao objecto de estudo, do processo de formação e crescimento dos territórios urbanos da Margem Sul do Estuário do Tejo, na Área Metropolitana de Lisboa, principalmente o seu processo de transformação, do legado industrial para a actual diversidade urbana. Tal processo é marcado por realidades contrastantes e diferentes dinâmicas de crescimento e obsolescência, quer ligados à deslocalização de áreas produtivas, quer a novas infra-estruturas de transportes, oferta variada de habitação ou padrões diferenciados de estilos de vida, que lhe acrescentam complexidade. O desmantelamento de espaços industriais e o "possível" reaproveitamento das suas localizações e adaptabilidade das infra-estruturas, dão-nos uma oportunidade de reflectir sobre as transformações futuras e as relações com a mobilidade, o potencial paisagístico ou qualidades do espaço e das actividades urbanas.

No processo de crescimento e industrialização, assim como nas transformações seguintes, podemos encontrar vários elementos de incerteza. E na análise do seu carácter diverso, procuramos os elementos e as estratégias da sua gestão.

## Objectivos, questões e hipóteses de investigação

Centrada na produção urbana, o foco principal da investigação desenvolve-se em duas perguntas relacionadas:

- ▶ Como se manifesta a incerteza nos processos urbanos actuais de construção do espaço urbano?
- ▶ Quais os instrumentos (ferramentas, actores, produtos) que nos permitem manejar a incerteza na produção da cidade?

O objectivo principal é demonstrar que a incerteza é um conceito central e relevante para o entendimento das transformações urbanas, donde é necessário considerá-la nos processos e nos instrumentos de gestão urbana.

As perguntas centrais, podem assim ser desdobradas em vários objetivos específicos:

- 1 | Identificar os novos factores de transição e os elementos de permanências, característicos do crescimento urbano na pós-industrialização.
- 2 | Aprofundar a problemática da crescente instabilidade e complexidade, analisando os factores de crise e desadequação do conhecimento e práticas urbanísticas.
- 3 | Definir e aprofundar as bases epistemológicas de um conceito de incerteza, aplicável ao contexto e produção urbana. Desenvolver uma moldura conceptual e teórica para o tratamento sistemático da incerteza, associado à tomada de decisão nos processos urbanos.
- 4 | Sistematizar valores, metodologias ou instrumentos existentes e potenciais estratégias para a gestão da incerteza, a partir de uma pesquisa interdisciplinar, revelando raciocínios e contribuições para uma nova forma de abordar o futuro.

Mais concretamente no que respeita à área em estudo são objectivos instrumentais:

- 1 | Investigar a evolução e transformação urbana, na Margem Sul, na formação do modelo industrial, declínio e diversificação pós-industrial, procurando em cada momento os factores determinantes da mudança.
- 2 | Analisar e organizar as relações e determinações dos instrumentos urbanísticos na produção urbana da Margem Sul do Tejo, em diferentes momentos de definição, e respectivas condições de incerteza, demonstrando na prática as dificuldades associadas aos instrumentos e processos canónicos.
- 3 | Desenvolver um conhecimento aplicado que permita admitir (e gerir) a incerteza, fortemente apoiado num maior conhecimento dos processos de transformação. Pretende-se demonstrar a presença e relevância da incerteza nos processos urbanos.
- 4 | Numa óptica de flexibilidade procurar abordagens mais adaptáveis e os seus elementos facilitadores, demonstrando a sua aplicação nos territórios da Margem Sul do Tejo.



## A hipótese

Enquanto em contextos anteriores foi possível pensar no futuro num plano de previsibilidade a longo prazo, na contemporaneidade existem diferentes perspectivas possíveis de um futuro em aberto. Continua a ser necessária uma definição de objectivos, já não numa lógica determinista, mas por uma avaliação contínua de possibilidades.

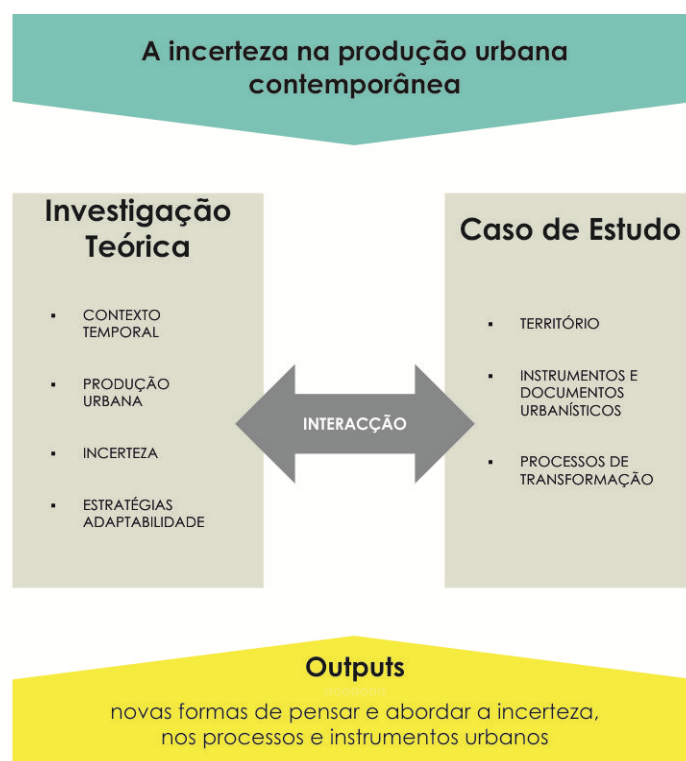
Necessitamos de processos que admitam uma maior diversidade de hipóteses, que se podem ir revelando e ajustando ao longo do tempo. As estratégias urbanas estarão mais dependentes de noções de temporalidade: os seus aspectos mais certos (provavelmente mais permanentes e estruturantes), e mais incertos (talvez mais fugazes e oportunistas).

**A hipótese que defendemos nesta tese é que a incerteza é um facto do momento actual da transição urbana. Aceitar tal facto e aprender a dominá-lo pode ser um elemento condutor na reflexão.** Tal hipótese, partindo da caracterização de um novo contexto onde a incerteza é protagonista, leva-nos a procurar os instrumentos do pensamento e conhecimento na produção urbana que preencham as lacunas no processo de programação, de projecto ou de planeamento, numa perspectiva interdisciplinar e sistémica integrando saberes:

- ▶ Uma **sistematização**, numa matriz de leitura, das componentes da incerteza presentes na produção urbana contemporânea, possibilitando uma melhor “descodificação” da complexidade inerente a estes processos.
- ▶ Uma **estratégia** de “pensar” a incerteza, que permita incorporar um raciocínio partilhado entre várias disciplinas numa óptica da construção e gestão da cidade e do projecto do seu futuro.
- ▶ Uma **matriz conceptual** e operativa sobre a continuidade urbana com base nos sistemas urbanos com potencial estruturador do território urbano - a paisagem, a infraestrutura e o espaço público - e sua aplicabilidade.
- ▶ Um processo de **interpretação-para-a-acção** baseado no pensamento estratégico e interdisciplinar, numa lógica integrada da adaptabilidade urbana.

## Metodologia, fontes e casos investigados

Desenvolveremos o trabalho abordando o tema da produção urbana, num contexto de transição e de mudança de paradigma, procurando conexões entre reflexões teóricas e as práticas urbanísticas. Desta forma a interacção entre a pesquisa e reflexão teórica e a análise de casos práticos, foi o principal método de desenvolvimento deste trabalho. A abordagem metodológica inicia-se com o estabelecimento das perguntas e ponto de partida para esta investigação, desenvolvendo-se em paralelo (Fig. 1):



**Fig. 1** | Esquema de desenvolvimento metodológico da tese.  
Fonte: Elaboração Própria

- ▶ Na **primeira linha temática** construímos a **base teórica do trabalho**, percorrendo várias áreas temáticas: a teorização das cidades industrial e pós-industrial; as condições e processos da sua produção; a clarificação do conceito de incerteza e o aprofundamento da avaliação sistémica das estratégias e instrumentos adaptados a uma gestão flexível.
- ▶ Numa **segunda linha temática**, tratamos de uma realidade empírica como **caso de estudo**, da transformação industrial > pós-industrial, fazendo a análise crítica dos diversos modelos e formas de produção do território, na sua relação com aspectos planeados e/ou mais oportunistas. Uma análise *ongoing* constitui o suporte empírico da tese.
- ▶ A partir dos resultados e conclusões atingidas nestas duas grandes linhas, podemos desenvolver **uma terceira linha** - os principais *outputs* da tese - que suportam a hipótese definida. Inclui-se ainda um exercício de exemplificação e avaliação prospectiva com possível aplicação na Margem Sul do Tejo.

A discussão tem por base uma análise crítica das fontes teóricas, visando:

- **Identificar** um estado da arte na forma como são tratados estes assuntos na teoria contemporânea da incerteza, em várias disciplinas.
- **Confrontar** discursos principais sobre as cidades industrial e pós-industrial, relacionando e constatando diversos pontos de vista, abordando temas (económicos, sociais, culturais, da mobilidade, da história, do espaço público, entre outros), relevantes na discussão do "modelo pós-industrial".

- **Reflectir** sobre os conceitos, características, métodos dos instrumentos de planeamento vigentes e da acção reguladora do urbanismo como prática da construção do futuro. Estabelecido este marco instrumental, podemos fazer uma avaliação sistémica dos défices e lacunas que, hoje, lhe são identificadas.
- **Clarificar** o conceito de incerteza, num quadro interdisciplinar alargado e procurando manifestações diversas na contemporaneidade.
- **Propor** uma matriz de sistematização com base nas manifestações da cultura urbana, do contexto profissional actual e das necessidades do desenho da cidade contemporânea.

A reflexão teórica, que atravessa as várias temáticas do trabalho, é enriquecida por referências e abordagens interdisciplinares. A vertente interdisciplinar (P. Brandão, 2005) revela-se uma opção metodológica consciente e necessária, dada a complexidade do problema e o nosso posicionamento perante ele, procurando conexões entre diferentes áreas do conhecimento e valorizando pontos de vista diversos. Não obstante, o trabalho interdisciplinar implica o investimento importante, na construção de uma base de conhecimento crítico, que permite enquadrar perspectivas das várias disciplinas.

Podemos sublinhar as principais referências teóricas, em diferentes domínios de entendimento do urbano:

- ▶ A leitura história sobre as transformações urbanas é essencialmente baseada nos trabalhos de F. Choay (1965, 1994) e S. Kostof (1991, 1992), centrados nos processos de transformação, nas ideias e argumentos que os suportaram e nos contextos físicos, económicos e sociais que os enquadraram.  
A temática do crescimento urbano e das transformações emergentes das cidades contemporâneas é abundante em reflexões e discussões, com várias proveniências. Destacamos, por um lado as referências das áreas das ciências sociais (geografia, sociologia) que ilustram as especificidades das mudanças na sociedade - M. Castells (1989, 1996, 2003a), D. Harvey (1990, 1996) ou E. Soja (2000). Por outro, as referências da prática urbanística que se debruçam sobre a nova realidade emergente e seus desafios, problemas e necessidades: F. Ascher (1995, 2001), T. Sieverts (2003, 2008), B. Secchi (2003, 2007).
- ▶ Na problemática da produção urbana e dos instrumentos operativos, o trabalho de N. Portas é central e condutor de toda a investigação - numa lógica de pensamento interactivo, mostra uma visão evolutiva e reflexiva da cidade (Portas, 2012b; Portas, Domingues, & Cabral, 2007, 2011 entre outros). Outros discursos reflexivos têm a sua vertente prática nos processos da transformação de Barcelona: M. Solà-Morales (1969, 1997, 1999), A. Font (2003, 2005), J. Borja (2004b, 2009; 1997; 2003) e M. Herce (2010, 2013).
- ▶ Nas abordagens mais próximas do desenho urbano e do espaço público, as bases encontram-se a partir dos trabalhos seminais de K. Lynch (1960, 1972, 1981) e J. Jacobs (1961), mas também as mais recentes evoluções na teoria do desenho urbano - A. Madanipour (1996, 2007, 2010), de M. Carmona *et al.* (2003)

reflectindo a diversidade de contextos e dimensões inerentemente interdisciplinares (P. Brandão, 2005; P. Brandão & Remesar, 2000).

- ▶ A investigação sobre a incerteza obrigou a um “confronto” interdisciplinar, procurando referências para a análise e gestão da incerteza. Destaca-se o trabalho epistemológico e conceptual de Walker et al. (2003) e nas áreas do apoio à decisão e *policy-making*, o *Guidance for Uncertainty Assessment and Communication* (Petersen et al., 2013). Na relação com as práticas urbanísticas destacam-se os trabalhos de J. Abbott (2005) e K. Christensen (1985).

## Caso de Estudo

Na Área Metropolitana de Lisboa, a Margem Sul do Estuário do Tejo não é um espaço homogéneo, nem estabilizado do ponto de vista urbano. Um território complexo e com uma grande diversidade - paisagística, ambiental, urbana, histórica, produtiva, cultural, etc. - que nos parece ainda não ter sido suficientemente estudada no plano processual. Encontramos aspectos relevantes para o tema do trabalho - nos processos de transformação recentes e nos novos factores emergentes que se manifestam na presença simultânea de cenários contraditórios.

A Margem Sul do Tejo engloba grosseiramente a área correspondente aos municípios de Almada, Seixal, Barreiro, Moita, Montijo e Alcochete, correspondendo à coroa urbana mais consolidada em torno do estuário do Tejo. Pode ser considerada uma unidade territorial dentro da totalidade da península de Setúbal que engloba outros conjuntos de núcleos com relações e matrizes distintas.

O forte crescimento industrial e os fluxos migratórios que o acompanharam ao longo de todo o séc. XX modificaram o padrão produtivo e urbano do território, com o crescimento de núcleos industriais e uma dependência do sector secundário. As novas ligações a Lisboa fomentaram a partir dos anos 1960, processos de suburbanização e crescimento desregrado, ao mesmo tempo que se iniciam os processos de desindustrialização. Sujeito a vários processos de crescimento, é marcado por realidades contrastantes e diferentes dinâmicas políticas, sociais, económicas, culturais e urbanas em que os graus de incerteza determinados por essas dinâmicas, se multiplicam.

### Razões da escolha

Central na condução e desenvolvimento desta investigação, a abordagem não é a de um “caso de estudo modelo” de onde se possam retirar boas práticas ou resultados positivos para construir um futuro modelo “de como deveria ser”, nem uma demonstração do seu inverso. Assim como também não é um estudo monográfico ou histórico sobre os períodos industrial e pós-industrial. O estudo que desenvolvemos tem outras perspectivas:

- ▶ um território de “observação” e constatação de fenómenos relacionados com a complexidade na cidade (variáveis, actores, processos), ajudando a dar corpo à construção da própria problemática em análise;
- ▶ a análise de um processo em evolução e transformação onde se possam realçar e sistematizar aspectos relevantes (pistas ou sugestões) para o desenvolvimento da hipótese final;
- ▶ um “laboratório” de experimentação e aplicação, de ferramentas e metodologias recolhidas ou desenvolvidas no decorrer do trabalho, a partir da diversidade de realidades urbanas incompletas que o constituem.

A escolha suscita também algumas considerações e restrições. Por exemplo, algumas das inconstâncias recentes podem marcar excessivamente a investigação, na leitura do “sentido das transformações”, retirando-lhe relevância e alcance temporal. Desta forma, assumindo esta opção de analisar alguns aspectos “em cima do acontecimento”, não descuramos também outras abordagens mais transversais e ancoradas no tempo que nos permitam a construção de conhecimento sobre este território.

## Metodologia

O estudo compreende a transformação do território desde a implantação do modelo industrial à contemporaneidade, numa moldura temporal que vai sensivelmente desde os meados do séc. XIX aos dias de hoje, sem descurar a influência de dinâmicas anteriores.

O trabalho de análise e de estudo da Margem Sul do Tejo desenvolveu-se abrangendo a maior amplitude possível, quer em relação ao âmbito do território analisado, como em relação às temáticas abrangidas. A opção foi de garantir um conhecimento transversal e amplo do território, no seu funcionamento e articulação metropolitana ao longo do tempo, que permitiu depois informar tarefas e abordagens mais específicas, em escalas mais detalhadas, escolhidos pelo seu interesse e representatividade para a problemática.

**Conhecimento do território.** Com uma área tão vasta e rica, a primeira e principal abordagem da investigação foi o contacto directo e a observação empírica. Andar a pé, observar, vivenciar, permitiu ir conhecendo e entendendo como são vividos e experienciados na prática e ao longo do tempo, lugares e territórios para os quais se procuravam explicações mais teóricas. Este tipo de abordagem encontra referências desde Lynch (1960) e mais recentemente Gehl & Svarre (2013) e também (P. Brandão & Remesar, 2000; Remesar, Salas, Padilla, & Esparza, 2012).

Possibilitou também inúmeros levantamentos fotográficos - da paisagem urbana, dos conjuntos notáveis, espaços produtivos, vestígios industriais, etc. - que suportam outro tipo de conhecimento sobre o espaço e facilitam a comunicação deste trabalho.

**Leitura do processo de transição industrial » pós-industrial.** Procuramos uma análise múltipla e dinâmica, que conseguisse abordar o processo de crescimento e transformação com variadas perspectivas desde as mais bibliográficas às mais empíricas.

A lógica estruturante assentou por isso na construção de uma linha do tempo, de acordo com a metodologia do CRPolis (Remesar et al., 2012), que abarca o âmbito temporal e territorial estudado. Contendo os aspectos principais do processo de transformação, constitui-se como documento de trabalho auxiliar. Para a sua realização foram necessárias:

- Pesquisa de elementos cartográficos, usados na cronologia e no estudo mais aprofundados dos seus vários núcleos;
- Recolha de elementos fotográficos<sup>1</sup>, feita de forma recorrente e contínua desde o início do trabalho, quer pela pesquisa de elementos existentes, quer por visitas regulares aos espaços analisados.

**Estudo das políticas, estratégias e instrumentos urbanísticos.** Investigar a relação dos instrumentos urbanísticos com a transformação real do território, exigiu um levantamento realizado continuamente ao longo da investigação. Registado numa cronologia, foi organizado a partir das categorias de: planos e programas económicos, planos regionais, planos municipais, planos de urbanização ou pormenor e projectos urbanos e projectos de espaço público. Apesar de todos os esforços, dada a dimensão do universo é possível que existam falhas nesta cobertura<sup>2</sup>.

A cronologia permite sistematizar o registo dos instrumentos existentes e identificar relações entre os vários tipos de instrumentos e acções (e.g. que relação existe entre a elaboração de planos regionais e planos municipais, ou entre os programas de financiamento comunitário e projectos de espaços público). Permitiu também escolher casos para análise mais detalhada, num diagnóstico das suas capacidades de previsão e adaptação, para além da verificação dos resultados reais atingidos, independentemente do critério da “aprovação superior”, que não foi considerado crucial para o levantamento. Privilegiaram-se por seu lado planos, que representavam uma determinada “visão” para as áreas em questão, mesmo que não tenham tido vínculo real e/ou outras condições, financeiras ou de programação, como adquiridas na metodologia da sua execução.

A partir de uma listagem dos principais instrumentos encontrados, é possível detalhar os casos mais ilustrativos (e.g. Anteplos de urbanização, o Plano integrado de Almada, loteamentos clandestinos, o planeamento regional, o programas Pólis, etc.).

---

<sup>1</sup> Parte do levantamento fotográfico deu origem ao artigo “Lisboa, paisagem metropolitana. Diversos olhares sobre as margens” (Pinto & Brandão, 2013)

<sup>2</sup> Por exemplo, não foi possível encontrar documentos de suporte de todos os anteplos de urbanização dos anos 1940-1950, embora se encontrem referências aos mesmos.

## Fontes

Para o estudo do caso da Margem Sul, utilizaram-se como fontes essenciais:

- Documentos oficiais dos planos, programas e projectos analisados, disponíveis nos arquivos da Direcção-Geral do Território e no repositório do Sistema Nacional de Informação Territorial, completadas com pesquisas no Arquivos Municipais das várias autarquias e na Biblioteca de Arte da Fundação Calouste Gulbenkian. Em alguns casos, as referências chegam por via indirecta, por consulta de outros estudos, e.g. (Cavaco, 2009; Lôbo, 1995; S. Lobo, 2013).
- Fontes gráficas: cartografia, ortofotomapas, fotografias, etc. de suporte à análise do território ao longo do tempo, e ilustração dos diferentes aspectos dessa evolução. Estes elementos cartográficos foram consultados em diferentes locais: Arquivo da Direcção-Geral do Território, Mapoteca do Centro de Estudos Geográficos da Universidade de Lisboa, Arquivo do Instituto Geográfico do Exército. Os elementos fotográficos têm fontes mais diversificadas, indicadas em cada caso, destacando-se no entanto o Núcleo Fotográfico do Arquivo Municipal de Lisboa e a Biblioteca de Arte da Fundação Calouste Gulbenkian.
- Elementos da imprensa escrita nacional e local, documentam sobretudo desenvolvimentos recentes sobre as intervenções em curso.

Em termos de fontes secundárias, suportamos o trabalho em monografias e trabalhos de investigação sobre este território. Principalmente no trabalho pioneiro de Maria Alfreda Cruz (1973, 1989), de caracterização das componentes geográficas e paisagísticas e da evolução da produção do modelo industrial, numa visão integrada dos distintos núcleos. Mais recentemente o trabalho de A. Fernandes (2014), também se debruça sobre a Margem Sul do Tejo como uma unidade territorial de referência, desenvolvendo um argumento sobre a revitalização dos espaços ribeirinhos nos modelos industriais e pós-industriais. Outros trabalhos de referência incidem sobre os instrumentos e transformações urbanísticas com temáticas particulares: planos de urbanização da ditadura (Lôbo, 1995), crescimento suburbano (Cavaco, 2009) e os espaços portuário (Costa, 2007).

No domínio prático, para além do trabalho exaustivo em torno do caso de estudo, foi também constituído um grupo de pequenos casos identificados em fontes secundárias ou outros processos específicos de transição: Londres, Rotterdam, mas sobretudo Barcelona. Estes exemplos permitiram perceber como se manifestam em outras realidades questões tratadas na tese. Ainda que não estejam todos vertidos no texto final do trabalho, participaram na reflexão do trabalho.

## Estrutura da dissertação

Este trabalho encontra-se organizado em quatro capítulos, que reflectem os diversos grupos temáticos que exploramos metodologicamente. Em cada um, analisa-se uma

temática específica, nas componentes mais teóricas e de revisão bibliográfica, mas também nas expressões práticas, de análise dessa problemática no caso de estudo.

Assim, ao invés de optarmos por uma separação mais clássica entre trabalho teórico e demonstração empírica, escolhemos trabalhar e desenvolver o argumento da tese, mantendo as duas perspectivas a par. Para além de ser uma forma mais próxima do que foi o trabalho no dia-a-dia, pareceu-nos que esta organização permite uma maior interactividade entre as duas vertentes do trabalho<sup>3</sup>.

Os vários grupos temáticos relacionam-se numa sequência lógica, cruzando a pesquisa interdisciplinar teórica, com o estudo do território da Margem Sul do Tejo (Fig. 2):

O **capítulo 1** pretende definir o âmbito temporal e teórico da investigação, abordando a transição industrial-pós-industrial e caracterizando mais detalhadamente a cidade contemporânea. Esta moldura permite analisar o caso concreto da Margem Sul do Tejo, desde a formação e construção da sua matriz produtiva e industrial, ao desmontar do modelo e diversificação pós-industrial.

No **capítulo 2** desenvolve-se a temática da produção da cidade, aprofundando a partir de uma resenha das práticas do planeamento e desenho urbano, os instrumentos canónicos de plano, programa e projecto e as suas variadas aplicações. Na prática urbana contemporânea, procuramos as lacunas presentes e os desafios que se colocam hoje nos territórios e nos processos de transformação.

As particularidades da moldura legal e da prática urbanística em Portugal exigem uma contextualização da evolução da temática, explicitando as mudanças de paradigma, de legislação e os seus efeitos práticos. É a partir deste contexto estabelecido que abordamos a produção de instrumentos urbanísticos para a Margem Sul, a sua aplicação e impactos produzidos, estudando mais aprofundadamente as mudanças no território e os seus determinantes.

O **capítulo 3** assenta no aprofundamento e discussão do conceito de incerteza, como tema transversal à investigação urbana. A primeira parte, primordialmente teórica e epistemológica, de carácter interdisciplinar, constrói o campo de conceitos, relações e aplicações em torno da noção de incerteza. Na segunda parte, pretende-se investigar como se manifestam estes aspectos na teoria do conhecimento urbano e nos fenómenos urbanos recentes. Procurámos entender os efeitos gerados nos processos urbanos por aspectos inseguros e imprevisíveis que reduzem a confiança necessária à tomada de decisões.

Este trabalho de aprofundamento teórico e prático permite depois analisar alguns episódios concretos de transformação da Margem Sul do Tejo, sob o ponto de vista da incerteza e das suas manifestações, realçando diferentes aspectos ao longo do tempo, associadas ou não a instrumentos urbanísticos.

---

<sup>3</sup> Embora conscientes de alguns inconvenientes, e. g. interrupções no discurso teórico ou pequenas repetições.



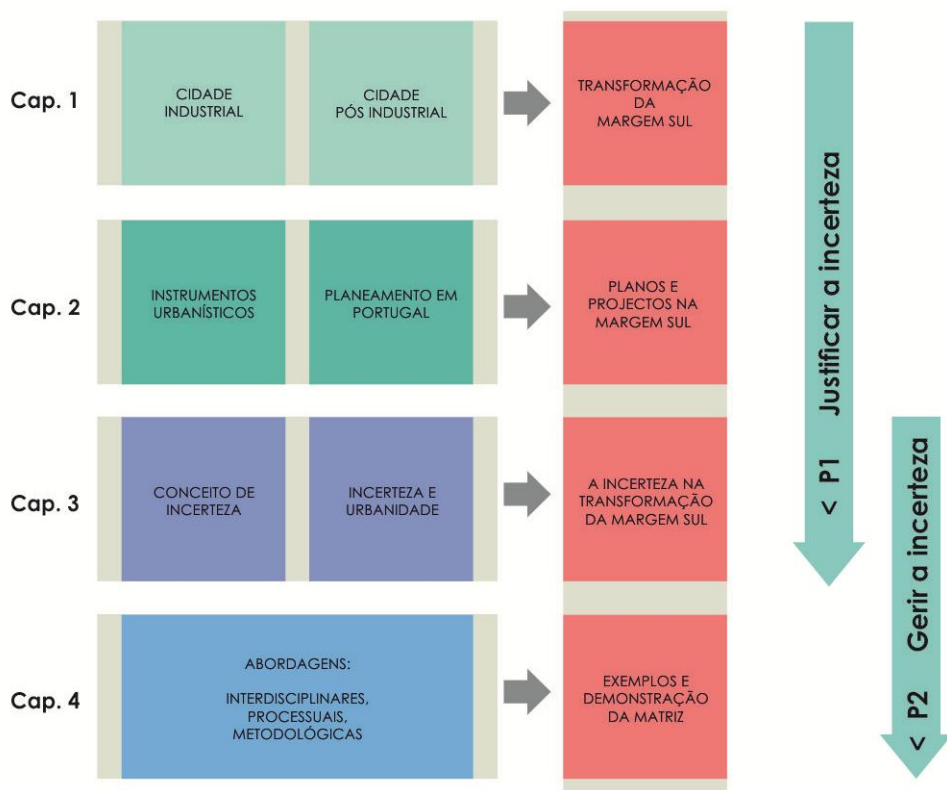


Fig. 2 | Esquema da organização da tese.  
Fonte: Elaboração Própria

O **capítulo 4** centra-se na procura de metodologias ou instrumentos existentes, na produção de ferramentas novas e na sistematização de abordagens dispersas, sobre a incerteza na produção da cidade. O estudo parte do campo disciplinar do urbanismo, com estratégias e exemplos de formas de acção, mas estende-se para outras áreas do conhecimento, onde a incerteza é explorada activamente.

Um conhecimento mais aprofundado permite-nos desenvolver uma matriz de estruturação urbana, a partir dos conceitos e elementos urbanos - Paisagem, Infraestrutura e Espaço público – suporte da continuidade e da permanência ao longo da transformação, potencialmente articuladores em contextos mais instáveis. Finalmente, desenvolvemos alguns raciocínios de gestão operativa da incerteza nos processos de transformação urbana.

## Considerações e Riscos

Compreendendo que toda a investigação comporta riscos e indefinições, realçamos alguns factos que nos parecem incrementar o carácter “exploratório” deste trabalho.

A escolha de uma temática que não está circunscrita a uma determinada área do conhecimento, a um intervalo temporal preciso, ou mesmo a um espaço do território limitado, revela a pertinência do problema colocado pela sua escala de “impacto”, e compreensão total da amplitude da problemática. Este facto implica o trabalho de

construir uma base teórica e conceptual, para permitir avançar com a definição do trabalho, recorrendo a *inputs* de outras disciplinas, menos conhecidas, com o risco de distorção de conceitos ou métodos, ao utilizá-los noutra contexto disciplinar.

Embora o contexto temporal da investigação esteja enquadrado pela presente situação de crise económica (falta de investimento público e privado, impasse na condução dos processo de transformação, etc.), consideramos que a problemática que analisamos extrapola esse foco circunstancial e momentâneo. Assim, embora a situação do momento presente torne mais evidente o impacto da incerteza, as reflexões acerca da falta de um conhecimento sobre a cidade contemporânea e os défices de ferramentas operativas, bem como os resultados que possam ter sido atingidos, terão validade em contextos distintos.

A presente investigação tem raízes noutras anteriores da própria autora, marcadas também pela abrangência e pela complexidade, do estudo sobre os factores temporais e as suas manifestações nos territórios urbanos contemporâneos. Dessas, este trabalho herda uma atenção aos domínios processuais do urbano, uma prevalência no estudo dos elementos temporais face aos estritamente formais ou espaciais, uma maior relação com aspectos identitários e de significação dos territórios e a mesma abertura às perspectivas interdisciplinares.

Assim, mais que debruçar-nos sobre o estudo e a análise dos instrumentos e documentos urbanísticos, interessou-nos uma tese que tivesse presente o processo urbano de espectro largo, incluindo o que antecede aqueles instrumentos e o que os sucede, nas dinâmicas reais de transformações dos territórios, debruçando-nos ainda mais sobre os aspectos indefinidos ou contraditórios que neles ocorreram.

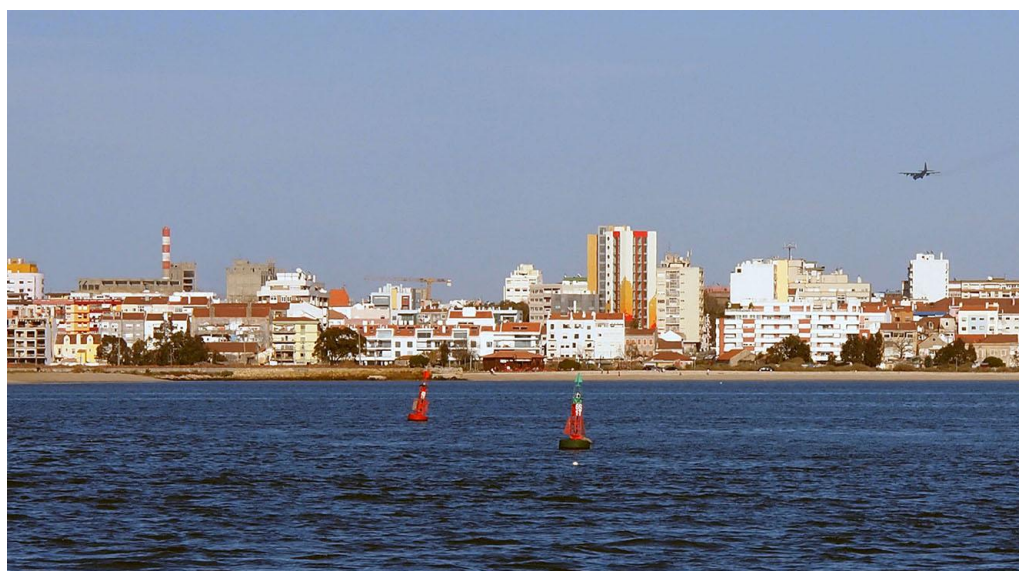
Pode dizer-se que a relevância deste estudo reside no reconhecimento e no aprofundamento dos inúmeros aspectos que escapam ao controlo e ao conhecimento da disciplina urbanística, quando já não há certezas sobre as opções e decisões a tomar, nem confiança cega na capacidade de regulação a partir das práticas, dos instrumentos e dos procedimentos instituídos.

As condicionantes e riscos acima enunciados levaram-nos a aumentar o carácter multifacetado e interdisciplinar do conhecimento crítico que queremos produzir. Temos a consciência que estes riscos não poderiam ser eliminados, no sentido em que não nos interessou a tranquilidade que uma limitação significativa da problemática ou uma perspectiva disciplinar controlada, nos poderia oferecer. São as características do assunto que escolhemos que nos levam à convicção que uma tal redução, pelo contrário, se traduziria na redução do rigor de um novo conhecimento, que talvez só com o risco, se possa colocar ao nosso alcance.



1. |

**O CONTEXTO de uma TRANSIÇÃO:  
da CIDADE INDUSTRIAL para a CIDADE PÓS-  
INDUSTRIAL**





## Introdução

A presente investigação debruça-se sobre um período temporal, onde as mudanças e transformações, na cidade e na sociedade, foram de grande ordem. Se a consolidação do modelo industrial deu (verdadeiramente) início ao crescimento urbano e ao desenvolvimento das disciplinas que o suportaram, a cidade pós-industrial “eliminou” os limites para a urbanização do território, fazendo-o espalhar-se e dominar a paisagem. Nesta contextualização da investigação, abordamos a transição industrial-pós-industrial, procurando na passagem de um para o outro, as alterações que condicionam o processo e que vão conformar a nova realidade.

Analisar a transição é estudar um processo de mudança - na estrutura, na cultura e nas práticas. No caso de uma transição de “modelo urbano”, é necessário entender a cidade como um produto social: uma construção artificial, num processo económico que envolve recursos, produtos resultantes, valores criados e um sistema de relações da sociedade (Lefebvre, 1974).

Pressupõe, ao invés de uma alteração drástica e rápida para um estado diferente, mudanças incrementais ou construção de estados intermédios (Frantzeskaki & de Haan, 2009). As transições abordam inovações sistémicas, não só relacionadas com tecnologias, mas sobretudo com mudança de hábitos e práticas, questões infraestruturais, políticas, culturais, dinâmicas de mercado, estilos de vida, etc. Entre os vários elementos em mudança existem interações dinâmicas e processos de “co-evolução” que aliam diferentes estruturas e práticas.

Partindo da argumentação de W. Rodrigues (2008), tomamos algumas características da transição actual, para enquadrar a elaboração do quadro contextual da tese:

- ▶ a existência de rupturas e continuidades, ou seja, da sobreposição de elementos novos (que impulsionam a mudança), com permanências da fase anterior;
- ▶ a sua complexidade é resultado do cruzamento e interligação de factores de mudança no tempo curto, no tempo de média duração e no tempo longo (algumas são mudanças muito rápidas, outras demoram gerações);
- ▶ a inclusão de dimensões económicas, políticas, tecnológicas, sociais e culturais de forma indissociável, evidenciando a sua natureza sistémica;
- ▶ a expressão local de processos de transformação global - as dinâmicas transversais são marcadas pelas especificidades locais na forma como se manifestam e interagem.

Consideremos então a *transição*, como o período de passagem de um modelo que se desintegra para outro diferente que está em formação, numa contínua interacção e sobreposição. Na heterogeneidade urbana actual, podemos estimar que na transição entre a cidade industrial e a pós-industrial haverá circunstâncias e resultados diversos, dependendo de contextos e realidades locais. Consideremos também que ocorrem nestes processos, paralelamente às transformações físicas, expressões e construções de novas identidades sociais e culturais.

Centremos então a reflexão nos períodos de transição, nomeadamente da cidade industrial para a pós-industrial, como momentos de construção de realidades urbanas diversas. Ao longo do capítulo pretendemos:

- ▶ Estudar a implantação e crescimento da cidade industrial e as formas de produção associadas. Procuramos o que distingue este tipo de cidade, das precedentes e posteriores, e como se vai perdurando ou transformando ao longo do tempo.
- ▶ Definir o que entendemos e o que cabe dentro da cidade pós industrial, fazendo uma reflexão crítica sobre os modelos e teorias a ela associadas. Identificar as principais mudanças em relação ao paradigma anterior, e as relações com fenómenos sociais e económicos. Reflectindo sobre a complexidade e diversidade dos territórios urbanos de hoje, discutimos o que os distingue.
- ▶ Construir e caracterizar o marco temporal de análise na Margem Sul do Tejo, analisando o panorama de crescimento e consolidação industrial e a passagem para uma território marcado por características diversas. Para além de constatar na prática, a discussão teórica efectuada, interessa-nos fazer uma leitura crítica sobre o processo de transformação específico deste território.
- ▶ No final, pretendemos reflectir sobre o contexto de transição de modelos, identificando hipóteses de diversidade e de múltiplas pertenças, mas também um contexto de crise, com insustentabilidades associadas.

## 1.1. A CONSTRUÇÃO DA CIDADE INDUSTRIAL



Fig. 3 | Silos de cereais do Beato.  
Fonte Própria  
2012.

*“The interval between the decay of the old and the formation and establishment of the new constitutes a period of transition which must always necessarily be one of uncertainty, confusion, error, and wild and fierce fanaticism.”*

*(Calhoun, 1851 in Harvey, 1990, p. 119)*

Na análise de uma transição, importa perceber qual o “momento de partida” e o de chegada. Na transição da cidade industrial para um contexto pós-industrial importa então definir (se possível) os dois extremos e o processo percorrido entre eles. Quais as características que se mantêm e quais as mais determinantes para a mudança?

Um “modelo de cidade” inclui um conceito de cidade, como sistema de estruturas e rede de espaços que respondem a um modo de vida. Não é apenas morfológico, nem um desenho formal a reproduzir, como modelo de produção urbana. Para Borja (2009), um modelo é construção “conceptual, abstracta, que facilita el análisis de realidades concretas” mas que não é uma reprodução fiel da realidade.

Tentaremos desta forma, encontrar e caracterizar as características comuns e matriciais da cidade industrial, para depois analisar a forma como se transformaram ao longo do tempo, noutras formas mais diversas pós-industriais.



## 1.1.1. O que foi a cidade industrial

### A emergência da indústria e o crescimento da cidade

Segundo Choay (1965), em 1905 Tony Garnier apresenta uma utopia que designa “la Cité industrielle”. Porém, a cidade industrial, já existia décadas antes, como matéria de reflexão e facto histórico de expansão e reorganização do espaço urbano, nascente do modo de produção industrial.

Podemos defini-la por contraste com a cidade que a precede - a cidade tradicional, pré-industrial, comercial. Esta é caracterizada pela reduzida dimensão (condicionada pela existência de muralhas e ausência de serviços urbanos que permitissem o crescimento), pela partilha de diversas funções (ou ausência de especialização do solo) e pela dependência de abastecimento alimentar em relação ao entorno rural (Zoido, de la Vega, Morales, Mas, & Lois, 2000). Em termos sociais promovia pouca mobilidade social entre a elite e a classe baixa (Kostof, 1991). Alguns autores separam os processos de crescimento orgânicos e os planeados, ambos concretizados “peça-a-peça”, por evolução progressiva ou substituição, num sentido de continuidade e estabilidade (Carmona et al., 2003). Esta cidade corresponde genericamente ao que hoje identificamos como centros históricos.

Já a cidade industrial é fruto da emergência da economia capitalista desde meados do séc. XVIII e da transformação dos processos de produção com a revolução industrial ao longo do séc. XIX<sup>4</sup>. Pode ser facilmente caracterizada pela dependência do modo de produção da indústria “manufactora”. A divisão do trabalho e a mecanização foram dois factores preponderantes para o seu desenvolvimento, permitindo a concentração industrial e favorecendo a produção em massa (Goitia, 1982).

Mas as transformações na cidade, na sua forma, mas também no seu funcionamento, vão muito para além de um modo de produção, com grandes repercussões na cidade e sociedade da época. Os ritmos de urbanização e da transformação urbanos aceleram para uma nova escala e ritmo de desenvolvimento das cidades (Carmona et al., 2003). A população das cidades aumenta drasticamente: mudanças nas técnicas de cultivo permitiram uma produção agrícola maior e mais estável, mas também deram origem a uma população excedente nos meios rurais, que migrou para cidades em crescimento. Com o decorrer do processo, a existência de uma grande massa operária a custos reduzidos, passa também a ser factor de localização das indústrias (Goitia, 1982).

---

<sup>4</sup> Se tecnologicamente o marco da industrialização é a criação da máquina a vapor (por Watt em 1769), noutros campos - filosofia, economia social - as ideias de Adam Smith, Jeremias Bentham e Stuart Mill constituíram uma doutrina que sustentou o desenvolvimento industrial e capitalista na base da livre iniciativa e mercado livre entre os produtores e consumidores.



**Fig. 4 |** *Veneza, tecido urbano da cidade tradicional.* Fonte: Bing Maps (site)

**Fig. 5 |** *Manchester em 1843. Cidade Industrial.* Fonte: Manchester Archives & Local Studies

A rapidez deste processo de transformação vai apanhar a maioria das cidades impreparadas para as novas necessidades. Num primeiro momento, o crescimento acaba por ser conduzido por questões de ordem prática: na ausência de transporte, as populações vivem nas imediações das fábricas, concentradas em áreas com acesso a fontes de energia ou matérias-primas e disponibilidade de solo. O desenvolvimento industrial traz consigo fenómenos de congestão e insalubridade prementes e a necessidade de habitação para a nova classe operária em expansão.

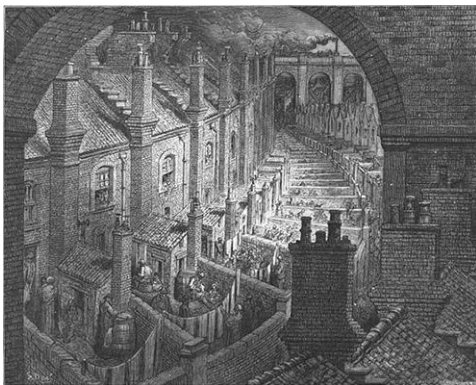
Nos centros, as áreas vazias são preenchidas pela população migrante, mas também na periferia, nas proximidades das fábricas, crescem habitações precárias. Seja nos bairros operários, seja em assentamentos mais informais, estes espaços não reúnem condições de habitabilidade e salubridade mínimas (Mumford, 1961). Em termos gerais, a cidade desenvolve-se sem que as autoridades tivessem capacidade<sup>5</sup> ou ferramentas para controlar ou organizar estes fenómenos (Carmona et al., 2003) (Kostof, 1992). A imagem inicial da cidade industrial é a das fábricas insalubres, da miséria urbana, de comunidades de operários em condições infra-humanas, da poluição, desigualdade, doença, etc. As propostas urbanísticas da segunda metade do séc. XIX desenvolvem-se na tentativa de resolução destas questões, na expansão e ordenamento das cidades (Capel, 2002).

A transformação da paisagem urbana é suportada em novos avanços tecnológicos, que permitem ultrapassar as limitações anteriores (em altura e em extensão) da cidade tradicional. As redes de saneamento e de abastecimento de água suportam não só a indústria, como favorecem o crescimento da cidade, melhorando as suas condições de habitabilidade. A racionalização das vias de comunicação é feita com a abertura de grandes artérias, facilitando a comunicação e a deslocação, adaptando a cidade aos novos paradigmas de produção (e mais tarde de consumo). A par disto, o desenvolvimento dos meios de transporte, será no entanto o factor que mais impacto vai ter para a cidade (e a forma como se desenvolve). O transporte permite a ligação da fábrica com o mercado, o acesso às matérias-primas, mas também é o motor da expansão física da cidade para lá dos limites caminháveis (Zoido et al., 2000) na relação casa-trabalho, entre outras.

---

<sup>5</sup> É interessante referir a excepção das *company towns*, desenvolvidas para albergar a comunidade de operários, numa perspectiva paternalista, onde cabia ao desenho um papel importante na manutenção do operário “sóbrio, estável e produtivo” (Kostof, 1991).

**Fig. 6 |** *Habitações da classe operária Londres. “Over London by rail” Gustav Doré. Fonte: Science & Society Library (site)*



**Fig. 7 |** *Elétrico na cidade. Manchester, 1930. Fonte: Science & Society Library (site)*



A expansão da cidade deixa de seguir apenas as principais estradas ou novos eixos abertos, para também se associar estreitamente às novas linhas de transporte colectivo: eléctricos, caminho-de-ferro, metropolitanos, etc. A introdução do transporte público, veio quebrar a proximidade espacial entre residência e trabalho: se as cidades industriais cresceram inicialmente em concentração e densidade, os novos transportes urbanos mudam esta situação. O comboio a vapor impulsionou definitivamente os “verdadeiros subúrbios” - conjuntos habitacionais para populações pendulares - desenvolvidos por toda a Europa e Estados Unidos.

Este crescimento não foi nem contíguo, nem uniformemente extensivo, desenvolvendo-se em bolsas em torno das estações, numa forma tentacular ao longo das linhas de transporte que emanavam da cidade central (Kostof, 1992) - a cidade em “forma de dedos de luva”. Cada núcleo desenvolveu-se em torno da estação, e (pelo menos numa primeira fase) em modelos relativamente compactos, com distâncias caminháveis, assegurando espaços rurais e agrícolas no intermédio.

Se os primeiros crescimentos deste género foram ocupados por classes mais privilegiadas, com o tempo foram aparecendo espaços para a classe operária. Nomeadamente, nos casos em onde o núcleo cresce associado à indústria local, que polariza a actividade e vida social e urbana. Em qualquer um dos casos, a suburbanização torna-se um processo activo, com efeitos na transferência de funções residenciais e produtivas - onde a cidade deixa de ser uma entidade espacial bem delimitada (Choay, 1965).

## **As teorias e os saberes práticos sobre a cidade Industrial**

Choay (1965) argumenta que a sociedade industrial é urbana e que a cidade é o seu horizonte. A sua emergência vai originar ao longo do séc. XIX, vários processos de reflexão, observação e teorização, com caracteres e abordagens distintas, mas que têm em comum uma reacção aos novos fenómenos de urbanização e crescimento da sociedade industrial, principalmente aos efeitos da desordem e à congestão. Os actores

principais dos avanços do conhecimento do urbano são os engenheiros e os médicos, apoiados em visões “filosóficas” e filantrópicas do séc. XIX.

Choay (1965) enquadra estes primeiros pensadores e organiza-os em modelos: o da “nostalgia” (ou culturalismo) e o do “progressismo”<sup>6</sup>. O primeiro modelo encontra-se em Ruskin e Morris, na crítica ao desaparecimento do organicismo da cidade. Centrado num retorno às formas e às vivências do passado, defende uma cidade limitada e circunscrita, de pequenos núcleos densos e orgânicos. O papel da estética é reforçado, ligado ao artesanato e a uma construção tradicional, de especificidades e de diferenças.

A segunda abordagem enquadra autores como Owen, Fourier<sup>7</sup>, Richardson, Cabet e Proudhon. Focada no indivíduo humano com necessidades tipo, defende uma visão de progresso, de resolução dos problemas pela ciência e pela técnica, ancorada na racionalidade e na determinação. O espaço é organizado com base nas funções humanas, que embora separadas, devem dar origem a uma disposição simples no seu conjunto. A implantação é isolada, atomizada no espaço rural, sem criar redes de articulação ou continuidade com o espaço existente, e mesmo entre as novas unidades propostas. A cidade compacta, densa é definitivamente abandonada. Era mais fácil implantar os novos modelos em espaços “abertos” que através da adaptação de urbanidades anteriores.

Por isso, a maioria destas reflexões não está ancorada necessariamente na cidade existente, mas desenvolve-se na dimensão da utopia, de projecções e imagens de uma cidade futura<sup>8</sup>. Em vez de ser explorada a questão do processo ou do problema, o pensamento sobre a cidade é feito a partir do objecto reproduzível (Choay, 1965).

No final do séc. XIX e virar do séc. XX o fenómeno de industrialização e urbanização continua em ritmo crescente. A permanência de um contexto urbano que não responde nem aos cânones de centralidade e densidade antigos, nem a um novo modelo organizado, leva a que a reflexão teórica e prática retome a produção de modelos. Choay (1965) enquadra estas novas reflexões, no quadro do urbanismo, como disciplina e como prática. Partindo das categorias acima identificadas, explicita assim novas interpretações e realizações práticas. Mas traduziram-se estas numa nova escala de produção?

O modelo culturalista encontra assim continuidade na produção de Camillo Sitte, de Ebenezer Howard e Raymond Unwin, reagindo à cidade da era industrial - extensa, descaracterizada, desvinculada dos espaços de interacção social - mas com recursos distintos. Howard propõe o modelo da cidade jardim (combinando as vantagens da cidade e do campo): a criação de um anel de cidades satélite, a certa distância da aglomeração central, intercaladas por espaço rural, articuladas por caminho-de-ferro e estradas principais. Cada comunidade é limitada fisicamente por um cinturão verde,

---

<sup>6</sup> Choay acrescenta mais duas visões: a crítica sem modelo de Engels e Marx e o antiurbanismo americano.

<sup>7</sup> Charles Fourier propôs a criação do falanstério, unidades de produção e consumo auto-suficientes, num entorno rural e baseadas no cooperativismo. Formalmente correspondia a vários edifícios conectados - uma cidade miniatura mas sem ruas abertas (Kostof, 1991) - que reuniam todas as necessidades do operário.

<sup>8</sup> Embora usem muitas vezes as arquitecturas do passado.

Fig. 8 | Cidade Jardim. Group of Slumless Smokeless Cities.

Fonte: (Howard, 1898)

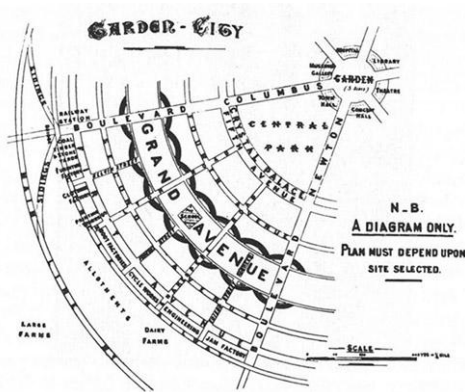


Fig. 9 | Cité industrielle, Tony Garnier, 1917.

Fonte: Architekturmuseum der TU München (site)



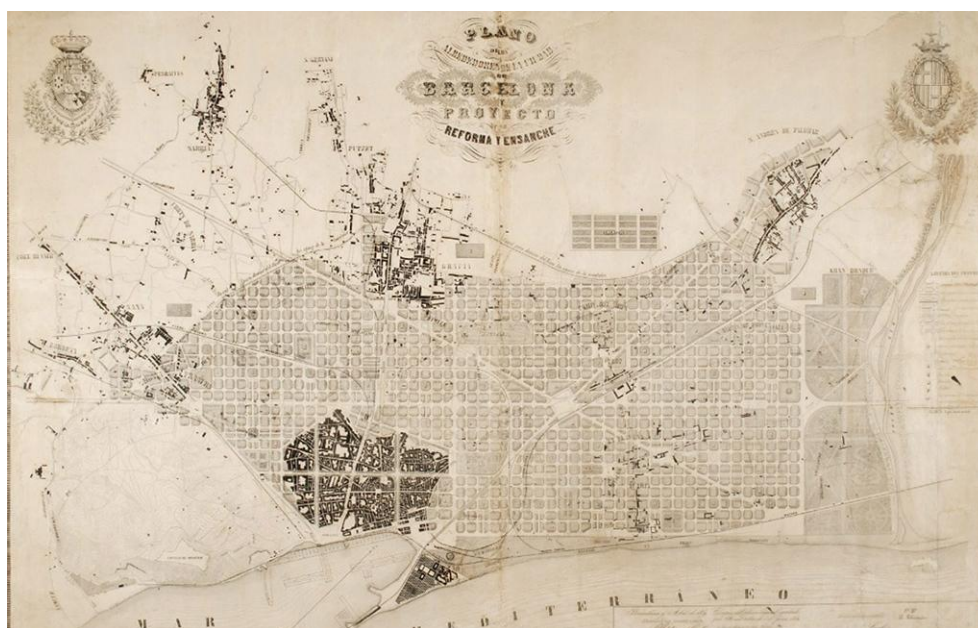
desenvolve-se de forma autónoma e com vida própria (Kostof, 1991): moradias individuais, espaços livres asseguram o contacto com a natureza, pequenas fábricas e serviços, quintas de abastecimento - o subúrbio é o seu “produto”.

A implantação destas ideias foi levada a cabo por Raymond Unwin, em conjunto com Barry Parker, em Letchworth, Inglaterra, a primeira cidade jardim que se diferenciava radicalmente da cidade industrial típica. O modelo teórico e prático foi aplicado de formas distintas (mesmo variando em densidades e tipologias) (Kostof, 1991). Apesar da difusão do modelo, a expansão urbana, quer das grandes cidades, quer dos núcleos satélite, não abrandou e os limites propostos facilmente foram ultrapassados.

A perspectiva de Sitte é mais formalista e estilística, defende um regresso à cidade medieval. No livro *The Art of City Building* (1889), enuncia a superioridade estética e artística das cidades antigas, que contrapõe com a rigidez e austeridade industrial. A teoria não é apenas feita de uma apreciação estética destas cidades, mas de uma associação entre a morfologia e as interações sociais que esta suporta. Em vez de um espaço abstracto, Sitte defende um espaço concreto, definido na continuidade dos edifícios; em vez da simetria, a irregularidade; em vez da inflexibilidade, a diversidade e a variedade (Choay, 1965). A cidade é considerada como uma aglomeração de pessoas e edifícios, num equilíbrio construído entre edifícios e contexto físico (Kostof, 1991).

Já o modelo progressista é desenvolvido primeiramente nas propostas de Tony Garnier em *La Cité Industrielle* (1917), o seu produto é a especialização funcionalista por “zonas”, conectadas entre si por redes de transporte e concentrações de edifícios de betão, de grande simplicidade compositiva. A função residencial é separada da produtiva, um espaço central acolhe as funções administrativas, políticas e de lazer (culturais, desportivas). São já os arquitectos os que desenvolvem o modelo e os seus principais promotores. Será no entanto, depois do final da I Guerra Mundial que o modelo progressista se vai afirmar e consolidar.

A produção da cidade industrial no entanto, não é apenas feita pelo desenvolvimento dos modelos e da teoria. **A prática e as necessidades de crescimento prementes da cidade tiveram lugar em diversas cidades europeias sobretudo na 2ª metade do séc. XIX, com um novo processo de fazer cidade.**



**Fig. 10** | Plano de los alrededores de la ciudad de Barcelona y proyecto de su Reforma y Ensanche. 1859.  
Fonte: Archivo Histórico de la Ciudad de Barcelona, via anycerda (site)

Herce (2013) designa estes crescimentos planeados, por “*proyectos de ensanche*”<sup>9</sup>, onde a extensão é feita por ampliação das vias e dos serviços existentes de forma contínua. O traçado regulador resolve ao mesmo tempo a ordenação e estruturação do crescimento e manutenção de espaços para definições futuras. Por isso, apesar de serem “planos desenhados”, os *ensanches* podem ser vistos como formas de produção da cidade, mais abertas e flexíveis que outras, exclusivamente dependentes de uma forma física ou limite espacial pré-estabelecido. Assim, a existência do plano baseia-se na necessidade de determinar o crescimento, e nesse processo, regular outros elementos (ibid.): a divisão dos espaços públicos e privados, o direito de edificar (de que forma, com que encargos associados), a construção dos novos serviços urbanos, entre outros.

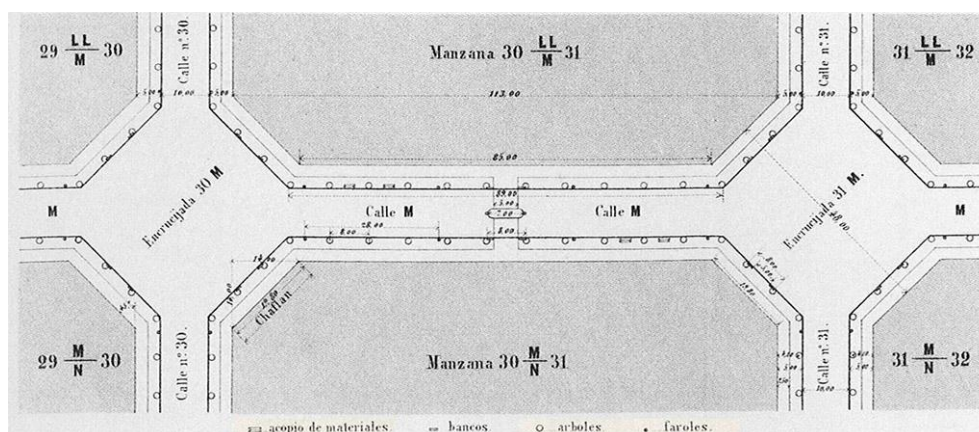
Muitas destas propostas estavam baseadas nas “técnicas do traçado” - uma matriz formal da cidade - incluindo em alguns casos o desenho dos arruamentos, alinhamentos, divisão dos lotes, vários elementos de composição do espaço urbano. Os modelos afastavam-se mais ou menos das estruturas existentes, mas ainda não punham em causa, a matriz de relações entre os elementos básicos urbanos, e.g. a relação entre o traçado viário e a disposição da edificação (Portas, 1987).

O exemplo mais premente deste processo é a expansão de Barcelona desenvolvida por Cerdà em meados do séc. XIX (Fig. 10). Com intuito de organizar a “nova cidade” depois do derrube das muralhas, o plano (o processo) tem como motor as técnicas de transporte e os processos de produção industrial (ibid.), organizando uma malha regular que articula a cidade antiga com núcleos históricos de povoações próximas.

---

<sup>9</sup> Em Portugal é exemplo o Plano Geral de Melhoramentos de Lisboa em 1903, de Ressano Garcia.

Fig. 11 | Planta de um trecho de rua do Eixample, com as dimensões e estruturas urbanas correspondentes. Fonte: (Magrinyà & Marzà, 2009, p. 85)

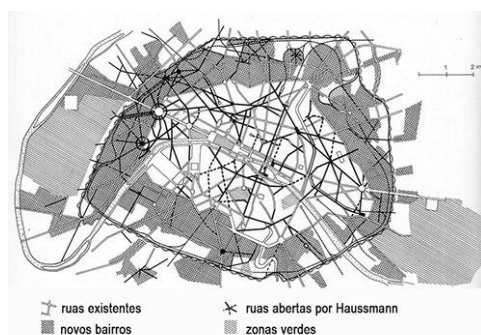


Para além dos desenhos da expansão de Barcelona, foi desenvolvido o seu suporte teórico e descritivo, na *Teoría General de la Urbanización y aplicación de sus principios y doctrinas a la Reforma y Ensanche de Barcelona*. A ampliação (o *ensanche* ou *eixample*) é “fundada” num sistema de vias ortogonais e quarteirões - *vías* e *intervías* - extensível à medida que a cidade fosse crescendo. As primeiras são o espaço público - mobilidade, rede infraestrutural - as segundas, o espaço privado - quarteirões, edifícios.

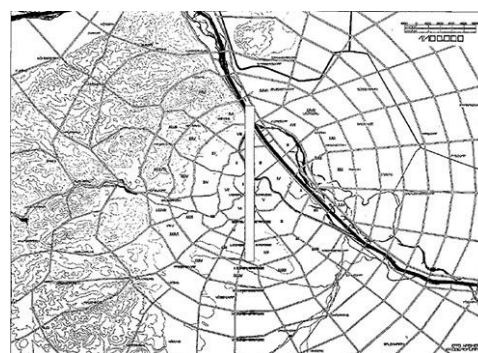
O sistema viário regular é hierarquizado, intersectado por alguns eixos diagonais. O plano contempla ainda um sistema de parques, a localização de espaços industriais, de comércio e habitação de forma equilibrada, o traçado das infraestruturas de mobilidade, terrestres (caminho de ferro) e marítimas (porto). Na malha, o quarteirão quadrado é o elemento urbano de base, uma espécie de unidade de vida e vizinhança (Choay, 1994), chanfrado para facilitar o movimento dos transportes, as actividades comerciais e interacção social (Fig. 11). A sua ocupação inicial previa edificação apenas em duas frentes, sendo a restante ocupada com espaço verde, privado, colectivo ou público.

Nos primórdios do urbanismo, encontramos ainda outras referências. Contemporânea do plano de Cerdà (entre 1850 e 1870), a acção de Haussmann redesenhava Paris, com o objectivo de adaptar a cidade às exigências económicas e sociais da época (e também militares): atenção à saúde pública, necessidades de circulação e acesso, espaços de negócio e controlo da ordem social. Não se tratou de uma extensão da cidade existente, mas de uma ruptura do traçado medieval (Fig. 12), uma “cirurgia radical”, de “*éventrements*”, expropriações e demolições em grande escala por acção de um poder central, numa nova malha urbana.

O novo sistema de boulevards combina a infraestrutura de comunicação e movimento, de abastecimento de água e a rede de saneamento, com uma visão da vida urbana como experiencia estética. Neste caso, a acção é suportada num forte poder sobre o território: compra compulsória, expropriação, demolições, são ferramentas que tornam efectivas as políticas. A propriedade privada deixa de ser comandada pelo seu dono, mas sim por um desígnio de autoridade ou premissa de bem ou de interesse público (Kostof, 1992).

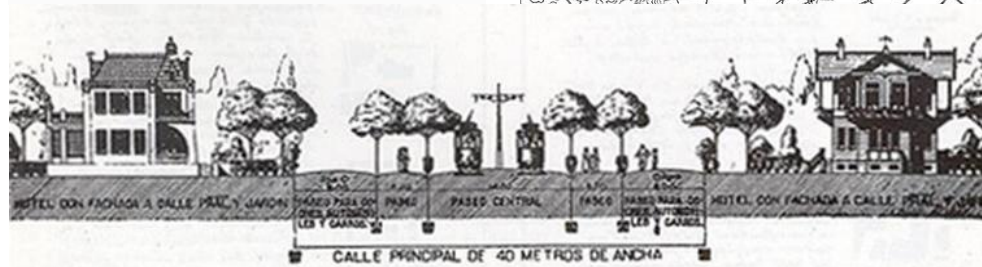


+ ruas existentes      ✕ ruas abertas por Haussmann  
 ■ novos bairros      ■ zonas verdes



**Fig. 12** | Esquema de trabalhos de Haussmann em Paris. Fonte: (Benevolo, 1983)

**Fig. 13** | Die Groszstadt, Plan Viena. Fonte: Cornell University (site)



**Fig. 14** | Perfil transversal da Ciudad Lineal. Fonte: (Navascués Palacio, 1969)

A regularização e infraestruturação de Paris marcam o início de uma nova forma de fazer e agir na cidade (Choay, 1994). O plano de Haussmann trata espaços heterógenos a partir do mesmo ponto de vista - um plano único, global, isotrópico. A cidade passa a ser um sistema de comunicações (Dupuy, 2000): rede hierarquizada e organizada de vias, que conecta bairros, ponto-chave, estações de comboio, entradas. Outros sistemas - sanitário, paisagístico, etc. - complementam o seu funcionamento. A nova forma urbana, que resulta destas intervenções, corresponde também a uma nova convivialidade<sup>10</sup>.

Em Viena, Otto Wagner desenha (década de 1910) a expansão da cidade, com uma visão global e prospectiva, a partir de três “instrumentos complementares” (Fig. 13): sistema viário composto por anéis concêntricos e vias radiais (prolongável indefinidamente), conjunto de unidades (distritos) que se situam na malha e onde se produz a urbanização (podem ser desenvolvidos independentemente) e um conjunto de amplas reservas de solo periférico, para futuras necessidades (Choay, 1994). Recusando o dogmatismo científico, mas também a reprodução da cidade do passado, Wagner admite que “il n’est pas possible de préfigurer avec certitude ce que sera l’image de la cité future, étant donné qu’un catéchisme de l’urbain n’existe pas” (Trévisiol, 1990 in Choay, 1994). Isto é, o plano é um instrumento operativo e tem de estar aberto às mudanças e às incertezas.

A extensão indefinida é talvez mais fortemente expressa no modelo da *Ciudad Lineal* de Soria y Mata (Fig. 14). Uma cidade que se desenvolve ao longo de um eixo longitudinal principal, prolongável sempre que necessário, que reúne as infraestruturas e os elementos necessários à vida urbana, assegurando o seu acesso em condições iguais a todos os moradores. Forte na reflexão sobre o impacto das técnicas de transporte e de comunicação, na cidade e nas incidências sociais (Choay, 1994), apresenta claramente a

<sup>10</sup> A crítica à acção de Haussman é feito por diversos autores, entre eles Lefebvre (1968), pela indiferença dos traçados face ao existente: edifícios, parcelas, mas também aos espaços e vivências sociais prévias.



cidade como entidade contínua (não discreta), num modelo que pretende possibilitar a adaptação ao longo do tempo e ao longo do seu crescimento (Dupuy, 2000), num modelo que foi escassamente experimentado na prática.

A mesma ideia de uma cidade sem limite, de expansão contínua no território é desenvolvida mais tarde, por Frank Lloyd Wright, na utopia da *Broadacre City* de 1932. Contém nela própria, a ideia de “anti-cidade”, recusando a densidade das cidades centrais, propõe um modelo extensivo em que cada pessoa dispõe de um acre (4,000 m<sup>2</sup>). A definição do modelo é feita não a partir dos seus limites, ou de uma forma determinada, mas pelos seus efeitos geradores, sobretudo do automóvel (Á. Domingues, 2009): a cidade do automóvel não tem centro, nem periferia, nem distinções entre cidade e campo. Por isso, a *Broadacre City* está para além de uma “apoteose do subúrbio típico” (com relações de dependência da cidade central), como no caso das *new towns*. As ocupações e funções são totalmente descentralizadas, para que todos possam usufruir da totalidade do espaço (Dupuy, 2000): as conexões e os fluxos são ubíquos.

## As infraestruturas e a nova escala do crescimento urbano

Os novos meios de produção, de serviços e de transporte, são incorporados na concepção da própria cidade - transformam a escala do próprio fenómeno. O novo sistema de produzir cidade assentava assim em vários pressupostos (Herce, 2013): produção de bens, de reprodução de capital, abundância de infra-estruturas, novos serviços urbanos, uma malha de espaços aberta à expansão da cidade. Uma cidade diferente de qualquer assentamento urbano anterior e cujos efeitos perduraram.

Representa também um novo sistema económico baseado no capital: a cidade torna-se um produto em si mesma (ibid.). Iniciam-se assim fenómenos de valorização e de gestão fundiária: “(...) when urban land came to be seen as a source of income, when ownership was divorced from use, and property became primarily a means to produce rent” (Kostof, 1991, p. 27). O solo urbano passa a ser considerado pela sua renda ou rentabilidade económica, crescem novos factores de localização e diferenciação.

Enquanto o espaço central é ocupado com actividades diferenciadas, as áreas de expansão acolhem espaços residenciais. O solo periférico mantinha-se barato enquanto isolado; uma vez acessível iniciavam-se processos de valorização e divisão da propriedade (Kostof, 1992). Assim é através da inovação tecnológica e a construção massiva de infraestruturas urbana, que o mercado do solo urbano se vai estender, alargando os limites da cidade para áreas que até essa altura só tinham valor para actividades agrícolas e rurais. **Se o solo urbano é o produto desta cidade “industrial”, a construção sistematizada de infraestruturas é o seu modelo de produção e o urbanizador é o principal agente diferenciador do processo de conversão** (Herce, 2013).

Assim, as cidades crescem (tanto em altura, como em extensão), suportadas pelas novas infraestruturas, vertebradas pelas linhas de transporte que com o tempo darão origem a outros crescimentos, suprimindo o factor premente da continuidade (contiguidade) com

os transportes mecânicos, a cidade cresce em núcleos periféricos ao longo dos principais acessos à cidade. As versões planeadas destes crescimentos seguem genericamente o modelo da cidade jardim<sup>11</sup> no que diz respeito à importância da localização de estações de comboio. Mas a expansão da cidade a partir dos transportes também se faz para além destes modelos planeados, com défices generalizados.

Face às mudanças na forma e escala urbanas, Patrick Geddes identificava já no início do séc. XX, a necessidade de novo conhecimento e vocabulário para explicar estas dinâmicas e funcionamentos urbanos. Partindo de exemplos concretos, como a *Greater London*, descreve a cidade como um recife: um ecossistema, sem limites precisos e com processos de construção e regulação bastante complexos. O termo conurbação passa a designar áreas urbanas compostas de aglomerados urbanos que se “fundem”, no seu funcionamento e dinâmicas: “as an expression of this new form of population- grouping, which is already, as it were subconsciously, developing new forms of social grouping and of definite government and administration by and by also” (Geddes, 1915, p. 34). Surge assim a visão de cidade e do planeamento regional (Hall, 1988), divulgado posteriormente por Lewis Mumford e pela *Regional Planning Association of America*.

Geddes também vai propor uma visão mais racional e ao mesmo tempo mais humanista de agir na cidade, recorrendo a mais elementos analíticos e estratégicos, aprofunda o contexto específico dos espaços. A esta vasta pesquisa, prévia à intervenção, sobre conjunto de factores da realidade urbana, denomina por *civic survey*<sup>12</sup> - incorporando aspectos sociais, históricos, económicos, demográficos, estéticos e da vivência da comunidade, etc. (Choay, 1965). A acção passará pela valorização dos aspectos positivos existentes, numa relação (e não repetição) com o passado, baseada na vida e características locais, num processo permanente: a cidade do futuro não obedece a um tipo ou modelos, mas é o resultado do tempo e da história no seu caso particular (ibid.).

## A Cidade Moderna e a expansão do modelo funcionalista

Para Hall (1988), o urbanismo do séc. XX é um movimento intelectual e profissional que surge como reacção aos males da cidade do séc. XIX. As transformações alavancadas pelos novos modos de produção permitiram uma ruptura histórica radical: a modernidade<sup>13</sup> como motor e como fé na racionalidade, no progresso e na tecnologia

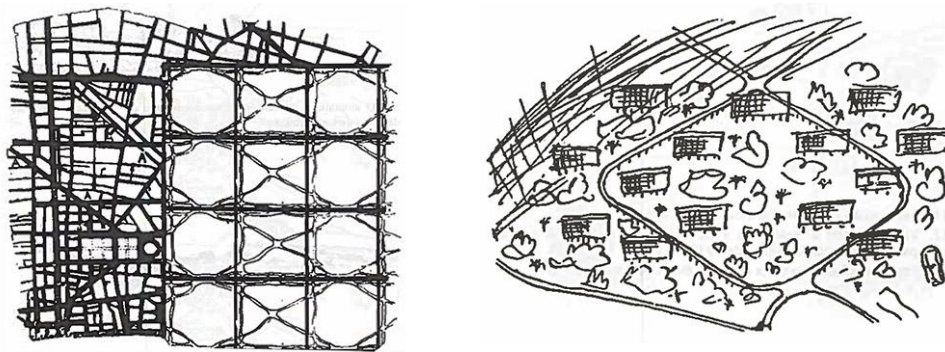
---

<sup>11</sup> A expansão do modelo não se fará sem perda de “conteúdo”, assente sobretudo nas características formais: núcleos residenciais periféricos limitados, tipologias unifamiliares ou de pouca altura, ruas sinuosas, etc. Outras questões de maior autonomia dos núcleos, de compatibilidade com a natureza ou com actividades produtivas, estão normalmente ausentes. Também os planos, perdem frequentemente um carácter gerador de processos, focando-se no desenho formal e em operações de parcelamento - os planos-imagem.

<sup>12</sup> Embora Geddes defendesse um planeamento racional, mas não estritamente dedutivo, a incorporação de uma fase de diagnóstico (de análise e quantificação das necessidades) tornou-se com o tempo, uma norma do planeamento “racional-compreensivo” (Font, 2003).

<sup>13</sup> O termo de modernidade pode ser associado às novas experiências do espaço e do tempo: “To be modern is to find ourselves in an environment that promises us adventure, power, joy, growth, transformation of

Fig. 15 | Desenhos de  
Le Corbusier: *La ville  
radieuse e a cidade  
tradicional e  
Esquisso do plano de  
Nemours*  
Fonte: (Benevolo,  
1980, p. 51)



(Choay, 1965) - *l'esprit nouveau* - a procura da ordem, da geometria e da harmonia. Dessa forma o interesse dos urbanistas do “movimento moderno” será mais focado em questões estéticas e tecnológicas, que nos aspectos económicos e sociais da transformações propostas. Apesar disso, as repercussões da cidade industrial e da modernização dos seus processos de produção foram muito extensos e profundos na urbanização acelerada das sociedades no séc. XX.

A organização dos Congressos Internacionais de Arquitectura Moderna inicia-se em 1928, e funciona com o principal espaço de elaboração e difusão do modelo progressista. Em 1933, no IV CIAM, do qual Le Corbusier é figura de destaque, é formulada a Carta de Atenas, documento fundamental do urbanismo moderno.

Enquanto os primeiros congressos se centraram na escala da habitação e do bairro, no congresso de 1933 há um salto para a abordar a escala da cidade (e posteriormente a região). A diferença entre as duas escalas, entre a arquitectura e o urbanismo vai uma ruptura metodológica na forma de projectar a cidade. Protagonizado pelas ideias de Le Corbusier, o projecto da cidade ficou reduzido à discussão de grandes princípios, quase filosóficos, políticos e sociológicos, que a Carta de Atenas resume. As propostas urbanísticas concretas aplicam dedutivamente estas mesmas regras ou optam pela ampliação macroscópica do edifício (Solà-Morales, 1999).

É uma cidade ancorada no desenvolvimento tecnológico e na produção industrial - funcional e racional. Passa, não só a usar sistematicamente os materiais, técnicas e tecnologias que advêm da indústria, mas pretende empregar na organização da cidade a própria lógica do processo industrial: standardização, mecanização, divisão de funções, etc. O espaço é determinado pela ordem, pela eficácia, pelo primado da forma e da razão - a construção de um modelo universal *a priori* de qualquer comportamento ou contexto social (Madanipour, 2007). Neste processo, o urbanista, o arquitecto “compõe” a futura cidade como um planeador global define e desenha desde a estrutura da cidade até aos pormenores dos edifícios ou espaços exteriores.

---

ourselves and the world - and, at the same time, that threatens to destroy everything we have, everything we know, everything we are.” (Berman, 1988, p. 15).

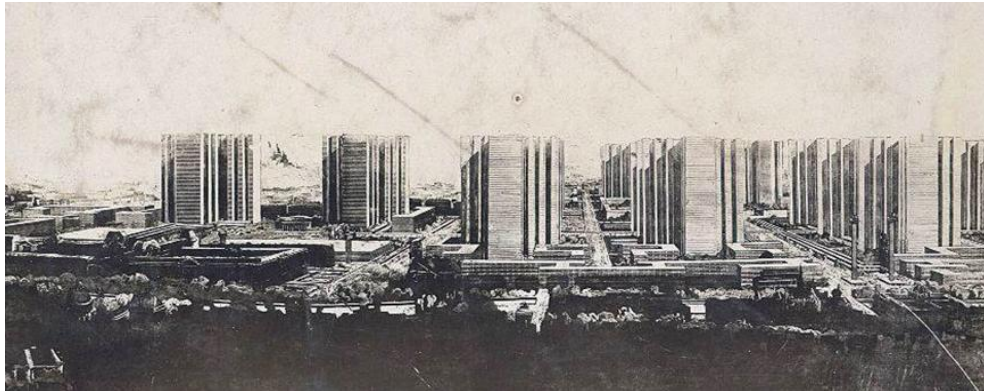


Fig. 16 | *Plan Voisin, Paris.*  
Fonte: Foundation Le Corbusier (Site)

O urbanismo moderno difunde as regras e os meios de alcançar os objectivos. Usa o *zoning* (ou zonamento) como técnica para assegurar a especialização do solo<sup>14</sup>, maximizando economias de escala (Font, 2003) e evitando a “promiscuidade funcional” da cidade tradicional. A cidade é assim ordenada e reduzida a quatro funções: habitar, trabalhar (estas duas têm lugar em grandes unidades autónomas e reproduzíveis), circular (sistema independente de ligação entre as diferentes unidades) e lazer (tem lugar nos “espaços verdes”, numa paisagem indiferenciada que envolve a cidade).

O factor dominante na forma da cidade é o movimento viário, facilitando também a democratização do acesso ao automóvel. A comunicação e a interacção social ficam remetidas à “função circulatória”, organizada em esquemas de hierarquização de vias e separação dos tráfegos - grandes redes infraestruturais de abastecimento e comunicação e sistemas pedonais para acesso local (Capel, 2002). A rua-corredor é eliminada da organização da cidade, como espaço da insalubridade, desordem e degradação moral.

A primazia das questões da saúde e da higiene orientam a disposição dos edifícios: composições simples e livres, de blocos dispostos numa paisagem difusa de verde contínuo, elevados sobre o solo libertando-o para o uso do peão. A arquitectura é vista como produto mecânico - uma máquina de habitar - produzida em massa para uma determinada função e abstraída de qualquer outra.

Baseada no progresso, a cidade moderna não está ancorada no local, na história, na cultura local, nas pré-existências. Assim, a cidade existente, desordenada e ineficaz, não tem lugar na cidade moderna: ou é demolida ou não é incluída, nos planos e desenhos elaborados. A proposta de Le Corbusier para Paris, com o *Plan Voisin* (Fig. 16), arrasa parte importante do centro histórico, para implementar um novo modelo: uma tábua

---

<sup>14</sup> A especialização do solo seria também abordada noutras áreas de investigação. Nos anos 1920-30, a Escola de Chicago trabalhou na problematização e interpretação sociológica da cidade industrial. Partindo do conceito de ecologia urbana, defenderam que o comportamento urbano era determinado pelo ambiente físico e pelas estruturas sociais, desenvolvendo vários modelos para interpretar a estrutura da cidade. E. g. em *The City* (Park, Burgess, & McKenzie, 1925) dividem a cidade em zonas concêntricas: um *central business district*, zonas de transição (espaços industriais e habitação degradada), zonas de classes operárias, zonas residenciais e suburbanas. Uma visão universal, que não incorpora facilmente as especificidades e complexidades de cada cidade, semelhanças que se espelham na conceptualização do modelo da cidade moderna.

rasa, que elimina as incapacidades funcionais e obsolescências da cidade antiga. A cidade moderna representa a previsão e a construção do futuro, abandonando o passado.

## A expansão da cidade - do subúrbio à metrópole

Segundo Hall (1988), no início do pós-guerra, a cidade ideal seria uma cidade estática e estável, baseada na certeza e na capacidade de especialista dos urbanistas. O avançar deste período trás um grande impulso para a urbanização e expansão da cidade, potenciado quer por um crescimento económico, pelo fortalecimento do estado-providência, pelos serviços urbanos que ofereceu e por um crescimento populacional rápido efeito de grandes migrações. A habitação, que já antes constituía um problema marcante, evidenciou-se como forma impulsionadora do crescimento urbano (Capel, 2002).

Em Inglaterra, as cidades jardim vão suportar uma parte importante da política urbana de criação de cidades satélite - *new towns* - que embora com tipologias e modelos distintos, seguiam o conceito base da dispersão da população em núcleos periféricos. Já nos Estados Unidos, o crescimento vai seguir o modelo da habitação individual e o do subúrbio de baixa densidade, continuando processos já em curso. Noutros países europeus, desenvolvem-se nas periferias grandes conjuntos de habitação social, seguindo o modelo progressista, exemplos dos *grands ensembles* franceses.

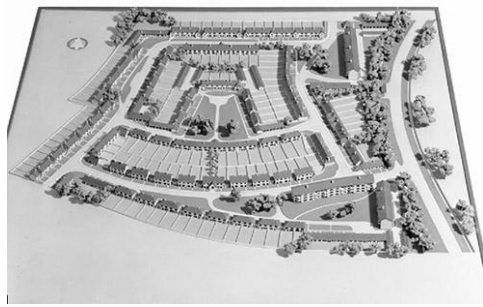
Este período corresponde também à expansão e fragmentação da cidade. O ritmo de transformação da paisagem urbana é mais acelerado: em vez de crescimento incremental e em continuidade, ou o preenchimento de “vazios”, seja em ciclos de demolição e renovação, seja em novos crescimentos em expansão (Carmona et al., 2003). Os novos desenvolvimentos permitiram acessos facilitados e ambientes de cariz funcionalista, mas desvincularam-se dos espaços históricos.

Neste contexto, o planeamento tendencialmente racionalista e normativo, é o principal instrumento que suporta a acção organizadora do Estado (M. Pereira, 2009), desenvolvidos em várias etapas consecutivas (elaboração, execução, avaliação). Os sistemas canónicos e hierárquicos de planos territoriais são baseados em aproximações sucessivas (Herce, 2013): planos parciais (ou de pormenor) para detalhar a expansão; planos gerais (ou directores) para determinar a ocupação urbana e planos territoriais para enquadrar o contexto e as relações regionais<sup>15</sup>.

O Estado tem um papel central na acção de infraestruturação e capacidade de adquirir e urbanizar solo, enquadra as intervenções e instituições públicas e pretendendo regular as iniciativas privadas que também crescem em número e em área, com a construção industrializada e estandardizada (Portas, 2008a). A acção do Estado assegurou o desígnio do bem colectivo e do interesse público, numa acepção bastante abrangente. A

---

<sup>15</sup> retomavam a ideia de planeamento regional surgida com P. Geddes.



**Fig. 17** | *Modelo residencial para uma new town.* Fonte: Imperial War Museum (site)

**Fig. 18** | *Sarcelles, grand ensemble, 1961.* Fonte: Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (site)

capacidade produtiva (tecnológica, mas também da economia dos agentes produtores do espaço urbanizado) permitia a urbanização de grandes áreas da cidade em períodos relativamente curtos (Madanipour, 2007).

O próprio plano (como produto), torna-se lei, adquire um carácter rígido e converte-se num fim em si mesmo, donde a mera existência de um plano, passa a representar a legitimidade no consumo do território e na organização da cidade (Herce, 2013). A execução do plano dependia da forte liderança pública e do cumprimento das orientações pelos agentes privados. O carácter normativo e de dominância da decisão técnica torna-o quase exclusivo de um saber teórico de acordo com os “especialistas”, afastando o entendimento e a participação do cidadão (idib.).

Marcado pela concepção de um tempo longo, corresponde a uma época onde as dinâmicas urbanas permitiam previsão de comportamentos e vários sectores de actividades se desenvolviam de forma estável (Font, 2003). Os processos de determinação, de planeamento e de programação fiável seguem mecanismos de lineares de análise - diagnóstico - avaliação - dimensionamento. Os instrumentos de traçado e “estruturas generativas” são substituídos por instrumentos normativos, com parâmetros de ocupação do solo, programas e operações de desenvolvimento. Face a este modelo: “(...) quelle place est laissée au champ infini et indéterminé des valeurs à créer et des désirs possibles?” (Choay, 1965, p. 40)

Todo este crescimento urbano é indissociável de um processo de suburbanização crescente da função residencial, patente desde o início da revolução industrial. A expansão dos subúrbios não foi possível sem a motorização: primeiro dos transportes colectivos e depois do automóvel (como transporte individual da classe média crescente), associada a um sistema viário cada vez mais sofisticado, permitindo cobrir distâncias maiores em menor tempo. A generalização de outras inovações e investimentos possibilitaram um crescimento rápido e forte (Herce, 2013): extensão da rede eléctrica, serviços e equipamentos públicos, massificação das técnicas de construção de habitação, definição de *standards* para dimensões e condições de habitabilidade dos espaços, etc.

Embora os padrões de desenvolvimento estivessem inicialmente ancorados às vias rápidas rodoviárias, o automóvel não limita a expansão à lógica linear (como antes o comboio, p. e.). Com uma maior flexibilidade, os padrões de deslocação e de

implantação, foram-se diversificando e espalhando (Kostof, 1992). Isto é válido tanto para a edificação de grandes conjuntos de habitação, como para os crescimentos de moradias em baixa densidade (Nunes, 2009).

Vista como lugar de reprodução social (A. Domingues, 1994), a periferia foi desenvolvida de acordo com os modelos funcionais da Teoria dos Lugares Centrais (Christaller, 1966). A produção dos grandes conjuntos suburbanos da cidade fez-se um pouco por toda a Europa, embora com expressões formais diferentes, com forte intervenção e controlo público. Mas fora destes conjuntos, o solo urbanizado também cresce, em processos menos regulados, dando inclusivamente origem a fenómenos de urbanizações “espontâneas “ ou marginais<sup>16</sup> (Solà-Morales, 1997).

Nestes casos, o planeamento formal não existe, embora alguma organização permita superar os níveis de infraestruturas e de serviços urbanos muito baixos. Em vez de um processo regulado, existe o processo errático e baseado na iniciativa individual, na variabilidade do mercado e nas especificidades próprias de cada caso, originando uma estrutura urbana pouco inteligível e coesa, mas capaz de superar necessidades específicas a que o “mercado canónico” não correspondia.

Com o tempo, a produção da cidade deixa progressivamente de corresponder a um tipo uniforme ou “universal” de acção (Kostof, 1992), sendo um reflexo de muito factores locais (cultura, sistemas bancários, transportes, técnicas construtivas, modelos de administração do território, etc.). As combinações podem ser variadas, entre o extenso *patchwork* de casas individuais e os grandes conjuntos de habitação em alta densidade; entre o *laissez-faire* da iniciativa privada e/ou individual e o planeamento centralizado.

O planeamento e as preocupações à escala regional surgem da necessidade de enquadrar a nova escala e diversidade, não só dos fenómenos urbanos, mas também dos agentes públicos e privados. Se formalmente a cidade vai perdendo os limites precisos, dando origem a territórios mais complexos, na sua produção vários processos escapam ou “ultrapassam” os procedimentos do planeamento formal e sistemático, ao mesmo tempo que se vão questionando os seus princípios e procedimentos.

Em síntese, a cidade industrial estava baseada numa previsibilidade bastante grande e uma visão optimista do futuro (Ascher, 2001) - empresas, trabalhadores, planeadores, contavam com crescimento económico e estabilidade política e social. Neste sistema, o planeamento afirmava-se como um instrumento chave, na limitação das incertezas e antecipação das necessidades futuras.

---

<sup>16</sup> Estas ocupações tanto seguem modelos dispersos, como outros mais densos e precários.

## 1.1.2. O início da cidade pós-industrial

### A crítica à cidade industrial moderna

Os sintomas de disfunção da cidade industrial são anteriores ao seu processo de desagregação - e.g. a deslocalização da indústria, crises energéticas, movimentos sociais - fazendo parte dos processos de transição. Com o acelerar do ritmo das transformações económicas crescem repercussões físicas e sociais no ambiente urbano.

Censuram-se os ambientes urbanos desraizados dos lugares e pobres em interacção social, as soluções em tábua rasa e destruição do património, o impacto (ou da pertinência) da construção em grande altura, espaços públicos desvinculados do edificado, privilégio do automóvel, etc. Outras críticas centram-se no excesso de intervencionismo do Estado, na primazia do plano face à realidade, ou do quantitativo face ao qualitativo, na incapacidade para lidar com os problemas sociais, no uso excessivo de *standards* abstractos, etc. (Madanipour, 2007).

Desde logo, é no contexto dos CIAM que renasce a preocupação com os centros das cidades e a vida em comunidade, descaracterizados pelo crescimento desordenado do pós-guerra (Sert, 1952). A seguir, a criação do *Team X*, no âmbito do 10º congresso do CIAM (em 1956), mostra novas abordagens. Afastando-se de uma organização fixa e pré-estabelecida, propunham um processo mais orgânico e evolutivo para a construção da cidade: o estabelecimento de uma estrutura onde a transformação poderia ocorrer ao longo do tempo. Este olhar sobre a cidade é dominado pelos mesmos processos de modernização, que se tentam compatibilizar com processos de apropriação e identificação com utilizadores individuais e comunidades.

Mas é sobretudo a partir de meados dos anos 1960, **que a crítica do funcionalismo no Urbanismo Moderno, proporcionou um campo fértil de questionamento e emergência de várias respostas alternativas.**

Contra a racionalidade simplificadora da arquitectura do Movimento Moderno, Venturi (1966, p. 16) afirma: "I like the complexity and contradiction in architecture. (...) Instead, I speak of complex and contradictory architecture based on the richness and ambiguity of modern experience, including experience which is inherent in art."

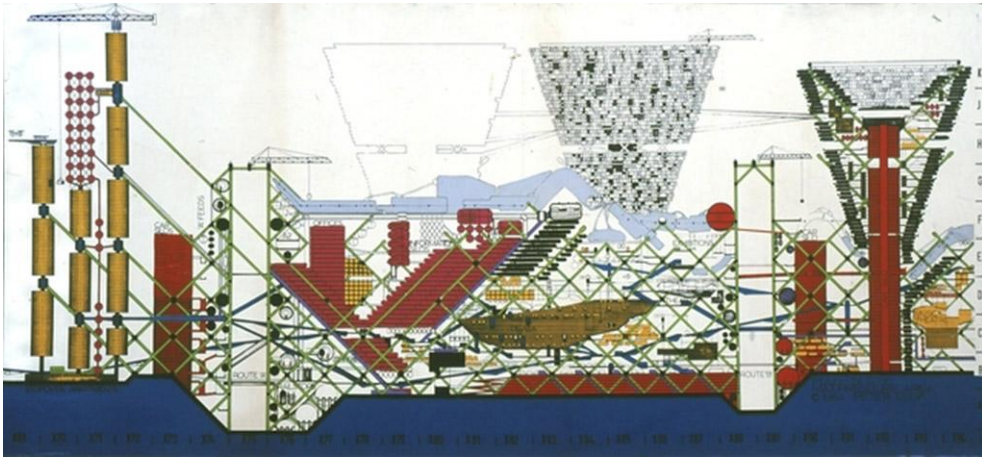
Lefebvre (1968) reclama o "direito à cidade": não apenas o direito a aceder e instalar-se na cidade, mas a garantia de usufruir dos equipamentos, serviços e direitos que a cidade oferece, o direito à vida e à participação na cultura urbana, incluindo o direito à equidade e à diferença, numa cidade que era tendencialmente homogeneizadora. A cidade como "obra" e não como "produto" a partir da apropriação e da socialização (Lefebvre, 1996). Na crítica ao processo de expansão e periferização<sup>17</sup> da cidade, Lefebvre (1996) recusa o

---

<sup>17</sup> Lefebvre (1996) considera outros exemplos que na sua visão mostram marcas anteriores destes processos. A reforma de Paris por Haussman para recusar a afirmação do poder totalitário do Estado na transformação



Fig. 19 | *Plug-In City*,  
Peter Cook. Fonte:  
Archdaily (site)



planeamento vigente, que se opõe à cidade pré-existente, destruindo os elementos urbanos legíveis: ruas, praças, monumentos, espaços de encontro e de apropriação.

Em semelhança a períodos anteriores, Choay (1965) continua a identificar as correntes progressista e culturalista. A vertente progressiva - designada de tecnotopia - segue uma abordagem suportada pelas novas técnicas de construção e pelas necessidades e (possibilidades) de estilos de vida do "Homem do séc. XX". A polarização em torno da revolução económica e tecnológica (transportes, da comunicação, da informática e da robótica), deu origem a investigações sobre estruturas, formas e dinâmicas mais complexas. Uma abordagem *high tech*, com infra-estruturas leves, exploram um universo de estruturas insufláveis, ambientes descartáveis, cápsulas espaciais e imagens com forte impacto visual. Vários autores podem ser enquadrados nesta corrente: A. Isozaki, K. Kurokawa, Yona Friedman, B. Fuller, grupo Archigram; que embora com expressões diversificadas assentam numa exploração radical do futuro e do indeterminado.

Nesta linha, ainda que claramente utópica, a produção do grupo Archigram mostra aspectos relevantes: a cidade é vista como rede, um local des-hierarquizado, capaz de se expandir indefinidamente e adaptar a cada nova situação (Fig. 19). A exploração a partir de protótipos tenta garantir a adaptabilidade e a flexibilidade dos espaços, às exigências naturais da evolução rápida das sociedades e das tecnologias que estas desenvolvem. Como outros contemporâneos (Y. Friedman) utilizam a oposição de *hardware* e *software* (substituindo a ideia de estrutura e preenchimento) (Rouillard, 1999): o *hardware* é a estrutura fixa da cidade, o suporte de apoio onde são conectadas as unidades arquitectónicas, móveis e mutáveis - o *software*.

Na vertente culturalista, Choay (1965), identifica um retorno à realidade concreta, sobretudo à análise directa da cidade, reforçando aspectos do uso, da percepção e das

---

urbana. Na resposta ao crescimento da cidade industrial o habitar passa a ser uma função autónoma, afastada da cidade e da participação: o subúrbio é o resultado desse isolamento. Depois da II Guerra Mundial, o Estado passa a ser o regulador e produtor da habitação - questão premente à época - com fortes preocupações quantitativas (nº de habitações, rapidez de execução) do que qualitativas.

relações sociais, que podem ser sintetizados numa abordagem humanista. Nas décadas de 1960 e 1970, a rua, a socialização, o património e os centros urbanos foram o foco do debate sobre a cidade, não só na crítica das intervenções modernas, mas também por uma série de eventos e manifestações públicas, que vão dar novos significados ao espaço público, como lugar de mobilização e debate cívico (Kostof, 1991).

A nova perspectiva foi acompanhada pela produção teórica, sobretudo nos Estados Unidos. Os trabalhos afastam a visão universal, homogénea sobre o lugar, para valorizar a especificidade de cada local, conectada com aspectos da percepção e experimentação. A cidade é estudada enquanto entidade material - padrões visuais, experiência estética e visual (Cullen, 1961) - com atenção aos contextos - históricos, sociais, ambientais, culturais - e à maneira como as pessoas e as comunidades as percebem e habitam.

Jane Jacobs protagoniza o criticismo ao planeamento abstracto, restritivo e artificial, ao desaparecimento da trama regular e a rua do bairro, à primazia da mobilidade viária e às grandes intervenções. A originalidade da sua perspectiva (Jacobs, 1961) é baseada na observação da diversidade da vida social da cidade, no reconhecimento da complexidade da cidade e dos seus sistemas, na incorporação de conhecimento local nos processos de planeamento, na valorização da densidade, da mistura de usos e das economias locais.

Já os estudos de Lynch (1960) debruçam-se sobre a percepção e imagem urbanas - a forma como cada habitante percebe a cidade e as suas partes constituintes e se localiza nela. Focados na experiência urbana, evidenciam aspectos temporais e estruturais da organização urbana, onde a percepção do contexto urbano é feita a partir de alguns elementos base: caminhos, limites, bairros, pontos nodais e marcos. É uma contribuição para o estudo das especificidades e os significados: imagem da cidade e a leitura que dela fazemos está impregnada de memórias e significados.

As grandes intervenções viárias da cidade na “era do automóvel” são elas próprias alvo de crítica e reavaliação. O relatório Buchanan<sup>18</sup> reconhece a importância do automóvel para a crescente mobilidade de pessoas e bens, mas aponta efeitos negativos na degradação do ambiente, propondo a criação e delimitação de zonas pedonais. Na Europa, seguem-se várias intervenções de áreas e redes exclusivas para peões.

A crítica à cidade moderna trás também a valorização da cidade histórica, com vários movimentos de conservação e defesa de ambientes “do passado”, seja em questões mais relacionadas com o património arquitetónico (protecção, restauro, etc.), seja em temas de vivacidade e regeneração de zonas históricas centrais. Aldo Rossi (1966) retoma a importância da continuidade da história, do ambiente construído e da memória coletiva contra o plano “sem raízes” Apoiando-se nas ideias de permanência e de tipo para descrever a capacidade de transformação e duração da morfologia. A cidade é como uma construção ao longo do tempo: que enriquece com a constante transformação ou seja, a presença de diferentes tempos num mesmo lugar.

---

<sup>18</sup> Relatório “Traffic in Town” de 1963, encomendado pelo ministro dos Transportes do Reino Unido, a uma equipa coordenada por Colin Buchanan.

Em Itália, são levadas a cabo investigações de âmbito teórico e prático em algumas cidades. Em Bolonha desenvolve-se um processo de recuperação e regeneração do centro histórico, partindo da análise do tecido urbano e dos seus componentes (traçados e tipologias relevantes da edificado da cidade) - o conjunto de formas construídas que foram dando origem à construção da cidade (Kostof, 1992). As intervenções passaram a englobar para além da conservação física, outros aspectos sociais - manutenção da população local, disponibilização de serviços, etc.. Uma política continuada que só foi possível pela existência de uma administração local forte e a conjugação de instrumentos de desenho com intervenção nas áreas sociais e legislação adequada (ibid.).

Na Europa, aumenta uma consciência geral da necessidade de conservar o património: a Carta de Veneza é elaborada em 1964, em 1972 a UNESCO promove uma conferência sobre as políticas culturais europeias. Nas décadas seguintes, vários países aprovam legislações sobre a protecção de edifícios e conjuntos urbanos. Mas o desenvolvimento destas políticas patrimoniais e da valorização da cidade histórica conduzem mais tarde ao surgimento de modelos de cidade conservadoras, ancoradas na reprodução da cidade histórica (e. g. os desenvolvidos por Léon Krier).

Contra uma visão exclusivamente normativa do urbanismo, apresentam-se outras estratégias que ocupam uma escala intermédia, entre uma visão global e económica e a escala da arquitectura dos edifícios (Solà-Morales, 1997). Seja pela necessidade de incorporação de mais disciplinas, com novos temas como o ambiente (McHarg, 1969), ou o reconhecimento das formas, tipologias e dos processos de desenho (Alexander, 1964; Castex, Depaule, & Panerai, 1977; Rowe & Koetter, 1978). Na impossibilidade de abordar a escala global, desenvolvem-se acções a partir das “partes” e dos “fragmentos”, onde o foco na escala arquitectónica é equilibrado com a sua integração na estrutura urbana.

Em síntese, a crítica a uma visão “cientificista e tecnocrática” do planeamento, reclama uma maior atenção e valorização às especificidades dos lugares e das comunidades, aos significados e percepções, aos aspectos da socialização do espaço e processos menos hierárquicos. Reconhece-se que os problemas não urbanos não podem ser resolvidos exclusivamente por soluções técnicas, necessitando de incluir outras disciplinas mais diversificadas e uma maior atenção às populações locais. Várias correntes europeias (França Inglaterra, Holanda) requerem a participação como método novo de planeamento, com processos menos dirigistas (e menos dependentes da visão dos arquitectos e urbanistas) e inclusão de outros actores.

## Os processos de mudança: desindustrialização e globalização

**O fim do futuro previsível e planificável.** A partir dos meados da década de 1960, mas sobretudo ao longo da de 1970, iniciam-se outros processos económicos de transformação da sociedade. Nesta época, o sistema de capitalismo industrial “fordista” entra em crise (Harvey, 1990): a produção em massa e os modelos de organização

industrial - fixos, estáveis, mas de grande rigidez - foram mostrando várias incapacidades e contradições. As economias tornavam-se cada vez mais abertas e interligadas.

O despoletar da crise do petróleo de 1973, que se converteu rapidamente numa crise económica mundial (com inflação e recessão importantes), conduziu a um processo de reestruturação económica, política e social, com vários períodos de instabilidade e experimentação. Assim, a crise do fordismo e do keynesianismo criou condições para o aparecimento de uma nova forma de economia mercantil, um capitalismo de "acumulação flexível", com sistemas políticos e de regulação bastante diferentes e uma liberalização da acção. A acumulação flexível assentou na fluidez do mercado laboral, da produção e consumo dos produtos, com a emergência de novos sectores económicos e intensificação das inovações comerciais, tecnológicas ou organizacionais (Harvey, 1990).

A produção industrial deslocalizou-se - dos países desenvolvidos para outros em desenvolvimento com condições mais competitivas - e foi substituída por um sector de serviços crescente. Mas o fim do contexto industrial, evidenciou-se nas sequelas que deixou - complexidade dos sistemas e espaços agora obsoletos, grandes massas operárias desempregadas, poluição e consumo de recursos não renováveis, etc. Depois de um prolongado período de desenvolvimento em condições estáveis e ancorada na previsibilidade, inicia-se um período de instabilidade, riscos e de reconsiderações: a que Galbraith (1977) chamou a "idade da incerteza".

A investigação e a ciência passaram a dar mais atenção ao estudo de transformações económicas e sociais de maior escala, fenómenos globais de onde sobressai a complexidade. Várias inovações tecnológicas (chip, microprocessador, satélites, cabos de fibras óptica, etc.) melhoraram a capacidade dos sistemas de comunicação à distância, com impactos na sociedade. Harvey (1990) constata uma mudança nas práticas culturais e político-económicas, vinculada pela emergência de novas maneiras de experimentar o tempo e o espaço, que designa por "compressão espaço-tempo". Resultado da aceleração dos processos globais e tempos de produção, dos avançados sistemas de fluxo de informação e comunicação, das racionalizações das técnicas de produção, e da emergência e serviços financeiros mundiais, levam a um encurtamento das distâncias e a um maior impacto global de eventos locais.

O mundo torna-se numa "aldeia global" de interdependências económicas e ecológicas, onde os horizontes temporais se encurtam. A globalização é resultado da "intensificação das relações sociais à escala mundial, relações que unem localidades distantes de tal maneira que os factos locais são moldados por acontecimentos que se dão a muitos quilómetros de distância, e vice-versa" (Giddens, 1995). Dada a rapidez do processo de aceleração de mudança da sociedade, é descrito como um "choque do futuro" (Toffler, 1970): dada a rápida sobreposição de uma nova cultura sobre a cultura antiga, com grandes impactos e exigências de adaptabilidade.

As consequências destas transformações na sociedade, na economia e nos processos produtivos na cidade e na sua organização sobrepõem-se. Por um lado, as cidades (ou as áreas da cidade) ancoradas na produção industrial entram em decadência - desemprego,

grandes áreas obsoletas, pouco dinamismo económico, etc. - com processos que ocupam várias décadas e de inversão demorada. Noutros casos, o aumento e densificação da rede de mobilidade e transportes, faz com que a expansão urbana se diversifique cada vez mais, com novas lógicas de localização das funções urbanas e a perda de determinados referentes centrais, reforçando a dispersão do crescimento urbano.

Estas transformações da economia têm consequências para a capacidade de intervenção do Estado (disponibilidade de recursos) que afectam a prossecução do planeamento hierárquico. O Estado deixa de assegurar todos os “serviços assistencialistas” perde o forte papel na salvaguarda e controlo do interesse público, passando à regulação dos diferentes agentes privados que intervêm na produção da cidade (Portas, 2008a).

No domínio instrumental, o planeamento procura instrumentos mais flexíveis. O mercado opera mais livremente: em parceria, ou exclusivamente pela acção do sector privado. As intervenções primam pela lógica do máximo lucro em detrimento de um retorno para interesses ou funções colectivas. Reformulado, o sistema de planeamento torna-se um facilitador: planos mais ágeis, às vezes substituídos por programas orientadores, onde são admitidas maiores margens de negociação, entre os diferentes agentes. O planeamento estratégico é experimentado em escalas metropolitanas (e.g. Espanha e Itália), com objectivos de atrair e integrar os agentes económicos.

Como resultado, a intervenção na cidade, torna-se cada vez mais fragmentada. Cresce a dificuldade de regular e coordenar os privados, que actuam exclusivamente nos seus projectos e interesses (Hall, 1998). A intervenção privada tende também a focar-se em nichos do mercado imobiliário (escritórios, turismo, condomínios...) ou espaços privilegiados da cidade, em modelos homogeneizantes (centro comercial, marina...). Crescem fenómenos de exclusão social e faltam ferramentas para abordar os problemas económicos e sociais que advieram da desindustrialização.

A mudança de uma cidade ancorada e estruturada na produção (industrial), para outra baseada no consumo (massificado) não vai ser feita, nem de forma instantânea, nem uniforme. Isto apesar da rapidez “galopante” dos processos de transformação, que em geral aumentam a “comodificação” dos valores urbanos transformados em mercados transaccionáveis. A cidade pós-industrial não vai eliminar todas as características da cidade industrial, assim como esta não eliminou toda a cidade histórica (Ascher, 2001). Mas as lógicas de funcionamento são alteradas independentemente da época dos tecidos urbanos em questão. A cidade deixa definitivamente de estar vinculada a um lugar central, iniciando a “era of the middle landscape: that synthesis of city and country which is quickly becoming more populous than either” (Kostof, 1992, p. 59).

## 1.2. DIVERSIDADE NA CIDADE PÓS-INDUSTRIAL



Fig. 20 | Póvoa de Santa Iria, paisagem urbana. Fonte Própria, 2013

*At the start of the twenty-first century, the old 'certainties' about urban form are challenged. The future will be different from now, in ways we do not yet know.*

*(Carmona et al., 2003, p. 34)*

A variedade de contextos urbanos hoje emergentes não permite traduzir facilmente a ideia da cidade pós industrial como um modelo único, de características próprias e bem definidas, como acontece quando designamos uma cidade como agrária-tradicional ou industrial-moderna. Assim, os problemas que queremos aprofundar são, em primeiro lugar, como caracterizar um modelo (ou matriz) do que chamamos *pós-industrial* e em segundo lugar, entender como se faz a transição entre um e outro modelo. Como objectivo, interessa-nos encontrar: os factores que permitem manter neste processo de transição, determinadas funções e dinâmicas existentes na cidade industrial e como se introduzem acções de mudança, num contexto de diversidade das escalas da identidade urbana. Isto é, interessa encontrar os factores mais determinantes, os factores de adaptabilidade e os factores de mudança ainda indeterminados.

### Princípios e definições da cidade pós-industrial

A definição de pós-industrial é normalmente usada para nos referirmos à substituição das indústrias ditas tradicionais, pelas indústrias e serviços baseados no conhecimento, e às novas estruturas económicas e sociais que substituíram a economia industrial do séc. XIX e XX. Enquanto a primeira nos dá mais referências em relação às funções produtivas ou económicas, a segunda mostra a mudança na componente social e de interacção das populações (Cowan, 2005).

A vertente mais económica foi primeiramente definida pelo economista Daniel Bell (1973), que introduziu o termo sociedade pós-industrial, reflexo da mudança da produção de bens para um foco nos serviços e no conhecimento, com implicações na sociedade. Ao longo dos anos 70, a reestruturação económica leva a uma maior concentração empresarial, avanços técnicos e tecnológicos e uma importância nas questões de coordenação e organização económica à escala global. As novas formas de transporte e comunicação facilitam a movimentação de bens, capitais e pessoas, potenciando grandes alterações nas décadas seguintes. O uso do termo, apesar de ajustado a um determinado contexto histórico, foi-se generalizando, quer nas suas aplicações à cidade, assim designada por “cidade pós-industrial”, quer estendendo o seu âmbito temporal e territorial, chegando mesmo a aplicar-se à cidade contemporânea em geral (Zoido et al., 2000).

O termo pós-industrial aparece também associado ao termo “pós-moderno”, da mesma forma que o qualificativo “industrial” foi associado ao “moderno”. Apesar de, em determinadas áreas a questão da definição do que é o pós-moderno ou a pós-modernidade, ter contornos bastante específicos (e. g. nas artes plásticas ou literatura), no contexto da análise das transformações da cidade, vários autores (sobretudo na área da geografia), associam frequentemente os dois termos (Harvey, 1990) (Hall, 1998). Amendola (2000) refere uma cidade pautada pela indeterminação, fragmentação, subjectividade e a casualidade, procura da beleza e com identidades múltiplas e cambiantes. Apesar destas particularidades, a definição não é uniforme nem homogênea e é feita da diversidade de formas urbanas e modos de produção.

A questão da pós-modernidade abre também a discussão sobre se estamos num período que é substancialmente diferente do anterior, ou se aquilo que assistimos são transformações resultantes de processos anteriores. Por exemplo Giddens (1995) recusa a ideia de pós-modernidade, afirmando em seu lugar uma modernidade tardia, um período de radicalização da modernidade. Parte do pressuposto que a modernidade não é um estado, mas sim um processo<sup>19</sup> de transformação da sociedade, centrado na mudança - ou que quer dizer que em vez de modernidade, o que temos é modernização. Também Ascher (2001) considera que a época actual corresponde ao estado de aceleração da modernização. Em vez de uma recusa do período anterior, esta terceira<sup>20</sup> fase da modernidade corresponde a uma libertação do racionalismo demasiado simplista (e das certezas que ele trouxe), que caracterizaram a produção da cidade industrial. Este processo de mudança dá origem a uma sociedade marcada pela reflexividade, pela individualização e pela diversificação social.

Retomando a questão da cidade pós-industrial contemporânea, é facto que ela já não tem como elemento dominante a produção industrial, e que outras actividades do sector terciário, mais ligadas aos serviços e ao lazer se vêm ampliando e diversificando. Mas a

---

<sup>19</sup> Mudança progressiva mas plena de “revoluções” e “crises” em várias áreas (economia, social, política, etc.)

<sup>20</sup> A primeira fase corresponde à cidade da renascença e dos tempos modernos, a segunda corresponde à cidade da revolução industrial.

queda do enfoque produtivo da cidade, não conduziu só por si, à constituição de uma nova identidade urbana, como modelo uniforme de cidade, nem a uma designação que seja inequívoca e consensual. Em vez de uma única característica, podemos constatar nas cidades contemporâneas diversos traços, com maiores ou menores incidências: globalização, escala metropolitana, redes de mobilidades, eventos, tecnologias de informação e conhecimento, actividades culturais, lógicas de consumo, turismo e actividades de lazer, multiplicidade de estilos de vida, etc. E a própria diversidade de contextos geográficos e económicos “diversifica” os modelos.

A discussão sobre a transição da cidade industrial-moderna, para uma cidade pós-industrial-pós-moderna, é abundante e engloba várias áreas (não só as da gestão e estudo do território, mas também a economia, o marketing, etc.). A cidade pós-industrial terá uma forma, padrões de uso (e valores) do solo, geografias e paisagens, com uma maior complexidade que já não poderão ser representados (Hall, 1998) por modelos simplificadores<sup>21</sup>, uma vez que se pautam pela maior complexidade e interacção.

Dessa forma, estas transformações do ambiente urbano correspondem a uma produção teórica alargada que vem se caracterizando, em modelos de “cidades explicadas” (P. Brandão, 2008b), consoante as problemáticas que em cada uma parecem dominantes<sup>22</sup>. Apesar dos inúmeros modelos desenvolvidos, algumas características emergentes são comuns: forma fragmentada frequentemente extensiva, estrutura pouco clara (mais caótica) e processos de urbanização (ou reurbanização) distintos dos anteriores.

Encontramos então, na produção teórica urbana o reflexo da “nova cidade” e das suas inconstâncias. Seja relacionada com as novas relações de comunicação, tecnologias e informação, que se reflectem nas novas relações territoriais globais (Sassen, 1991), na importância das redes e das tecnologias (Castells, 1989), nas alterações das grandes conglomerações urbanas (Ascher, 1995) ou mesmo na volatilidade de uma “cidade líquida” (Bauman, 2000). A complexidade dos processos territoriais é representada sobre vários pontos de vista: as dispersões urbanas do “*sprawl*” ou a “urbanização” genérica (Muñoz, 2008), a complexidade e fragmentação de uma cidade sem centro e sem limites configurados (Soja, 2000) ou uma urbanização dispersa e não hierárquica, fortemente conectada (Indovina, 1990). Os efeitos e as consequências destas mudanças reflectem-se nos próprios processos de construção da cidade (Harvey, 1990, 1996; Lefebvre, 1974).

Outros autores destacam a questão da cidade espectáculo, do consumo e do domínio da imagem: seja na reprodução de traços da uniformidade (Koolhaas, 2006), ou de uma fé absoluta no objecto arquitectónico (Koolhaas & Mau, 1995); na reprodução de imagens de fantasia das cidades “disneyficadas” (Sorkin, 1992). Outros autores focam-se ainda em temas ligados à regeneração da cidade, com olhares específicos como o da criatividade (Landry, 2000, Florida, 2002), da sustentabilidade associada à cidade compacta (Rogers, 1997) ou da cidadania (Borja & Muxí, 2003).

---

<sup>21</sup> como anteriormente foram, por exemplo, os modelos de Burgess ou Hoyt.

<sup>22</sup> A título de exemplo ver a lista apresentada em (P. Brandão, 2008b).



Partindo desta moldura diversa, podemos aprofundar a produção teórica, seguindo um elenco de temas que ilustram diferentes perspectivas e a complexidade presente.

## Manifestações, temas e teorias emergentes

Retomamos a discussão da passagem do paradigma industrial para uma sociedade mais aberta e flexível apoiada na revolução tecnológica - a era da informação ou do conhecimento. Toffler (1980) define esta transformação como a terceira vaga<sup>23</sup> caracterizada pela flexibilidade e velocidade, que privilegia aspectos como a diversidade, criatividade e mudança.

Os padrões de localização das actividades vão-se transformando e reorganizando, com as possibilidades abertas pelas redes telecomunicações que eliminam a necessidade de uma sincronização de todos os trabalhadores, tanto temporal como espacial. Vários autores referem o impacto das novas tecnologias sobre o conjunto edificado das sociedades da segunda metade do séc. XX, linha de reflexão que pode ser resumida na ideia dos "urbanismos de redes".

A expansão das infraestruturas físicas (sobretudo as da mobilidade) dá-lhes grande relevância no funcionamento e no crescimento da cidade, principalmente ao automóvel e à mobilidade individual. O reforço de uma componente infraestrutural dedicada - a via - faz com que muitas vezes, ruas, avenidas e praças, percam a capacidade de acumular e mediar actividades de encontro e de circulação, para se dedicarem aos fluxos e ao movimento (Borja & Muxí, 2003). A estruturação da rede viária é mais pautada por lógicas de hierarquia e organização de tráfegos, que pela articulação de tecidos ou multifuncionalidade dos espaços.

Assim, os espaços de maior acessibilidade (grandes nós viários, interfaces, etc.) fora das zonas tipicamente centrais, ganham novas actividades económicas, postos de trabalho e serviços antes confinados às zonas centrais (Kostof, 1992). A intensificação destes fenómenos leva à conformação daquilo que Garreau (1991) baseado na experiência americana, denomina por *edge cities*, zonas que concentram uma mistura de empresas, comércio e espaços de lazer, em áreas afastadas dos núcleos centrais e que servem (ou se misturam com) áreas residenciais periféricas.

Seja com esta ou outras designações, podemos afirmar que as funções centrais, não estão já confinadas à cidade histórica ou tradicional, mas localizam-se em espaços de nova acessibilidade. As próprias funções centrais são mais diversas: centros comerciais, universidades, parques tecnológicos, interfaces de transportes, etc.

Os espaços centrais canónicos vão perdendo habitantes (comuns) e actividades produtivas, passando a especializar-se em funções administrativas, actividades terciárias,

---

<sup>23</sup> As vagas ou avanços correspondem à identificação de padrões técnico-produtivos ao longo da história humana: 1ª corresponde à sedentarização, a era da agricultura e a 2ª à revolução industrial.

espaços de cultura, turismo e lazer. Em alguns casos, assistem-se a processos de gentrificação (W. Rodrigues, 2008; Smith & Williams, 1986) das populações dos bairros históricos; noutros fenómenos de degradação e abandono ou a diminuição das actividades de encontro e socialização. Os espaços residenciais continuam (na sua maioria) a afastar-se cada vez mais da cidade consolidada, em padrões, formas e modelos de produção bastante diversificados, respondendo a necessidades de grupos urbanos com recursos e *standings* distintos (Zoido et al., 2000).

## A informação e a cidade da comunicação

A expansão das infraestruturas também abre outras possibilidades com menor presença física mas impacto determinante: redes de telecomunicações ancoradas numa rápida evolução tecnológica mudam as formas de interacção e de organização da sociedade. Para Mitchell (1995), as telecomunicações digitais vão transformar a forma urbana, de forma similar à que as redes de abastecimento de água, esgotos, electricidades, transporte mecanizado, telégrafo e telefone o fizeram anteriormente. Ao suportarem a comunicação e interacção remota e assíncrona, contribuem para tornar as relações entre espaço e tempo ainda mais independentes.

Entre a forma urbana e as redes de comunicação, algumas relações contrastantes emergem. Por um lado, as redes são o suporte que permite que à cidade estender-se e dispersar, “libertando-se” da proximidade física, e dando origem a tecidos mais fragmentados ou “fluidos”. Por outro, as mesmas redes garantem tecidos urbanos que são mais conectados e integrados - ainda que electronicamente e nem sempre no meio físico - que anteriormente (Carmona et al., 2003).

Esta sociedade em rede (Castells, 2003a) centrada no uso e aplicação da informação e do conhecimento, num contexto global pautado por processos de revolução tecnológica, mudanças económicas, novos movimentos sociais, com profundas mudanças nos valores e nos sistemas políticos. Organizada numa estrutura lógica em rede<sup>24</sup>, como sistema dinâmico e aberto, permite a expansão sem a perda de equilíbrio. As redes constituem um dispositivo sobre o qual é suficiente a qualquer estabelecimento humano - minúsculo ou gigantesco - articular-se para poder funcionar.

A cidade informacional (1989) é pautada pela flexibilidade, fragmentação e polarização social - onde a mudança constante advém da tecnologia e organização. A forma urbana não é determinada, pelo contrário os ambientes urbanos evidenciam maior flexibilidade no espaço e mudança ao longo do tempo. Uma nova lógica espacial emerge: o espaço dos fluxos (mercadorias, capitais, informação, pessoas, decisões, etc.).

As relações de vizinhança e de hierarquia já não se exprimem directamente na organização dos espaços: "social practices can now be simultaneous without being

---

<sup>24</sup> Defina como um conjunto de nós interconectados, flexível e adaptável.

physically contiguous" (Castells, 1996). O espaço dos fluxos inclui outros conceitos como o "tempo intemporal" e o "espaço sem lugar", dissolve o tempo, desordenando a sequência de eventos, tornando-os simultâneos, numa espécie de eterna efemeridade. Tudo pode acontecer em qualquer altura.

A importância e relevâncias destes processos levam a que alguns autores reforcem a ideia do desaparecimento dos lugares, que perdem importância face aos fluxos e às redes (Zoido et al., 2000). Podemos encontrar reflexões sobre esta temática, por exemplo em M. Webber (1964) e Augé (1994) na emergência dos não-lugares ou em Virilio (1993) na "imediatização" da cidade. O não-lugar<sup>25</sup> é um espaço de passagem, incapaz de dar forma a qualquer tipo de identidade, um espaço investido de velocidade e movimento, um espaço de incerteza e ambiguidade - o oposto de um lugar antropológico. Já Virilio centra-se num contexto de fragmentação e instantaneidade, reforçando o domínio temporal da cidade contemporânea. O foco no tempo real anula a noção de distância física, numa cidade que passa a "dispensar" o espaço.

Embora as várias manifestações "reais" confirmem a transformação do significado atribuído ao lugar e à localização (com perda de algumas valências), as mudanças que as tecnologias e as redes introduzem nas cidades, não conduzem a um processo de exclusiva descentralização. Castells (1989) exemplifica: mesmo trabalhando a partir de casa, espaços como Paris continuam a ser um sucesso.

## Economia e cidade

Este conjunto de avanços tecnológicos e mudanças nas formas de comunicação é traduzido (como já vimos) na internacionalização das economias e da desmaterialização das relações físicas entre os territórios. Se por um lado o sistema económico introduz desigualdades nas cidades (Capel, 2002), por outro o processo leva a uma concentração do poder económico em algumas cidades. Estas têm grande destaque no comando, gestão, coordenação e controlo das economias e dos mercados - designadas por cidades globais (Sassen, 1991). Espinha dorsal do capitalismo tardio, congregam os principais nós das grandes redes de telecomunicação, sedes de instituições financeiras e actividades terciárias "superiores"<sup>26</sup>, sendo genericamente grandes centros de poder e de tomada de decisão. Assiste-se assim a par da globalização, a um processo dialéctico de centralização-descentralização (centralização do poder e do capital e descentralização da produção).

Apesar de várias linhas de pensamento económico argumentarem a desvalorização do lugar e da cidade - uma vez que a produção está agora ancorada na informação e não vinculada a um espaço - assiste-se a uma maior importância das cidades e da localização

---

<sup>25</sup> Embora popularizado por Augé, o conceito de não-lugar tinha sido desenvolvido por Melvin Webber (1964).

<sup>26</sup> Por exemplo, consultoria legal e financeira, inovação, desenvolvimento, design, administração, recursos humanos, tecnologias de produção, manutenção, transporte, segurança, publicidade, marketing, estudos de mercado, gestão, etc.

em geral (Sassen, 1997) em todas as relações de competitividade económica. Assim, outras linhas redescobrem o território como factor fundamental do crescimento económico, mais que o suporte a uma determinada actividade produtiva. Por exemplo, a facilidade de localização faz emergir fenómenos de competição entre cidades, valorizando aspectos e atributos particulares e “irrepetíveis” (Zoido et al., 2000) de forma a atrair capital, população e turismo.

A criação de marcas de cidade (de regiões, países) (Elizagarate, 2003) favorece desde logo uma ideia de diferenciação, com maior atenção, por parte dos responsáveis públicos, à imagem e às qualidades físicas e ambientais dos espaços, mas pode também valorizar questões mais sociais e comunitárias. Várias políticas culturais, de intervenção e requalificação do espaço público têm sido desenvolvidas nestes âmbitos, com impactos diferenciados. Noutros casos, é a partir da realização de um grande evento internacional que se potencia uma nova imagem, e se desencadeia a transformação física e social.

## A comunidade, a proximidade e o local

Se a marca de cidade é a parte mais visível deste fenómeno, a identidade cultural é uma componente que muito pode contribuir para manter e fortalecer um sentido de pertença no quotidiano das comunidades locais e regionais (Borja & Castells, 1997). A identidade funciona com um elemento comum, um aglutinador numa sociedade feita de indivíduos e cada vez mais fragmentada e mais diversa.

O reforço da identidade local é assim um esforço de manutenção das relações interpessoais e dos espaços quotidianos, dos significados e relevância territorial, face ao domínio dos valores globais e dos fluxos (Zoido et al., 2000). Se promovidas pelas instituições locais, com lógicas de integração podem funcionar como ancoragem para manejar os impactos e pressões dos circuitos globais. Desta forma, global e local não são processos ou âmbitos antagónicos, mas sim complementares; escalas que as cidades precisam de integrar e estruturar (Borja & Castells, 1997) em conjunto.

Por exemplo, nos Estados Unidos, é a partir dos trabalhos de Jane Jacobs e William H. Whyte sobre a importância dos espaços e da escala da proximidade, da vivência e da identificação com os lugares, que ganham relevância no conceito de *placemaking*. Assente nas comunidades em torno dos seus “lugares”, é feito da construção colectiva dos espaços públicos como espaços centrais de cada comunidade. É uma abordagem centrada no valor e na criação de valor partilhado - com atenção para aspectos físicos, culturais, sociais e identitários dos lugares, ao longo do tempo. A participação da comunidade é central no processo, assim como a atenção ao desenho e às possibilidades e qualidades do espaço.

Um pouco por todo o mundo, o espaço público tornou-se assim nas últimas décadas, um tema central no debate e nas políticas urbanas, não como um acessório ou elemento “embelezador”, mas como um valor urbano em si mesmo, como um catalisador e dinamizador de outros processos (Portas, 1987). Desde as primeiras pedonalizações de

espaços centrais e comerciais, à requalificação do espaço público como indutor de novo investimento e dinamização local, as tipologias, escalas e investimentos na transformação do espaço público foram crescendo e diversificando-se.

A valorização da escala e dos usos de proximidade, trás também uma maior preocupação com os modos suaves de deslocação e a compatibilização da deslocação com outros usos. Conceitos como *walkability* e *bikeability* são introduzidos como reflexo da necessidade de analisar e avaliar estas características do espaço urbano.

## Discursos da mobilidade e do urbano disperso

As cidades sofrem assim processos divergentes - de crescimento e expansão, de declínio e abandono, de substituição e reciclagem - que as fazem “dissolver-se” pelo território. O resultado encontra-se em contextos urbanos diversificados, policêntricos e descontínuos, que incluem tecidos urbanos e suburbanos, padrões concentrados e dispersos, manchas periurbanas, espaços em rápida transformação ou obsolescência. Têm actividades diversificadas - produtivas, residenciais, comerciais, de lazer - construindo sistemas de centralidades “em rede” complementares. O policentrismo tanto resulta da diversificação de modelos monocêntrico (e. g. Lisboa) como de lógicas de rede que aglutinam em conurbações, múltiplas cidades médias (e.g. Randstadt, o Ruhr) (Portas, 2004).

Diversos autores exploram este tema da expansão e complexidade da cidade. Partindo da tentativa de definição do que é a cidade pós-industrial, Soja (2000) define uma *postmetropolis* (depois da *metrópole*), como na forma incerta, sem fronteiras estáveis ou definidas, uma acumulação de inúmeros territórios fragmentados, com “unidades” pontualmente estruturadas, dispersas por territórios diversos.

O exemplo, o paradigma deste tipo de cidade, é a cidade de Los Angeles<sup>27</sup>: cidade sem centro, sem limites configurados, caracterizada pela auto-estrada, pelo centro comercial, pelo parque temático, etc. A sua complexidade encontra-se nos processos sociais e nos padrões formais: processos de “des-territorialização” - ou seja a destruição de padrões existentes, perda do sentido de lugar e de comunidades locais - e de “re-territorialização” - isto é, a dispersão da cidade por novas realidades em que o urbano se mistura com o não urbano. É um espaço de contradição e diversidade: crescimento e declínio, concentração e descentralização, onde pobreza e riqueza são justapostas.

Na *postmetropolis*, Soja identifica seis discursos / processos de reestruturação em curso:

- ▶ *flexcity* - resultado da reestruturação económica, é um espaço de produção económica mais flexível e geograficamente deslocalizada;
- ▶ *cosmopolis* - resultado da globalização do capital, trabalho, cultura, é um lugar de confronto do local e do global;

---

<sup>27</sup> Soja enquadra-se na escola de geografia urbana de Los Angeles, onde a cidade é usada como modelo para a análise e produção teórica.

- ▶ exopolis - resultado da reestruturação do espaço urbano, dos processos de descentralização e recentralização;
- ▶ *metropolarities* - emergência de novos padrões de fragmentação e diferenciação social e cultural;
- ▶ *carceral archipelagos* - crescimento de condomínios fechados e da securitização e vigilância do espaço público e privado;
- ▶ *simcities* - crescimento do impacto das simulações e do imaginário, na confrontação com a cidade real.

Na passagem da “cidade delimitada” para a intensificação da “explosão da cidade” há impactos relevantes para qualidade ambiental dos espaços e para as condições de serviços das infraestruturas e equipamentos urbanos (Herce, 2013). O aprofundamento das noções envolvidas no “salto” epistemológico de Choay (1994) - da cidade ao urbano - multiplica as abordagens e a complexidade da nova realidade do “urbano disperso” com enfoques complementares.

Partilhando algumas destas características (descontinuidade, reestruturação económica, etc.), o trabalho de Indovina (1990) centra-se na análise da operatividade da *città diffusa* - uma forma de organização espacial do território, e não de um padrão morfológico. É um processo de urbanização com vertentes espaciais, mas também sociais, de funcionamento de uma determinada sociedade.

Distinta da urbanização difusa<sup>28</sup>, a cidade difusa é caracterizada por uma massa consistente de população, de serviços e de actividades produtivas; uma dispersão muito grande dos tecidos urbanos, onde a densidade e a intensidade não encontram expressão relevante. A continuidade dos tecidos é preterida em função da alta conectividade entre os distintos e múltiplos pontos do território: são ligações do tipo horizontal (e não vertical e hierárquico) que garantem uma mobilidade muito alta. Da mesma forma que as ligações não são hierárquicas, o território também não o é: não dominam centros e pólos fortes na organização social e física do território.

De forma similar, Sieverts (2003) estuda a paisagem urbanizada (ou a cidade “paisajada”) - a *zwischenstadt* (entre a cidade) - os tecidos que medeiam a cidade canónica e o campo, entre os espaços de vivências e os espaços de movimento, entre as dinâmicas locais e a os processos globais. Ancorada no crescimento e prosperidade do pós-guerra, a *zwischenstadt* é dispersão: combina elementos muito díspares em função, forma e escala, numa estrutura fractal, com sistemas de grande escala, muitas vezes isolados uns dos outros, mas onde a acessibilidade é mais importante que a proximidade.

A sua estrutura não é organizada racionalmente, mas responde em grande medida às necessidades de quem lá vive. O futuro destes territórios (de que forma vão evoluir e transformar-se) é incerta e desconhecida, dada a sua origem recente e a rapidez da sua transformação. É necessário encontrar formas de administração e planeamento que

---

<sup>28</sup> Resultado da passagem de uma urbanização concentrada, para uma ao longo de padrões lineares e contínuos, e depois para padrões dispersos.

possam ir de encontro às necessidades actuais e futuras, de gerir uma realidade urbana que não tem fronteiras administrativas. É o resultado de um largo conjunto de decisões privadas e independentes (e não de uma acção planeada coerente e consciente).

Será talvez Ascher (1995), que apresenta uma descrição mais abrangente da nova realidade urbana: a *metapolis* é vasta, heterogénea, descontínua, com raciocínios múltiplos e contrastantes e a diversificação das necessidades sociais. Configurada a partir das redes de mobilidade (transporte e comunicação), perde o vínculo e o substrato territorial e estende-se para lá da escala metropolitana. A falta de continuidade caracteriza os fragmentos que a compõem: espaços heterogéneos organizados segundo critérios de eficiência dos fluxos e deslocações.

A *metapolis* congrega portanto, os diversos atributos e espaços que integram a dinâmica necessária ao seu funcionamento: recursos, habitats, mão-de-obra, etc., que não têm necessariamente proximidade física. A dependência da rede de mobilidade origina por vezes fenómenos contraditórios: ligações fáceis entre pontos fisicamente afastados e difíceis entre espaços próximos, mas não integrados na mesma rede - o efeito túnel. A mobilidade é também o principal interveniente nas relações sociais “metapolitanas”: a individualização do espaço-tempo, a flexibilização e personalização crescente dos horários de trabalho, o desaparecimento de organizações estáveis e fixas.

A definição e descrição destes “modelos de cidade” está ancorada em territórios e manifestações específicas: Soja utiliza Los Angeles, Indovina descreve a região do Veneto central, Sieverts suporta-se nas “paisagens urbanas alemãs” e Ascher descreve Paris e outras aglomerações europeias. Mas apesar disto, encontramos algumas das principais características dos modelos descritos, noutras manifestações de sistemas urbanos.

Por exemplo, a questão da vasta dimensão territorial, com novas formas de organização, crescimento e expansão pelo território é comum a outros modelos como os do *sprawl* urbano nas cidades dos EUA, o surgimento das grandes metrópoles africanas ou a explosão das novas regiões urbanas asiáticas. Também eles correspondem a processos rápidos de transformação e de ampliação de escala da cidade, embora com características específicas. Na dialéctica global-local, a cidade pós-industrial embora mantenha processos de transformação que parecem “saltar fronteiras” é ainda assim fortemente marcada pelas dinâmicas, formas e instituições locais.

Se os tecidos urbanos são menos inteligíveis e formas urbanas mais dispersas e expandidas, com vários centros ou sem hierarquia no território (Carmona et al., 2003), isto não quer dizer que a realidade urbana seja desprovida de organização, e regida pelo caos: apenas à medida que cresce a complexidade, aumentam os princípios de organização que a vão suportando. Em vez de obedecer apenas a uma realidade “genética” única, a transformação urbana funciona em processos (mais próximos do “transgénico”, misturando genes) e realidade que pertencem a diferentes origens e codificações.

Com a generalização da produção e ocupação urbana alteram-se os objectivos, os processos e as formas da urbanização. A cidade extensiva apesar de formalmente diversa pode ser caracterizada por alguns factores comuns (A. Domingues, 1994): domínio da função residencial, espaços públicos pouco qualificados, acumulação de edificado e estruturas de períodos sucessivos, fraca legibilidade urbana e qualidade ambiental, etc.

A desregulação da produção urbana (ou até mesmo permissividade) (Portas, 2003a) é povoada pela produção privada, seja a de grande escala, dos produtos imobiliários de consumo (as periferias densificadas, os esquemas residenciais de baixa densidade, condomínios, resorts), seja a da pequena escala, da iniciativa individual e do pequeno proprietário. Em qualquer um dos casos, a lógica de mercado é agora mais dominante, com a redução da capacidade e da iniciativa públicas, menos órgãos, instrumentos e meios de gestão urbanística, conseguir equilibrar a capacidade de intervenção dos agentes privados, ou olhar para além do curto prazo.

A distância entre um urbanismo “oficial e o real” aumenta: o primeiro foca-se nas áreas centrais e na figura do projecto; o segundo estende-se pelo território, assente em figuras com projectos de urbanização e parcelamentos (loteamento) (Herce, 2013), sem necessidade de outro enquadramento. Na gestão do urbano disperso ou extensivo, os instrumentos urbanísticos e legais que existem hoje, são em grande parte os herdados de outros períodos, revelando-se pesados e de difícil adaptabilidade.

## Multiplicidade e interacção

Na cidade pós-industrial, também os aspectos sociais e identitários reflectem novos processos de flexibilização e individualização (Beck, Giddens, Lash, 2000): maiores interacções aumentam a diversidade urbana, mas enfraquecem as relações e os canais tradicionais. A sociedade é marcada por um espaço-tempo flexível, em mutação constante, onde tudo é temporário. Bauman (2000) sugere a metáfora da "liquidez": “(...) *the leading metaphor for the present stage of the modern era. (...) Fluids, so to speak, neither fix space nor bind time. (...) fluids do not keep to any shape for long and are constantly ready (and prone) to change it*” (Bauman, 2000, p. 2). A "modernidade líquida" é uma experiência de leveza, de mobilidade, de inconstância e de rapidez. As instituições, as referências, os estilos de vida, as crenças e as convicções mudam antes que tenham tempo de se solidificar em costumes, hábitos e verdades "auto-evidentes"; todas as coisas tendem a permanecer em fluxo, voláteis, desreguladas, flexíveis.

Em grande parte, a desvinculação de um contexto físico e temporal, é o resultado da revolução dos meios de transporte e de comunicação, do que Ascher (2001) chama os BIP - bens, informações e pessoas - que abrem as possibilidades de escolha em matéria de organização espacial e localização da residência e das actividades. As formas de comunicação e partilha não implicam a proximidade física, nem a existência de espaços de encontro. Isto não implica o desaparecimento dos contextos locais, nem das relações de proximidade, mas reduz a dependência a um espaço concreto. O enfraquecimento das



relações e das comunidades locais, a dependência do acesso às tecnologias para comunicar e interagir, pode trazer outros fenómenos de coesão social e de segregação, potenciados pela fragmentação dos tecidos e o aumento de disparidades sociais - uma cidade dos muito ricos e outra para os muito pobres.

Mas a crescente autonomia dos indivíduos reflecte-se também na organização temporal da cidade - horários de trabalho flexíveis, a vivência da cidade 24 x 24 horas, o aumento do número de actividades comerciais, culturais e económicas ao fim-de-semana - que conduzem à dessincronização do tempos e das mobilidades sociais (Gwiazdzinski, 2003). Nos relacionamentos sociais, a própria estrutura "metropolitana" contribui para a proliferação de vários tempos, que dificulta a reunião de pessoas com diferentes "vínculos temporais e espaciais" numa estrutura simples. Ascher (2001) sugere que a sociedade pode ser vista como um hipertexto, onde os indivíduos vivem em diferentes planos (texto do trabalho, texto da vizinhança, texto doméstico) e movem-se de um texto para o outro, seja pela comunicação à distância, seja fisicamente.

Muitos destes aspectos da contemporaneidade acentuam o tempo presente, criando a necessidade encontrar novas formas de pensar e construir o futuro (Innerarity, 2009b). As próprias identidades pós-industriais deixam de ser fixas, passando a reconhecer um lado mutável, num processo de evolução (Sennett, 1992c) ou a construção de projecto de futuro (Castells, 2003b).

A gestão da diversidade dos actores urbanos e das possibilidades para a acção, coloca também uma questão de governança urbana. Se por um lado o Estado vai perdendo poder político e financeiro, para intervir e regular, por outro o número de actores intervenientes é cada vez maior, com agendas e racionalidades próprias, nem sempre compatíveis (Á. Domingues, 2009). Dessa forma, acções baseadas na estabilidade ou previsibilidade têm maior dificuldade de serem implementadas, já que os indivíduos, as comunidades e os agentes são cada vez mais móveis. A instabilidade reflecte-se no território que não pode ser definido a partir de planos de "estabilidades forçadas".

Os interesses divergentes podem vir, quer da própria administração (diferentes estratégias nos vários níveis de governo local, central, sectorial, etc.), quer do impacto das acções de actores económicos na coesão e sustentabilidade dos territórios. A multiplicidade de interesses e agentes reclama cada vez mais, estruturas administrativas e formas de concertação e mobilização. Várias formas de envolvimento de actores podem ser implementadas, promovendo parcerias, desenvolvendo o "empoderamento" (Friedmann, 1987) (Ascher, 1995).

Se os territórios da vida social são hoje mais complexos e difusos, a cidade como produto físico, político e cultural complexo não se deve restringir a um simples espaço de fluxos mas também deve ser uma cidade de lugares (Borja & Muxí, 2003). Neste ponto de vista, a cidade como mistura, espaço colectivo e referente cultural, pode ser construída a partir da cidadania - o estatuto que permite exercer um conjunto de direitos e deveres cívicos políticos e sociais. O acesso ao espaço público de qualidade é uma condição principal para o exercício da cidadania e dos seus direitos. Tal com a sociedade, também os

direitos que configuram a cidadania são muito mais complexos que no passado e devem adequar-se a populações mais diversificadas e individualizadas.

A participação pública<sup>29</sup> - como processo e como princípio de concretização e partilha - passa a integrar vários procedimentos legais, e especificamente os ligados ao ordenamento do território e planeamento dos espaços urbanos. A sua relevância e impacto depende de inúmeros factores - seja vontade política, dinâmicas das comunidades locais, instrumentos normativos e comunicativos existentes, etc. (Borja, 2004b) que podem fazer a diferença entre um processo realmente colectivo ou um simples procedimento de consulta pública. Esta necessidade de desenvolver políticas mais informadas e efectivas, pode corresponder ao envolvimento activo das populações para a resolução dos problemas urbanos e uma maior apropriação das políticas públicas. Segundo Borja (2004b), os territórios são assim o resultado de uma estratégia colectiva.

### **A regeneração urbana e o retorno ao centro:**

A cidade como centralidade simbólica tem perdido importância: genericamente os antigos centros passam por processos de esvaziamento e degradação. Durante os anos 1980 e 90, as intervenções em áreas centrais “deprimidas” focam-se na sua regeneração económica, social e física, conjugando a melhoria das infraestruturas físicas e económicas, acções de carácter social e de melhoria dos serviços públicos e privados. Estas intervenções são acompanhadas por novas políticas e instrumentos estratégicos e operativos, para este contexto específico.

Se Bolonha foi percussora nos anos 1970, Barcelona ampliaria o modelo nos anos 1980 e 1990, na implementação de políticas de recuperação do centro histórico nas dimensões patrimonial, cultural, social e económica. Num cenário em que as intervenções públicas são mais selectivas e interactivas, a prioridade é tentar alcançar determinados efeitos qualitativos e impulsionadores. Embora diversificadas, nos objectivos e nas formas de acção, as intervenções são pontuais (embora procurando articulações e continuidades), mas catalisadoras da transformação urbana, pontos de partida para processo mais alargados. Contemplam frequentemente a reconversão de solo ou estruturas obsoletas para novas funções valorizadoras, a introdução de outras funções diferenciadoras como elementos âncora da transformação e a reforma das infraestruturas como potenciador da mudança.

Desenvolvidas a partir da figura do projecto urbano, conjugam a iniciativa pública, com a participação privadas, englobando frequentemente diferentes níveis de governo e outros actores locais (Hall, 1998). A cultura do novo instrumento - entre o plano e o projecto - suporta intervenções concretas, sempre e quando é possível reunir um conjunto de

---

<sup>29</sup> A participação volta a ganhar destaque depois de um período - durante os anos 1980 e 90 - em que não fez parte das políticas públicas; em contraste com o que se passou anteriormente nos anos 1960 e 70 em que foi bastante relevante nos vários movimentos de protesto e mobilização social (Mela, 1999).

condições físicas, económicas e sociais, de agentes públicos e privados, estruturados por uma estratégia abrangente. Existem muitas referências a processos de regeneração e projectos urbanos construídos, nomeadamente os casos que em Barcelona aparece como referência teórica e modelo operativo (Bohigas 1985, Busquets 1992).

Noutros casos, os centros históricos são palco de políticas de conservação ou de revitalização que tentam recuperar, reabilitar ou reconstruir a "velha glória". O "património" como conceito e como propriedade amplia o seu domínio: incluindo a responsabilidade em relação às gerações futuras. Se antes podia ser considerado um simples legado do passado, hoje (em última instância) abrange toda a cultura e toda a natureza - não se limita ao património histórico, físico mas passa a integrar o património imaterial, simbólico, ético, ecológico e genético, etc. A valorização do património (Choay, 2006) na identidade das cidades, vai tendo também outros efeitos: seja a sua transformação num produto de consumo e espectáculo (turismo e marketing urbano); seja uma sacralização ou musealização excessiva das cidades que impede um uso quotidiano corrente.

Esta necessidade de ter o passado no presente "como se tratasse de construir uma imagem da identidade humana, por via da acumulação de todas essas conquistas e de todos esses vestígios" (Choay, 2006, p. 212), é decorrente de outros processos. Uma sobrecarga de informação e um processo de aceleração cultural, como os quais não parecemos estar preparados para lidar. Podemos supor que quanto mais depressa somos impulsionados para o futuro que não conhecemos, mais regressamos às memórias confortáveis e privilegamos o passado.

Barcelona será ainda o exemplo, para estratégias e medidas em torno da teoria da cidade compacta, suportada pela sustentabilidade da conjugação de densidades elevadas e uso de solo diversificado. Face à dispersão urbana, a compacidade congrega recursos e esforços, maximizando efeitos e minimizando desperdícios, onde a proximidade permite interações e dinâmicas, a intensificação de usos, de população, de movimentos, etc.

Uma política de cidade, ancorada nesta visão é iniciada no Reino Unido, sob a coordenação de Richard Rogers. O objectivo é contrariar a expansão periférica, trazendo um milhão de habitantes de volta ao centro de Londres. A estratégia da *Urban Renaissance* (The Urban Task Force, 1999) passa pela melhoria da qualidade de vida e pela transformação do ambiente urbano: reciclagem do uso do solo e dos edifícios, valorização dos bairros, reforço da liderança, gestão e participação das entidades locais e investimento público como fomento das acções privadas.

No entanto, como modelo, a cidade compacta não é consensual, sobretudo porque não parece ter em conta (e muitas vezes até se afirma contra) a realidade e as formas de produção da dispersão urbana (Healey & Shaw, 1997). Será o "abandono" dos centros estruturante e ligado aos estilos de vida e à mobilidade?

As questões ligadas à sustentabilidade da cidade (do crescimento e suas dinâmicas) têm outros desenvolvimentos em temas como o *smart growth*, com destaque nos Estados Unidos. Neste contexto, questionam-se os efeitos do *sprawl* suburbano - custos das infra-estruturas, das deslocações do consumo de solo e recursos - focando o desenho e as acções de planeamento em comunidades compactas, caminháveis, *transit-oriented*, com uma mistura de funções (trabalho, comércio e equipamentos) (Carmona et al., 2003).

O "crescimento inteligente" leva-nos às "cidades inteligentes": uma cidade que usa as tecnologias digitais para prover serviços mais eficientes e sustentáveis. Uma *smart city* utiliza a inovação tendencialmente nos serviços urbanos: rede de transportes, abastecimento de água e gestão dos resíduos, produção e distribuição de energia, etc. Em alguns casos incluem-se também aspectos de governança das cidades, com mecanismos mais interactivos com as comunidades (European Commission, sem data). Embora relativamente recente, o termo e a sua utilização levantam já algumas reservas ou dúvidas sobre a forma como parece reduzir a questão da "inteligência das cidades" ao uso (e à aquisição) de tecnologia (sobretudo a mais virtual) (Borja, 2014).

O discurso sobre a criatividade e as "classes criativas" também incide sobre os aspectos da identidade local e espaços centrais da cidade. Numa sociedade do conhecimento, quais os locais que atraem os profissionais criativos, que suportam o desenvolvimento destas actividades valorizadoras para a cidade? Se a localização geográfica perde importância, então emergem critérios de qualidade e amenidades dos espaços urbanos. A cidade proporciona o estabelecimento de redes informais de contacto, para actividades com "níveis altos de criatividade" e processos de inovação, num ambiente urbano que facilita o contacto face-a-face e a interacção social.

Assim, Florida (2002) define esta classe criativa - profissões<sup>30</sup> e actividades com impacto na regeneração urbana dos espaços centrais e na afirmação global e competitiva das cidades. O argumento é que os espaços que têm maior concentração destas actividades e profissionais apresentam também um maior desenvolvimento económico. As cidades devem assim focar-se na atracção deste "talento criativo", através do favorecimento de dinâmicas sociais (abertura, diversidade), espaços de interacção social e cultural e qualidade no ambiente urbano, como bairros animados e boémios.

Apesar de em muitas cidades, ser possível encontrar uma classe criativa, em moldes similares aos descritos por Florida, várias falhas são apontadas ao seu raciocínio, seja nas consequências de uma política que se foque na atracção desta classe (e. g. gentrificação dos bairros centrais), seja na correlação entre estas actividades, espaços centrais "boémios" e o desenvolvimento económico de uma cidade. Edward Glaeser (2004), por

---

<sup>30</sup> Incluem-se áreas como: ciências, engenharia, educação, programação, investigação, artes, design, comunicação, mas também áreas como gestão, saúde, finanças, educação, direito, etc. Incluem-se também grupos com estilos de vida boémios.

exemplo, argumenta que os níveis de educação explicam melhor o desenvolvimento económico do que a presença de grupos boémios numa cidade.

Noutra perspectiva, Landry (2000) foca-se na criatividade para designar a necessidade de resolver problemas urbanos complexos e diversificados. Focando-se na transição - na mudança das formas de produção e de consumo, nos ritmos urbano e estilos de vida - considera necessário encontrar novas formas de pensar e agir sobre questões emergentes nos ambientes urbanos. A criatividade aparece assim como uma resposta às necessidades de organização e gestão mais flexível e adaptável, com novas competências (Landry & Bianchini, 1995).

Não se reduzindo a questões físicas (novas infraestruturas ou novos edifícios), uma abordagem a partir da criatividade pretende ser holística: quer nas áreas e temas que aborda, quer nos actores que põe em articulação. Neste contexto, o ambiente urbano é crucial - quer como meio onde a criatividade actua, quer como espaço que põe em contacto os diferentes componentes e actores. Esta valorização da criatividade como valor a desenvolver e forma de agir na cidade - em vez de colocar em foco as manifestações concretas da criatividade - parece mais “produtiva” na procura de novas estratégias ou conceitos que suportem outras maneiras de agir e gerir a cidade contemporânea.

## **Paisagens pós-industriais: ambiente, lazer e imagem**

A questão da desindustrialização traz para além das questões económicas e produtivas, fortes problemáticas ambientais que se vão tornando cada vez mais, relevantes política e socialmente: em 1972 é publicado o relatório do Clube de Roma “Os limites do desenvolvimento”, donde a necessidade de balançar o crescimento económico, urbano, com a conservação ambiental passa a ter relevância, não só nas grandes problemáticas globais, como nos enfoques mais locais.

O termo desenvolvimento sustentável ganha destaque como nova abordagem aos problemas actuais, com um “olhar” no futuro. Definido no relatório Brundtland (WCED, 1987) como um desenvolvimento que procura satisfazer as necessidades actuais sem comprometer a capacidade das gerações futuras, foca-se num uso razoável dos recursos da Terra, da preservação das espécies e dos habitats naturais, englobando diferentes componentes económicas, sociais e ecológicas (embora a sua compatibilização evidencie problemas e contradições inerentes).

No campo do planeamento, o termo e a abordagem reintroduzem questões de longo prazo, com impactos sociais e o debate que lhe é associado. Apesar da relevância das problemáticas ambientais no campo urbano, a complexidade da sustentabilidade é muitas vezes reduzida a estratégias defensivas, como modelos de cidade mais compactos, formas de deslocação mais suaves ou a introdução de tecnologias “amigas do ambiente”.

A própria deslocação das actividades industriais introduz termos urbanos como *brownfield*, “vazios urbanos”, para definir e qualificar extensões de espaços abandonados, obsoletos. Espaços expectantes de transformação<sup>31</sup> combinam inúmeras possibilidades futuras de reconversão ou reutilização com grandes passivos ambientais herdados (Cowan, 2005). A transformação destes espaços, pode contribuir para reduzir o consumo de solo, embora requeira normalmente esforços iniciais elevados, dada a poluição dos solos, deficiências de infraestruturas e transportes, etc., pelo que os projectos adquirem frequentemente um carácter mediático importante.

O abandono das estruturas e do modo de vida industrial levanta também a problemática (e a conformação do próprio conceito) de património industrial, que inclui não só os edifícios e vestígios dessa actividade (arquitetura e engenharia industrial), mas também as memórias culturais e sociais vinculadas a essas comunidades. Várias intervenções protegem ou reutilizam as estruturas industriais para novos usos (e.g. equipamentos culturais e sociais), outras discutem futuros alternativos para estruturas industriais abandonadas. A par de aspectos de valor patrimonial, incluem-se também outros aspectos relacionados com a identidade das comunidades vinculadas à indústria, da sua representação e identificação com a paisagem urbana local<sup>32</sup>.

Neste contexto, talvez as intervenções mais relevantes se tenham desenvolvido nas frentes de água - os *waterfronts* - a partir da reconversão de zonas industriais e portuárias, para novos usos e novas configurações (J. P. Costa, 2007). O processo inicia-se no final dos anos 60 nos Estados Unidos, com pequenas intervenções e estende-se depois à Europa ao longo das décadas seguintes. As novas intervenções privilegiam a introdução de espaços de recreio e de lazer, cultura e turismo, aproveitando o papel valorizador da água e reflectindo novas formas de fazer cidade (Meyer, 1999). Apesar de algumas características comuns - aposta no espaço público, foco no projecto em detrimento do plano canónico, reforço de infraestruturas (sobretudo mobilidade), forte imagem, etc. - existem bastantes diferenças nas opções, processos e resultados. São exemplos deste tipo de acções: Docklands de Londres, Kop van Zuid em Roterdão, Nova Iorque, Barcelona, Génova, entre outras.

Já vimos anteriormente que as cidades pós-industriais acolhem a alteração estrutural da produção para o consumo (o lazer, a cultura e o turismo global incluídos). Dada a maior valorização da imagem das cidades e da sua distinção, a arquitectura tem um papel de destaque como aspecto diferenciador. Os esforços concentram-se em torno de grandes projectos icónicos, que tentam "re-situar" a cidade através da sua acção pontual (Secchi,

---

<sup>31</sup> O abandono de espaços industriais pode ser extensivo e não pontual, necessitando de estratégias que conjungem acções e impactos locais, com a escala de integração regional. Um caso deste tipo pode ser encontrado no IBA Emscher Park, desenvolvido no cap. 4.

<sup>32</sup> Neste tema, o historial de transformação das últimas décadas no bairro do *Poblenou* em Barcelona, exemplifica diferentes aspectos dos fenómenos de transformação da paisagem industrial em pós-industrial, com diferentes intervenções ao longo do tempo a suscitarem outras tantas reacções na comunidade local.

2003c). O caso paradigmático - Bilbao e o Museu Guggenheim - é frequentemente reproduzido, com resultados diversos. Apesar de icónico e distintivo, os projectos mostram-se desligados do território e das identidades locais, favorecendo um processo de "homogeneização global": a cidade genérica (Koolhaas, 2006).

Recusando as restrições da identidade, do passado, correspondendo em cada momento às necessidades do "agora", Koolhaas advoga pela cidade sem história, sem camadas, num processo interminável de auto-destruição e de renovação. Estruturalmente é fractal, repetindo o mesmo módulo de edificado em direcção à periferia, apenas interrompida pelo espaço destinado à circulação. O espaço público pode desaparecer (consequência da passagem da dinâmica da vida urbana para o ciberespaço) e o que resta de interacção social é feita nos grandes edifícios e equipamentos: a cidade já não existe, é indiferente, insubstancial, já não interessa. Esta noção de cidade genérica é produto da corrente de "pensamento pós-moderno" do *post-urbanism* (Kelbaugh, 2001); da heterotopia (fragmentação dos significados e dos valores), do sensacionalismo (imagens de fantasia e consumo) e do pós-estruturalismo (recusa da organização e de cânones normais).

Numa perspectiva menos extremada sobre o mesmo fenómeno - o impacto da globalização na paisagem urbana - Muñoz (2008) - caracteriza-o a partir da urbanização banal, a urbanização. Fenómeno complexo, leva a que seja possível ter uma experiência urbana similar e intercambiável em lugares diferentes, a partir de uma paisagem estandardizada e comum. Por exemplo: espaços públicos como praias de lazer; áreas com vigilância urbana, locais de consumo ou de turismo, bairros residenciais tipificados e multiplicados, etc. Trata-se de um sistema de produção da paisagem, que tem por objecto a produção de morfologias e ambientes, sem uma real apropriação do lugar, apenas reduzidas a sua imagem. Apesar disto, não existe um processo geral de homogeneização dos territórios (urbanos ou não), mas é a partir da gestão das diferenças (peculiaridades e rugosidades próprias do lugar), da combinação de doses de globalidade e localidade que se caracteriza a realidade urbana.

Frente a um processo de simplificação urbana, de perda de diversidade e complexidade inerente, é necessário reclamar um urbanismo atento ao lugar e ao trabalho de dar forma aos processos técnicos e sociais. Encontramos assim uma crítica a um urbanismo "liberal", centrado no projecto, na primazia da forma e da imagem, na concorrência e competição de um modelo que perderá fulgor com a crise de 2008-2009 (Bourdin, 2010). Na falência deste modelo, será necessário retomar a discussão sobre novas abordagens aos problemas actuais e futuros da cidade.

Por outro lado, podemos também questionar a substituição radical das actividades e funções produtivas (como a indústria, a agricultura, algumas actividades portuárias, etc.) por outras como o lazer, o turismo, a informação, a cultura ou a moda, com o argumento que as primeiras já não teriam lugar na cidade contemporânea. Num contexto de transição, não será possível manter funções produtivas e promover indústrias urbanas viáveis, assegurando uma urbanidade e diversidade crescente?

Nesta perspectiva, Kotkin (2006) apresenta uma leitura crítica da história das cidades, onde sintetiza em três funções, as invariantes da cidade - segurança, produção e valores civilizacionais. Assim assinala-se a insustentabilidade da cidade contemporânea, ao substituir a produção pelo consumo e ao efêmero. Uma cidade activa requererá assim, um conjunto básico de actividades e serviços, de produção e comércio, uma comunidade que participe na sua construção e produção, capaz de se comprometer a longo prazo.

Para Jacobs (1969) a cidade distingue-se de outros aglomerados por gerar um crescimento económico consistentemente a partir da sua economia local - ela é o principal motor do desenvolvimento económico. Os processos de produção local podem desencadear novas dinâmicas: de inovação, de criação de conhecimento e de valor, da produção de novos produtos e serviços, que voltam a alimentar novas dinâmicas. As economias das cidades crescem nestes processos, diversificando a sua produção e a sua oferta ao exterior. Na dinâmica da económica das cidades (Glaeser, 2011), questões como a comunicação face-a-face, proximidade e possibilidades de trocas (conhecimento, bens, serviços), fenómenos de colaboração ou de competição, inovação e especialização - resumidamente aspectos da colaboração e interacção humana - são muitas vezes mais relevantes que estruturas e infraestruturas físicas.

Repondo a discussão, embora se encontrem fenómenos e efeitos de processo de uniformização, de perda ou redução de identidades locais resultantes de processos de globalização, não podemos circunscrever a cidade pós-industrial apenas a estas manifestações. Como já vimos, enquanto alguns dos aspectos económicos, parecem conduzir a uma uniformização dos ambientes do consumo, outros podem acrescentar diversidade: por exemplo os provenientes de migrações, da oferta de eventos específicos, do envolvimento das comunidades e instituições locais na construção do ambiente urbano ou na crescente variedade de paisagens e espaços públicos, em que estejam representadas essas identidades.

## A cidade ou urbano? O fim das dicotomias

No percurso que fizemos pelas teorias e reflexões acerca de cidade pós-industrial, aceitámos que a noção de uma “dissolução” da cidade como um espaço central e definível se substitui pela de um território urbano sem limites. A passagem do paradigma da urbanização em concentração, para a dispersão e difusão, é partilhada em diversas investigações. Centramo-nos agora na definição de cada conceito - cidade e urbano - para entender as grandes repercussões da mudança de um paradigma para o outro.

A cidade é desde logo um espaço de confluência de pessoas. Supõe a divisão da produção (técnica, social e espacial) e envolve a capacidade de desenvolvimento de meios de transportes, de armazenamento e de organização da informação (Ascher, 2001). A ideia de concentração é comum a várias definições: um lugar com muita gente<sup>33</sup>, espaço

---

<sup>33</sup> Já Shakespeare escrevia em *Coriolanus*: "The people are the city" (Cowan, 2005, p. 61).



público, uma concentração de pontos de encontro (Borja & Muxí, 2003); o ponto máximo de concentração de poder e cultura de uma comunidade (Mumford, 1961). Mais do que um “standard” de concentração/densidade, a “cidade” enfatiza uma relação recíproca de pertença entre um determinado território e a sua população, a comunidade que o habita (Choay, 1994), e nesse sentido “está” no urbano.

Outros autores reforçam questões mais particulares, relativas às dinâmicas - um mecanismo para gerar contacto (Hillier & Hanson, 1984); à governança - um sistema específico de relações sociais, culturais e sobretudo de instituições políticas de autogoverno (Borja & Castells, 1997); à interação social - uma aglomeração onde estranhos têm a probabilidade de se encontrar (Sennett, 1992b) ou "uma comunidade onde as pessoas são estranhas umas às outras" (Raban, 1974).

O termo *civis* (ou *civitas*) remete para a cidade no sentido social, conjunto dos cidadãos unidos que povoam a *urbs* - a cidade enquanto artefacto físico, realidade construída. Já o termo *polis*, representa a organização institucional e política da cidade.

Mas a definição de cidade, trás hoje mais dúvidas que certezas. Por um lado a palavra cidade, passa a ser usada para definir realidades específicas e diferentes (que lhe vão acrescentando adjectivos qualificadores, como já vimos). Por outro a realidade contemporânea que ainda designamos por cidade, já não é compacta, nem concentrada, nem o seu espaço congrega em exclusivo as relações económicas, sociais e políticas, etc. Mais aberta, contém diferentes referenciais (espaciais e temporais) que se intersectam e misturam: a estrutura urbana é mais um resultado de outros processos de transformação (Healey, 1988 *in* Cowan, 2005). Em vez da aglomeração, da proximidade e da contiguidade, existe descontinuidade e a fragmentação (Á. Domingues, 2009). Estas transformações na forma e nos processos urbanos chegaram mesmo a conduzir reflexões sobre o conceito desurbanização, a ideia da morte das cidades (Jacobs, 1961), o final do espaço público (Koolhaas & Mau, 1995) e finalmente a pertinência do termo cidade (Choay, 1994).

Em substituição de “cidade”, Choay (1994) argumenta que se discuta o “urbano”, para clarificar e actualizar a pertinência da natureza e resultado da urbanização. A passagem de uma realidade à outra, não será contudo uma evolução, mas uma mutação: não é apenas um aumento do tamanho das cidades, o urbano corresponde a outra realidade, espacial e social. O processo que conduz ao final da cidade como uma entidade urbana discreta (i.e. pontual) inicia-se com a revolução industrial e o romper de relações (morfológicas, tecnológicas, sociais) que ela traz. Segue-se a era da urbanização universal e expandida, ou seja a difusão de população e actividades. No “urbano”, uma comunidade já não é vinculada ao seu território físico, mas pelo contrário, proximidade, densidade, pertença conjunta, são referência que já não lhe fazem sentido. Seguindo esta lógica de Choay, Portas (2003a) sintetiza as diferenças entre cidade e urbano no quadro da página seguinte:

Quadro 1 Da cidade ao urbano

	Cidade	Urbano
<b>Forma</b>	compacta , continuidade	mosaico, descontinuidades
<b>Polarização</b>	monocêntrica, concentrada	policêntrica, linear, nodal
<b>Crescimento</b>	suburbano	extensivo, disperso
<b>Estrutura</b>	radiocêntrica	reticular, labiríntica
<b>Limites</b>	definidos, zonificados	adaptativos, elásticos. difusos
<b>Metáfora</b>	ilha	arquipélago, nebulosa

Fonte: Adaptado a partir de (Portas, 2003a, p. 127).

Esta comutação tipológica da urbanidade tinha já sido identificada (ainda que numa situação virtual) por Lefebvre (1970), na formulação da hipótese da uma sociedade totalmente urbanizada. A afirmação é suportada pela fragmentação e destruição das cidades europeias tradicionais, pela formação de aglomerações urbanas de escala regional (aglomeração de Paris, região do Ruhr, e. g.), a extensão de infraestruturas e funções urbanas em áreas anteriormente isoladas e um grande variedade de processos de degradação ambiental do território.

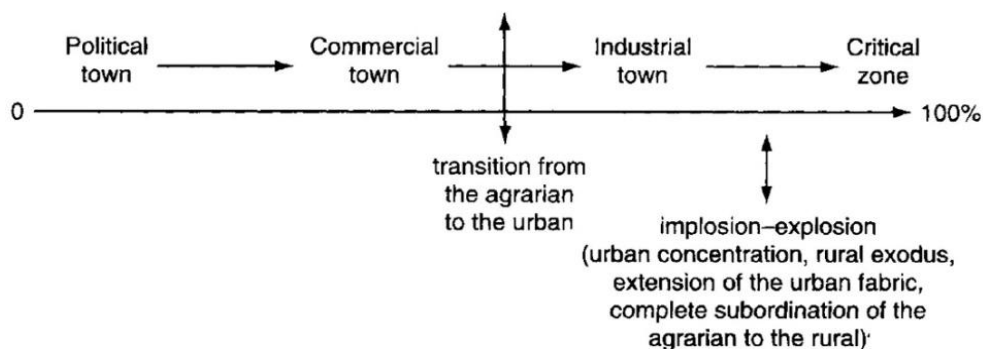
Lefebvre (ibid.) caracteriza a generalização da urbanização como um processo de “implosão-explosão” (Fig. 21)<sup>34</sup>. A implosão refere-se à destruição das cidades tradicionais e a explosão ao crescimento e transformação da cidade industrial. Se até ao séc. XIX, a cidade podia ser concebida em oposição ao campo, ao longo do séc. XX a relação transformou-se (Elden, 2004). À medida que as cidades se estendem, os espaços anteriormente não urbanos, tornam-se cada vez mais sua parte, subjugados a uma lógica de funcionamento da cidade. Desta forma, processos de concentração e dispersão, assim como novos padrões de polarização centro-periferia, vão-se sobrepondo nos territórios, lugares e escalas, aniquilando a diferenciação clara entre cidade e campo.

Para Capel (1975), o urbano é uma realidade cambiante que foi sofrendo grandes modificações, sobretudo desde a revolução industrial. Na explicação da organização e funcionamento urbano, é difícil encontrar um modelo que ultrapasse as instabilidades, incertezas e contradições que advêm. Assim, usar os termos de “cidade” e “urbano” como representações de modelos de características únicas, não corresponde à contemporaneidade (Borja & Castells, 1997). O urbano é polissémico, com múltiplas escalas, uma diversidade e complexidade crescente na sua organização espacial.

---

<sup>34</sup> A cidade política (melhor exemplo seria a cidade grega ou romana) organiza o ambiente agrário através do seu domínio. A cidade comercial integra o mercado na sua estrutura social (baseada em trocas, comunicações e riqueza em “movimento”). A perda da importância da agricultura e do campo relaciona-se com o aparecimento da cidade e produção industrial, do valor de troca e do capitalismo emergente. A cidade expande-se e prolifera, produz subúrbios e invade o campo.

Fig. 21 | Lefebvre.  
Esquema representando a extensão da urbanização. O ponto 0 representa a "natureza pura" e o 100% a totalidade da urbanização.  
Fonte: (Elden, 2004, p. 132)



Mas neste contexto, podemos questionar, como Choay (1994), se urbanização é sinónimo de produção de urbanidade. Se num processo em que cresce a desvinculação com o espaço concreto e escala local, é possível compatibilizar o local com a expansão contínua. Se o território continua a ser relacional, então é necessário que outras formas que não a contiguidade física, possam contribuir para isso, através de uma construção de uma relação dinâmica e criativa entre o local e o global (Borja & Castells, 1997).

Da mesma forma, o declínio das cidades não quer dizer o desaparecimento dos problemas urbanos, pelo contrário, a urbanização generalizada do planeta trás para a ribalta (e com grande premências) problemas de habitação e serviços urbanos, de equilíbrio com o meio ambiente (climático., alimentar), assim com todas as questões que advêm de formas de ocupação do território "mais predadoras" de recursos. Assim, embora complexa e cheia de questões epistemológicas, a cidade ou urbano pós-industrial é um campo fértil de investigações.

## A problemática urbana pós-industrial

Retomando a definição da cidade pós-industrial, que inclui mas não se reduz à dispersão, a problemática urbana contemporânea é vastamente tratada numa extensa bibliografia, da qual identificámos alguns aspectos prementes. Na confrontação com a cidade industrial, uma tentativa de assinalar os aspectos mais contrastantes entre as duas, pode resultar num esquema com o seguinte (Quadro 2).

Concluindo: embora seja possível uma simplificação das suas características, mantemos uma perspectiva alargada. Se a diversidade de "nomes" que qualificam os atributos da cidade pós-industrial, é crescente (e até difícil de balizar) isso tem de ser o espelho do alargamento da realidade urbana, da sua complexidade e da necessidade de maior entendimento sobre os processos que lhe dão origem.

**Quadro 2** Síntese simplificada das características da cidade industrial e da cidade pós-industrial

	Industrial	Pós-Industrial
<b>Estrutura Urbana</b>	Zonamento funcional	Funções dispersas pelo território
	Forte espaço central	Estrutura policentrada e extensiva
<b>Arquitectura e Paisagem</b>	Arquitectura funcional	<i>Collage</i> , Estilos ecléticos
	Produção em massa	Espetacular e icónica
<b>Governo urbano</b>	Provisão pública dos serviços básicos	Parcerias entre público e privado
	Redistribuição dos recursos com fins sociais	Mercado assegura os serviços
<b>Economia</b>	Produção industrial	Sector dos serviços
	Produção em massa	Produção e acumulação flexível
	Economias de escala, ancorada na produção	Economias globalizadas, orientadas para o consumo
<b>Planeamento</b>	Cidades planeadas na totalidade	Desenho de fragmentos, parcelas
	Espaço conformado pelas funções	Foco na estética em vez do uso
<b>Cultura e Sociedade</b>	Divisão de classes	Fragmentação e polarização social
	Homogeneidade nos grupos sociais	Diversidade de estilos de vida

Fonte: Adaptado a partir de (Hall, 1998, p. 89)

Na análise da transição, Rodrigues (2008) enfatiza que muitas vezes, se reforçam características de ruptura e oposição entre os dois modelos, mas que são muitas vezes o resultado de um processo contínuo de transformação e inovação. Da mesma forma, a continuidade no tempo destes processos é também possível pela permanência de vários factores ou características, que a asseguram a passagem de um modelo ao outro, em vez de uma crise ou uma quebra abrupta. Assim, para identificar os elementos e as dinâmicas de ruptura, é também necessário encontrar os factos e modos de produção que permanecem, de forma compreender e conceber as mudanças em curso (W. Rodrigues, 2008) e o seu potencial de variabilidade futura.

Por isso, o resultado do processo de transição entre uma cidade e outra dependerá muito de cada caso, do impacto destas actividades produtivas ou terciárias, dos elementos vivos da cultura local, sobreviventes de outras formas de produção e de relação social, e de outros factores. Por exemplo, não é certo que todas as cidades que passaram pelo período industrial se tenham transformado da mesma forma depois dele.

No caso das cidades europeias<sup>35</sup>, onde o modelo pré-industrial se formou de forma gradual e consolidada, é ainda mais patente a herança de diferentes períodos. O mais

<sup>35</sup> Nos Estados Unidos, por seu lado foi possível que cidades como Chicago (industrial) e Los Angeles (pós-industrial) desenvolvem em cada modelo sem grandes condicionantes anteriores.

comum nestes casos é encontrarmos cidades que acumulam características (sobretudo formais) de diferentes tipos de cidades. A diversidade apoia-se na convivência, num mesmo espaço urbano, de múltiplas identidades e dinâmicas sociais e culturais (A. Brandão & Brandão, 2012).

Assim, da mesma forma que a própria ideia de cidade é desafiada e necessita de ser reconcebida ou reconfigurada, também a forma como planeamos e desenhamos a realidade urbana, necessita de outras formas de acção, longe de modelos previsíveis e deduzíveis, mas que lidem com dinâmicas imprevisíveis e incognoscíveis do urbano e da urbanidade contemporânea.

### 1.3. TRANSIÇÃO a SUL do ESTUÁRIO DO TEJO, Continuidade e ruptura na Cidade industrial

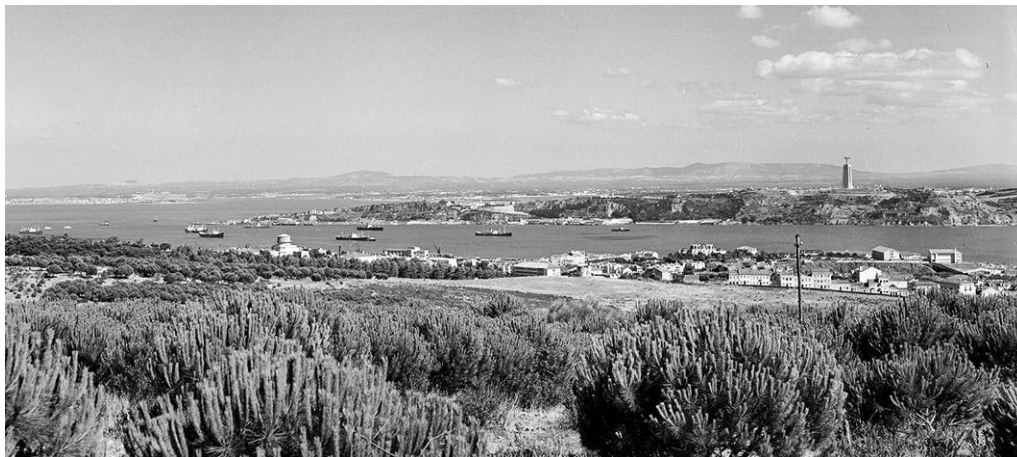


Fig. 22 | Vista para a Margem Sul do Tejo, a partir de Monsanto em 1962.  
Fonte: AML NF (site)

*“A Outra Banda é indissociável da rede de solidariedades económicas e políticas que firmaram e justificaram a capacidade unificadora e o dinamismo da cidade de Lisboa (...)”*

*(Torres, 1994)*

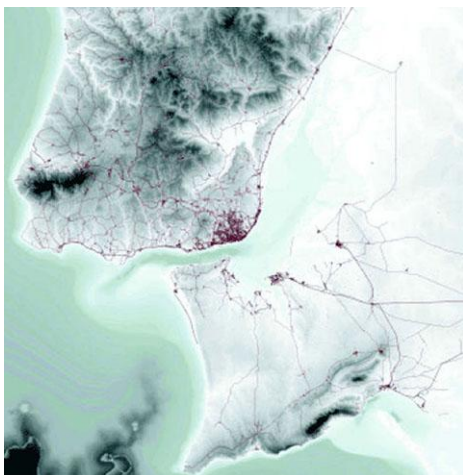
No contexto da cidade alargada de Lisboa, o protagonismo do território da Margem Sul do Tejo, cresce com o forte desenvolvimento industrial, que instituiu uma extensa franja de fábricas maioritariamente em terrenos ribeirinhos e associados a antigos núcleos históricos. A falência deste modelo abrirá porta a muitos dos problemas que hoje marcam estes espaços relacionados com o tecido produtivo e económico ou com características urbanas.

No âmbito da AML, o contexto temporal é marcado pela rápida transformação e urbanização dos territórios, com alterações físicas, geográficas, sociais e económicas (Quadro 3). Para Portas (2001b), neste crescimento tardio da estrutura metropolitana (comparativamente com o contexto europeu), sobrepuseram diferentes processos:

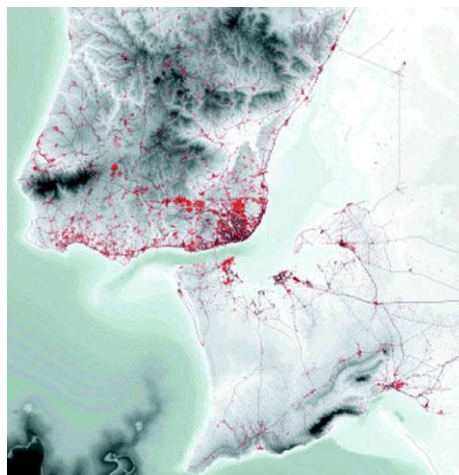
- 1940-1960 - urbanização, por densificação e extensão dos núcleos existentes;
- 1950-1980 - suburbanização, crescimento da periferia e forte implantação da indústria;
- 1960-2000 - des-urbanização, expansão urbana dos espaço interiores e criação de redes policêntricas de transporte;
- 1990-2000 - re-urbanização, recuperação e qualificação de áreas consolidadas ou obsoletas.

**Quadro 3** Território metropolitano de Lisboa ente 1940 e 2001

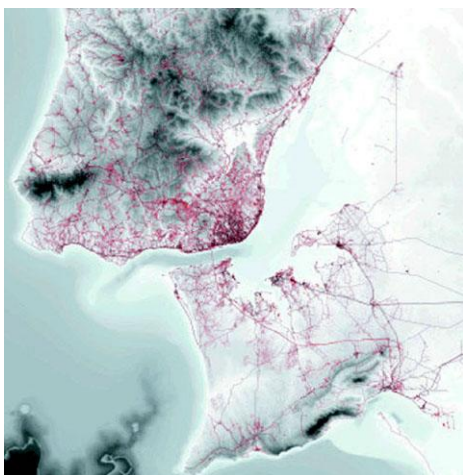
**1940** A estrutura radial a partir de Lisboa, cresce ao longo das infraestruturas principais, com maior dimensão e extensão nos aglomerados da margem Norte e detrimento da maior concentração na margem Sul.



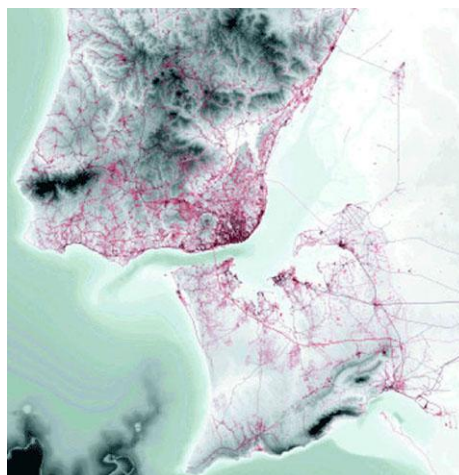
**1965**. Reforço da estrutura radial, com crescimentos por expansão das zonas urbanas existentes, ou criação de novas áreas. Iniciam-se processos de subdivisão e urbanização da propriedade rural em diversas áreas.



**1992**. Alterações estruturais na AML, numa estrutura mais policêntrica, acompanhada pela realocação de actividades. A generalização da urbanização não é já sempre dependente da rede viária principal, estendendo-se em tecidos e territórios muito diferenciados.



**2001**. Reforço do modelo policêntrico, mantendo-se algumas assimetrias relevantes. Novas infraestruturas complementares abrem frentes de urbanização no território da Margem Sul e conduzem à diversificação dos padrões de ocupação territorial.



Fonte: Elaboração própria a partir de imagens de (George & Morgado, 2005)

Desta forma, interessa-nos investigar a história da formação desta unidade territorial, procurando elementos estruturantes no seu desenvolvimento e na interação dos vários núcleos que a compõem. A síntese da evolução destes territórios servirá também para contextualizar a transição da cidade industrial para a contemporânea, mostrando um quadro de incerteza do conhecimento e de procura de novos meios de acção.



Fig. 23 | Planta do Porto de Lisboa e das costas vizinhas. Fonte: (Gendrón, 1757)

### 1.3.1. Espaços produtivos e desenvolvimento industrial

Se os primeiros vestígios da ocupação humana na Margem Sul remontam à pré-história, e podem ser testemunhados por algumas jazidas arqueológicas<sup>36</sup>; já as ligações regulares entre as duas margens do Tejo datam da época romana (Marques, 2003). Apesar destes registos, o desenvolvimento das ocupações urbanas deu-se mais tarde, com maior intensidade nos locais com acessibilidade fluvial (Fig. 23). As qualidades portuárias da margem esquerda do Tejo, em paralelo com a formação do núcleo urbano de Lisboa, durante o séc. XI, definiram as ligações e dependências entre os dois lados do estuário. Na margem Sul implantou-se também uma rede de cabotagem, que permitia outras ligações na península<sup>37</sup>.

Almada herda da ocupação árabe (do séc. VIII ao XII), a posição diferenciada no território – fortaleza do Tejo e posto comercial. As outras póvoas estuarinas parecem remontar a meados do séc. XIII e princípios do séc. XIV (Cruz, 1989) estabelecendo novas dinâmicas territoriais. As actividades produtivas assentavam em explorações salineiras e na pesca, em conjugação com o transporte fluvial. A dispersão da economia de mercado pelos vários núcleos induziu a formação de uma rede de lugares.

Nos sécs. XIV e XV Lisboa estabelece-se definitivamente como centro político e social e como plataforma comercial, papel que a expansão marítima vai projectar internacionalmente e facto determinante para a economia da região, onde surgem novos espaços produtivos. Na margem Sul, a construção naval aproveitou as madeiras dos pinhais do interior e desenvolveu outros produtos complementares, enquanto a produção alimentar foi assegurada por várias quintas senhoriais.

<sup>36</sup> Núcleo neolítico no Gaió (Santos et al., 2004); ocupação neolítica na Quinta do Anjo, Palmela e povoado da Idade do Bronze e do Ferro, em Almada, com vestígios de entreposto comercial fenícios («SIPA», 2008).

<sup>37</sup> A serra da Arrábida foi dominada pelos centros urbanos de Palmela e Sesimbra. Mais tarde no séc. XIV Setúbal surge como o pólo agregador do estuário do Sado (Cruz, 1973). A relativa distância a Lisboa assegura autonomia, quer nas actividades produtivas (sal, vinho, etc.) quer no domínio das actividades económicas.



Fig. 24 |  
Povoamento e  
ocupação rural na  
Outra Banda (1815).  
Fonte: (Cruz, 1989,  
p. 32)

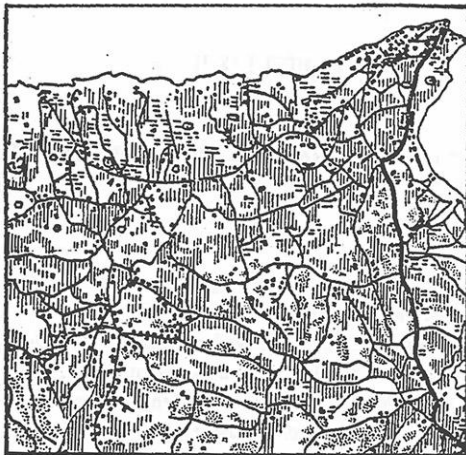


Fig. 25 |  
Povoamento e  
ocupação rural na  
Borda de Água  
(1815).  
Fonte: (Cruz, 1989,  
p. 32)



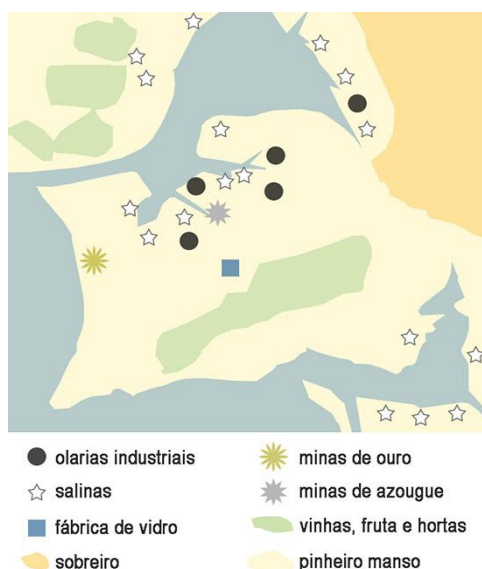
A economia gerada pelo transporte de mercadorias e passageiros ancorou também o desenvolvimento da região: enquanto as vilas asseguravam a travessia e serviços complementares aos itinerários rodoviários, outros núcleos mais pequenos (centros de “marítimos”) mantinham o trânsito formal e informal de mercadorias e populações populares. **A interconexão dos diferentes núcleos tornou-se a base operativa para a expansão dos espaços produtivos no estuário do Tejo?**

Um olhar para as formas de povoamento permite caracterizar mais finamente o território. Cruz (1989) identifica duas grandes regiões (Fig. 24 e Fig. 25) e uma terceira híbrida entre as duas, com dinâmicas e formas de organização distintas:

- ▶ Outra Banda, na zona ocidental, povoamento híbrido, concentrado no litoral e disperso no interior, polarizado por Almada. Enquanto o conjunto litoral tem funções predominantemente marítimas, no interior lugares, casais e quinta de veraneio produzem essencialmente vinho e madeira. A dispersão axiada por caminhos tem semelhanças com a ocupação da zona saloia.
- ▶ Borda de Água, na zona oriental (Moita, Aldeia Galega<sup>38</sup>, Alcochete) a exploração da terra faz-se por latifúndio e propicia a concentração. O povoamento é hierarquizado em vilas, aldeias e quintas, com forte dependência do rio e há produção de vinho e de sal e entrepostos de produtos vindos do Sul do país.
- ▶ Esteiro de Coima, zona de interface entre as unidades acima definidas, partilhando características.

No séc. XVI, no período proto industrial da região de Lisboa, a Margem Sul é já um importante espaço produtivo (Fig. 26) com várias mercadorias “exportadas” para Lisboa e o resto do país. Alguns decorrentes das potencialidades do território - madeira, sal,

<sup>38</sup> A mudança de topónimo para Montijo, dá-se em 1930, sendo o nome referente à ponta oeste do esteiro.



**Fig. 26** | Principais atividades produtivas da Margem Sul. Fonte: Adaptado de (Torres, 1994, p. 173)



**Fig. 27** | Moinhos de maré no estuário do Tejo. Fonte: (Nabais, 1986, p. 27)

vinho, produtos hortícolas, peixe - e outros resultado de empreendimentos fabris: cerâmica (Vale do Zebro), cal e vidro (Alcochete, Aldeia Galega, Moita e Coina), extração de ouro (arriba da Caparica, Adiça) e de mercúrio (Coina) (Administração do Porto de Lisboa, 1991). **Os espaços produtivos transformam-se em espaços industriais?**

A tendência de fixação de empreendimentos fabris na margem Sul prossegue ao longo dos seguintes séculos (Torres, 1994): os estaleiros das Ribeira da Telha (séc. XVI) e fábricas de vidros e de lanifícios (meados do séc. XIX) no esteiro do Seixal; e os Fornos do Vale do Zebro (séc. XVI) no esteiro de Coina, que produziram biscoito para as armadas reais da expansão marítima. A localização destas indústrias relaciona-se não só com a presença do porto e das redes de cabotagem, mas também com a proximidade das matas produtoras de lenha, energia essencial destas indústrias (op. cit.). Já a ampla rede de moinhos de maré (Fig. 27), beneficiava do rio para o funcionamento dos engenhos e permitia a saída da farinha para Lisboa (Cruz, 1989).

A implantação e localização destes primeiros espaços produtivos é relativamente homogénea em termos regionais, ainda que relacionada com características de cada território. Ou seja, assim como as travessias do rio, também os espaços produtivos se vão diversificar ao longo do estuário, não numa lógica de competitividade ou hegemonia de um ponto em relação aos outros, mas de redes complementares e articuladas. Nesta rede, a localização geográfica e as características próprias dos espaços ribeirinhos serão determinantes para o desenvolvimento dos espaços industriais.

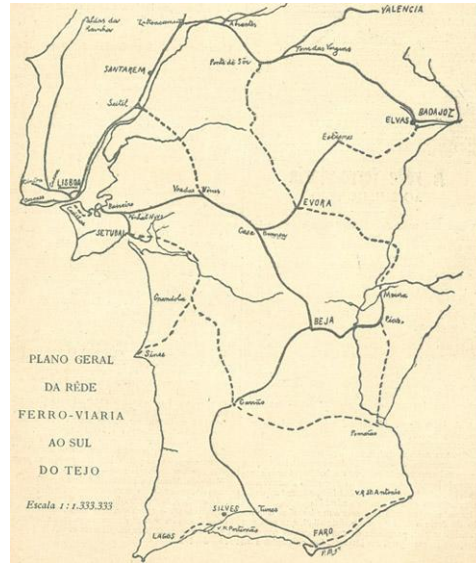
## A implantação da indústria

Na área de Lisboa, o início do período industrial pode ser referenciado a dois acontecimentos relevantes (J. P. Costa, 2007): a travessia do Tejo em barco a vapor, em 1820 e a inauguração da primeira linha de comboio (Lisboa - Carregado) em 1856.

**Fig. 28** | Embarque da cortiça no cais de Alhos Vedros. Estação Fluvial Sul e Sueste, Barreiro. Fontes: (Mendes, 2013) e Barreiroweb (site)



**Fig. 29** | Plano Geral da rede ferro-viária a Sul do Tejo, 1899. Fonte: (Sousa, 1902)



Na mesma época, inicia-se a implantação e construção da rede de estradas, com a definição de uma hierarquia viária (reais/nacionais, distritais e municipais) que se irá manter e estruturar o território até ao Plano Rodoviário Nacional de 1985. **Que racionalidade segue a implantação da infraestrutura a Sul?**

A industrialização da cidade de Lisboa fez-se pela criação de espaços industriais na cidade consolidada ou na envolvente próxima (Alcântara, Moscavide, etc.). Custódio (1994) refere que este processo não obedeceu a nenhum plano, lógica ou regras definidas, o que conduziu a problemas de compatibilização de usos e ao surgimento de bolsas de habitação operária desqualificada. Por isso, a localização em núcleos mais periféricos permitiu uma maior facilidade de implantação e crescimento do projecto industrial.

A introdução de barcos a vapor intensificou o movimento entre as duas margens, embora o transporte tradicional (faluas, batéis, etc.....) se mantenha em travessias de mercadorias e de passageiros até meados do séc. XX (Cruz, 1989). Mas o factor de dinamização e desenvolvimento industrial foi a implantação da rede de caminho-de-ferro (Fig. 28). A primeira linha liga o Barreiro e Vendas Novas em 1861 - uma primeira fase do esquema de ligação de Lisboa ao Alentejo (Fig. 29) - com o objectivo de estabelecer rotas comerciais, abastecer a capital e combater o "isolamento" das áreas produtivas. A ligação a Lisboa era feita por transporte fluvial a partir do Barreiro. Pouco depois, em 1861, é aberto à exploração pública o troço entre Pinhal Novo e Setúbal e no início do séc. XX (1908) inaugura-se o ramal do Montijo-Pinhal Novo.

A escolha do Barreiro para "testa de ponte" desta linha Sul e Sueste, resultou da conjugação de factores (Cruz, 1989), mas a decisão relevou-se determinante na reestruturação da hierarquia urbana regional. O Barreiro passou a ser a principal ligação a Lisboa (Salgueiro, 1992), em detrimento da Aldeia Galega cuja ligação tradicional ao Alentejo só recebeu a vertente ferroviária mais tarde.

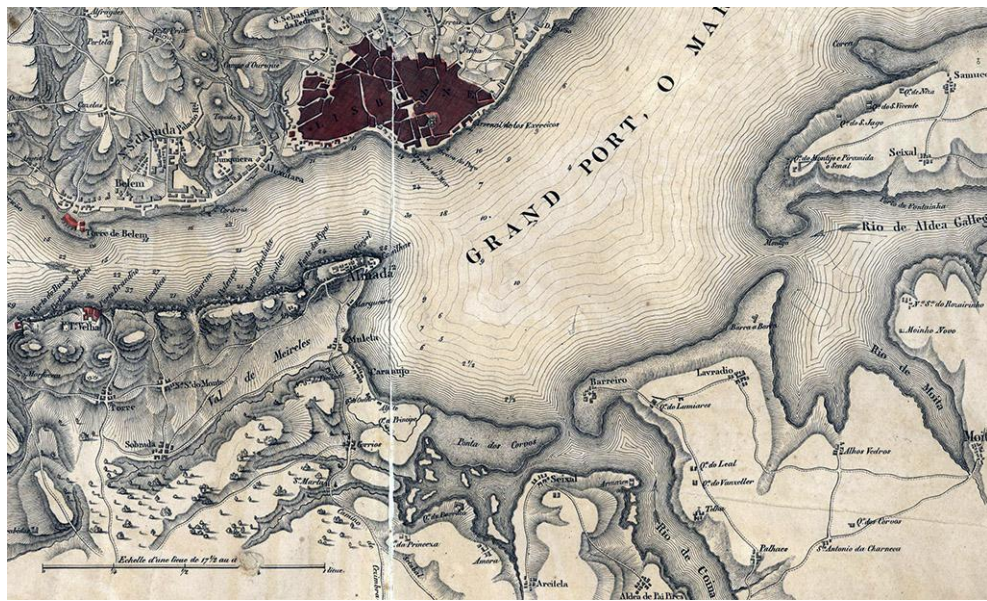


Fig. 30 | Plan de Lisbonne son port, ses rades et ses environs avec une petite carte routière du Portugal. Excerto. Fonte: (Calmete-Beauvoisin, 1833)

As novas implantações industriais aumentam, impulsionadas pelas novas infraestruturas, disponibilidade de terrenos baratos, acessibilidade dada pelo porto, proximidade das matérias-primas e posição intermédia entre o interior e sul do país (J. P. Costa, 2007), Embora a concentração de indústria fosse já anterior (Salgueiro, 1992), esta cresceu significativamente ao longo dos eixo ferroviários e associou-se também um crescimento urbano destes aglomerados.

Apesar da acessibilidade privilegiada de alguns espaços, localização de indústrias dá-se em todo o território, dada a “solidariedade de factores de produção de diversificadas empresas, por compressão dos custos de instalação e maximização da acessibilidade a Lisboa” (Cruz, 1989). Apoiada na rede de vilas e lugares (Fig. 30), a industrialização assume algumas características particulares em cada um dos núcleos.

Por exemplo, a concentração da indústria da chacina de porco na Aldeia Galega, resultou das actividades já existentes decorrentes da ligação ao Alentejo. Já nos núcleos ribeirinhos de Almada - Ginjal, Cacilhas, Mutela, Caramujo e Cova da Piedade - surgiram (durante séc. XIX), diversos estaleiros de construção naval, armazenagem de produtos alimentares e indústria conserveira e moagens. O transporte era assegurado pela vertente fluvial e o enquadramento no espaço comercial de Lisboa permitia trocas facilitadas (J. de S. Rodrigues, 2000).

Neste processo de industrialização, a implantação das indústrias corticeiras, iniciada em meados do séc. XIX até ao pós-guerra, vai ter bastante destaque no arranque da conformação da margem sul como uma região que privilegia o sector secundário. Localizados no interface entre o Alentejo e do Algarve, origem da matéria-prima, e o porto de Lisboa por onde eram exportadas, estas fábricas de transformação de cortiça vão-se difundir pelos espaços ribeirinhos do estuário Sul (Cruz, 1973).

**Fig. 31** | *Fábrica de moagem do Caramujo, 1898.*  
Fonte: (Toscano, 2012, p. 87)



**Fig. 32** | *Vista aérea do complexo fabril da CUF (1932).*  
Fonte: CM Barreiro (site)



**Fig. 33** | *Fábrica Mundet & Cª (cerca de 1950).* Fonte: Ecomuseu da CM Seixal (Site)



Embora tenha sido no esteiro do Seixal que se localizaram as principais empresas (Mundet e Wicader), fábricas de várias dimensões vão proliferar. Esta tendência de “relativa homogeneidade” já antes identificada não é alterada nas relações de hierarquia e mesmo nas dimensão dos aglomerados urbanos, com as corticeiras a participar da estruturas industrial e urbana existentes.

Em 1907, instalou-se no Barreiro o complexo industrial da Companhia União Fabril (CUF), num modelo com características bastantes específicas e que com o tempo, acabaria por dinamizar e transformar radicalmente este território.

## O desenvolvimento industrial e o crescimento urbano

O início do séc. XX abarca um período de estagnação das actividades e do crescimento industrial. Na primeira metade do séc. XX, Rosas (1994) assinala que a indústria portuguesa se desenvolve por surtos, sem um crescimento sustentado ou um mercado de suporte. O tecido industrial é pouco dinâmico (e até aos anos 1930 maioritariamente detido por estrangeiros), dependente do Estado e com uma mão-de-obra maioritariamente desqualificada e explorada (op. cit.).

Na mesma época foram planeadas algumas expansões da rede ferroviária - como a criação da linha para a Costa da Caparica, a extensão do ramal do Montijo até Alcochete

ou a ligação a Cacilhas a partir do terminal do Barreiro. Apenas esta última foi parcialmente executada, com a ligação Lavradio-Barreiro-Seixal<sup>39</sup> a ser inaugurada em 1923 (e encerrada em 1969). O tecido ferroviário manter-se-á inalterado durante várias décadas.

Na Margem Sul, só nos anos 1930 e 40 se retomam os investimentos industriais e portuários, que vão impulsionar o crescimento urbano, embora com variações. No período dentre 1890 e 1940 (Quadro 4), o Barreiro destaca-se com um crescimento muito superior ao total da aglomeração de Lisboa, enquanto Alcochete fica muito abaixo desse valor. Dada a fraca mobilidade territorial (Cruz, 1973), as novas populações instalam-se junto das fábricas, potenciando o crescimento: quer pela sobreocupação de edificações existentes, novas edificações precárias ou em bairros operários.

A partir dos anos 1940 (Almada) e 50 (Barreiro e Montijo), a área é marcada por uma 2ª onda de imigração (vinda das zonas rurais), pela difusão dos transportes rodoviários de nível local, fazendo eclodir aglomerados novos, crescer pequenos núcleos e transformar zonas de antigas quintas. Nesta época a população das vilas industrializadas extravasa para os campos circundantes (Cruz, 1973), expandindo-se por metástases apoiadas em lugarejos ou pequenas aldeias<sup>40</sup> ou decorrente de subdivisões de terrenos agrícolas<sup>41</sup>.

**Quadro 4** Crescimento da população da Aglomeração de Lisboa (1890 e 1940)

Concelhos	Barreiro	Oeiras	Cascais	Seixal	Lisboa	Moita	Almada	Vila Franca de Xira	Sintra	Montijo	Loures	Alcochete	Aglomeração de Lisboa
<b>Aumento demográfico (%)</b>	<b>364</b>	278	267	<b>137</b>	135	<b>124</b>	<b>118</b>	98	97	<b>93</b>	90	<b>34</b>	133

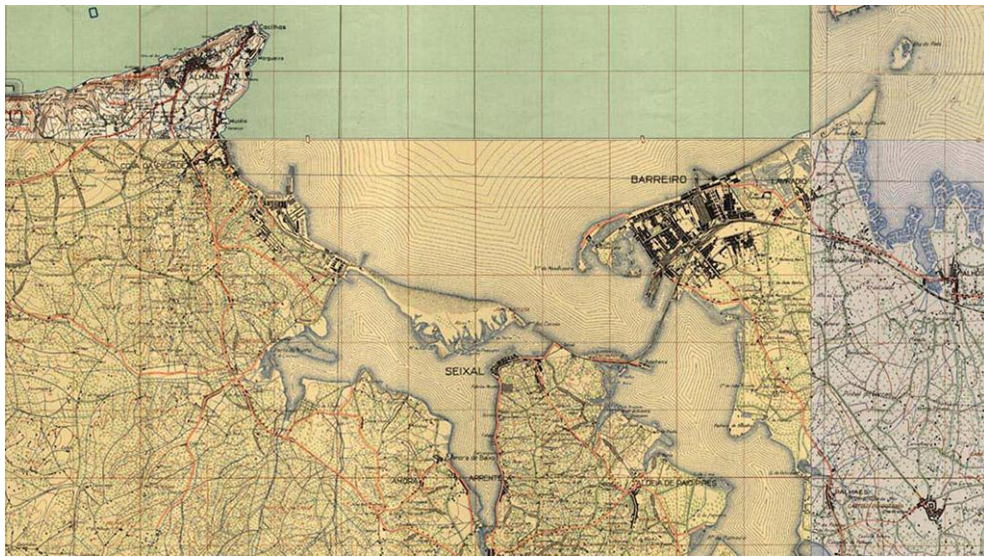
Fonte: (V. M. Ferreira, 1987) a partir de X Recenseamento da População, 1960.

Em comparação com a periferia Norte de Lisboa, este processo “travou” o desenvolvimento espontâneo de bairros de lata (apenas verificado perto de Almada). No caso da Margem Sul, as necessidades de habitação foram “resolvidas” quer pela auto construção, promoção das companhias industriais ou promoção privada - embora com qualidade e urbanidade geralmente deficitária (Cruz, 1973).

<sup>39</sup> Dificuldades técnicas no atravessamento do esteiro de Coia e o rio Judeu, a construção do complexo do Alfeite, conjuntamente com grandes investimentos requerido, impediram a conclusão do projecto.

<sup>40</sup> Afonsoeiro associada ao Montijo, Cova da Piedade associada a Almada, Lavradio associado ao Barreiro, etc.

<sup>41</sup> Baixa da Banheira decorrente do Barreiro, e Cruz de Pau e Corroios associada a Almada e Amora.



**Fig. 34** | *Mancha urbana em torno dos núcleos de Almada e Barreiro, nos anos 1940.*

Fonte: Mosaico de folhas da Carta Militar de Portugal, Série M-888, 1:250 000, anos 40

**Fig. 35** | *Edifício do Cine-Teatro "Incrível Almadense", anos 1940.* Fonte: BA FCG (Site)



**Fig. 36** | *Despensas social da CUF, Barreiro.* Fonte: Galeria das Artes (site)



Este crescimento fora nos núcleos chega mesmo a alterar a dinâmica de relações entre eles (Cruz, 1973), mais dependentes as vias de comunicação e não da divisão administrativa. Por exemplo, enquanto Seixal cresce para a Arrentela e Paio Pires, o crescimento de Amora, passa a estar integrado na dinâmica de Almada – Cova da Piedade, Cruz de Pau, Corroios - em vez de ter ligação ao Seixal. De forma diferente, a Baixa da Banheira divide-se entre a dinâmica de crescimento da Moita e do Barreiro (Salgueiro, 1992). Comparando os dois principais núcleos nesta época – Almada e Barreiro – verificamos que o crescimento urbano e industrial teve motores e expressões territoriais distintas (Fig. 34).

Os primeiros pólos industriais foram, com o tempo, fomentando a instalação de outras indústrias. A industrialização foi o motor da urbanização - um fenómeno de colonização fabril - muito por necessitar de mão-de-obra significativa (Cruz, 1973), que fomentando a imigração, desencadeou novos processos de organização do espaço. Assistiu-se também à criação de serviços sociais e comerciais, de apoio à vida quotidiana, redes de solidariedade, apoio e defesa<sup>42</sup> dos interesses dos trabalhadores.

<sup>42</sup> As greves operárias de 1942-44 tiveram focos da margem Sul principalmente no Barreiro (Rosas, 1994)



**Fig. 37** | Vista aérea do Arsenal do Alfeite, Almada década de 1930. Fonte: BA FCG (Site)

Estas associações de carácter mutualista ou cooperativo visam colmatar o défice de estruturas de apoio e de equipamentos públicos, com funções políticas, sociais, recreativas e de consumo e uma forte componente popular e identitária. Almada, Barreiro e Montijo concentram a maioria dos serviços de apoio, formais e informais, em detrimento de zonas de crescimento periférico (Cruz, 1973).

A transformação no Barreiro, depois de uma fase inicial mais impulsionada por estruturas relativas ao caminho-de-ferro, passa a ser muito impulsionada pelos desenvolvimentos associados à CUF. A diversificação da produção - produção de azeites, têxtil, metalomecânica, a indústria química impulsionada pelos apoios à agricultura (Cruz, 1989) - faz aumentar o número de operários. À fixação destes (Almeida, 1988) passam a estar associados uma série de serviços localizados nos terrenos da empresa (Fig. 36).

Já no caso de Almada, a par do crescimento impulsionado pela indústria, a implantação do Arsenal e da Base Naval no Alfeite, mobiliza-se o crescimento e a aposta na urbanização planeada por parte dos serviços do governo central (J. de S. Rodrigues, 2000). Mas apesar das experiências planeadas, o aumento da população não encontra respostas adequadas às suas necessidades e possibilidades, originando habitações precárias e espaços sub-infraestruturadas.

## **Novas dinâmicas de crescimento e a infraestruturização do território**

Com a diversificação da produção industrial, novas dinâmicas portuárias e a polarização em torno de alguns núcleos, é cada vez mais evidente um processo de diferenciação territorial (Cruz, 1989), que privilegia o espaço entre Cacilhas e o Lavradio.

O acelerar da urbanização dos núcleos principais (principalmente Almada) e a intensificação do tráfego ferroviário e rodoviário com o Sul do país, aumentaram a frequência das ligações fluviais<sup>43</sup>. Este facto contribuiu para o arranque do estudo e projecto de uma ligação por ponte entre as duas margens. **A primeira travessia do Tejo**

<sup>43</sup> Nos anos 50 chegam a existir situações de congestão em Cacilhas (J. de S. Rodrigues, 2000)



**fortaleceu a ligação entre dois territórios, ou foi um instrumento de expansão do crescimento urbano?**

*Caixa 1 A ponte sobre o Tejo, 1966*

Encontramos referências à construção de uma ponte sobre o rio Tejo, ligando Lisboa à Margem Sul e ao Sul do país desde os finais do séc. XIX. A construção da actual ponte 25 de Abril resultou de uma decisão do Governo em 1958 sobre o relatório da Comissão para o estudo das ligações Rodoviária e Ferroviária entre Lisboa e a margem Sul do Tejo. A decisão desencadeou vários processos: a criação em 1960 do gabinete da Ponte sobre o Tejo para a condução da operação e a elaboração do Plano Director da Região de Lisboa.

O objetivo primeiro da construção da ponte visava a ligação estruturante entre Lisboa e o Sul do país, mas preponderante no sentido do desenvolvimento metropolitano e regional. A construção foi iniciada em 1962 e terminada em 1966, incluindo um troço inicial de 15km da auto-estrada do Sul. Embora tenha sido projectada como ponte mista, apenas o serviço rodoviário funciona à data de abertura, sendo o ferroviário instalado apenas nos anos 90. O crescimento urbano que esta ligação impulsionou na Margem Sul do Tejo, criou progressivamente novo tráfego automóvel, até se atingirem as situações quotidianas de congestão.



**Fig. 38** | *Ponte sobre o Tejo, vistas da construção.* Fonte: BA FCG (Site)

Os anos 60 marcam o apogeu do modelo industrial na Margem Sul do Tejo, com a modernização de várias indústrias existentes e a instalação de grandes complexos industriais de escala nacional (e até internacional), suportados por políticas de crescimento e desenvolvimento centrais, acompanhados pelo crescimento urbano e populacional. Desde os anos 20 até aos 60 do séc. XX, o distrito de Setúbal é o mais cresce em atracção da população, enquanto o saldo no país é negativo (Almeida, 1988). **Estamos perante uma nova industrialização do território, ou estão já patentes novas lógicas habitacionais de transição?**

Para além do grande complexo industrial da CUF, a Margem Sul recebeu outros dois grandes espaços industriais que polarizaram o território: os estaleiros de construção e reparação naval da Lisnave (1967), na Margueira, Almada e a instalação da Siderurgia Nacional (1961), em Paio Pires, Seixal. Ambos os empreendimentos representaram marcos importantes no desenvolvimento industrial português. As novas indústrias ocuparam grandes áreas ribeirinhas e contrataram milhares de operários qualificados.



**Fig. 39** | Estaleiros da Lisnave em 1972.  
Fonte: A Lisnave (Site)



**Fig. 40** | Siderurgia Nacional.  
Fonte: AML NF (site)

Na relação com a urbanização, há características diferentes dos modelos anteriores. Dada a maior mobilidade territorial, as fábricas empregam trabalhadores cujas residências ultrapassam a envolvente próxima, donde o crescimento urbano extravasa para outros espaços. No caso da Siderurgia Nacional isto justifica o crescimento residual de Paio Pires, em detrimento de outros núcleos, onde a oferta de serviços e habitação e transportes era maior. No caso de Almada, a implantação da Lisnave segue os eixos em processo de urbanização, quer como subúrbio de Lisboa, quer para os operários fabris. A sobreposição dos fenómenos faz que a zona cresça e se consolide ainda mais.

Para além da existência de mão-de-obra já qualificada, Cruz (1989) aponta que a dispersão fabril por toda a Margem Sul<sup>44</sup>, é facilitada nesta época pela fácil transformação do solo rural para a ocupação fabril. Com a ascensão do transporte rodoviário, relativamente aos outros modos, muitos dos terrenos industriais deixam de procurar o contacto com o porto para se localizarem no interior. Destas zonas, as servidas pela rede rodoviária principal ou na proximidade de várias vias, atrairão as novas indústrias. Comparando com o final do séc. XIX, podemos avaliar as diferenças na estrutura produtiva e urbana da MST (ver Quadro 5).

Nos anos seguintes o crescimento passa para outros modelos mais extensivos, baseados na moradia unifamiliar, em processos de génese ilegal. Ancorados na acessibilidade rodoviária, na oferta de emprego na Margem Sul são orientados para uma classe média com poder de compra para um automóvel, ou para uma 2ª casa nas proximidades da praia. **O solo “clandestino” é abundante, como o emprego?**

A “aspiração da maioria da população ao habitat familiar com acesso à propriedade do lote” (Cruz, 1989) é conjugada com algum rendimento disponível, a quase inexistência de ofertas de habitação formal e o preço muito elevado do arrendamento. Embora de génese ilegal, estes processos foram tolerados pela administração central e local, na medida em que eram uma resposta para a elevada procura de habitação. Cruz (1989) apresenta alguns números deste processo - 75 mil habitantes em loteamentos

---

<sup>44</sup> O crescimento urbano e industrial também é forte em Setúbal: a cidade com maior crescimento demográfico: 15% entre 1960-1970 e 34% entre 1970-1975. Chega mesmo a representar a terceira cidade mais populosa do país nos anos 1960).

clandestinos, 15 mil hectares ocupados com bairros e parcelamentos ilegais<sup>45</sup> - com maior expressão em locais como a Quinta do Conde e Fernão Ferro, nos anos 60 e 70.

**Quadro 5** Comparação entre a estrutura produtiva de finais do séc. XIX e a década de 1960

Finais do séc. XIX	Década de 1960
Grande empresa, outra do mesmo grupo e empresas média e pequenas de certa variada > Almada, Caramujo (fábrica de moagem)	Empresa “ímpar”, outra grande, algumas médias e raras oficinas. > Almada (Lisnave e fábrica de moagem) > Barreiro (CUF e oficinas gerais do CF)
Grande empresa e várias médias ou pequenas > Barreiro (oficinas gerais do CF)	Fábricas ainda grandes e oficinas tradicionais > Seixal (Siderurgia, Mundet, Wicader)
Doas grandes fábricas da indústria mecânica > Seixal, Arrentela, Amora (lanifícios, vidros)	Enorme variedade e dimensão de empresas > Montijo (cortiça, chacina)
Diversas empresas dos mesmos ramos > Aldeia Galega, Moita (cortiça)	Empresas heterógenas e oficinas > Moita (cortiça)
	Grandes fábricas com pouca mão-de-obra > Alcochete

Fonte: Adaptado de (Cruz, 1989)

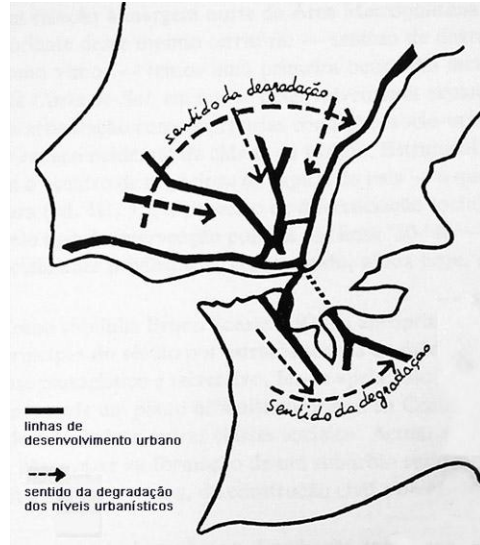
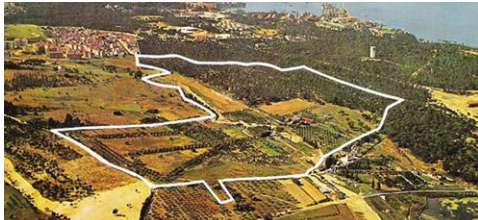
Apesar da existência de alguns serviços, face à população existente é sempre manifesta uma escassez de serviços essenciais, e que também correspondente às próprias condições de habitabilidade do território. Este aspecto foi mais relevante sobretudo em épocas de acentuado crescimento demográfico e urbano. A crescente polarização e dependência em relação a Lisboa condicionou ainda mais a oferta destes tipos de serviços, apenas existentes nos principais núcleos (Almada, Barreiro e Montijo).

## Da cidade industrial à cidade residencial

No final dos anos 60, as curtas ligações fluviais em Almada<sup>46</sup>, agora também conjugadas pelos fáceis acessos rodoviários fazem com que o processo de conversão em dormitório de Lisboa, se inicie por aqui. Na avaliação do impacte produzido no território pela ponte 25 de Abril, Ferreira et al. (1988) concluem que esta induziu alterações profundas na estrutura e dinâmicas de consumo de solo na Margem Sul do Tejo, “«transferindo» para a margem Sul, a partir dos anos 1960, os maiores ritmos de crescimento” (ver

<sup>45</sup> representando cerca de 77% do total correspondente na Grande Lisboa.

<sup>46</sup> Nesta época a ligação ao Montijo levava 1 hora, a ligação ao Barreiro 30m e a ligação a Cacilhas 15 min.



**Fig. 41** | Miratejo: área do empreendimento, primeiro bloco de apartamentos.  
Fonte: O Grupo Cuf (site)

**Fig. 42** | Degradação Urbanística da periferia de Lisboa.  
Fonte: (Lôbo & Portas, 1970)



**Fig. 41** | Miratejo: área do empreendimento, primeiro bloco de apartamentos.  
Fonte: O Grupo Cuf (site)

Quadro 6).

**Quadro 6** *Variação demográfica da AML (1960-70-81)*

	<b>1960-70</b>	<b>1970-81</b>	<b>1960-81</b>
<b>Lisboa</b>	- 5,2 %	6,3 %	0,7 %
<b>AML</b>	21,9 %	36,2 %	65,9 %
<b>AML - Lisboa</b>	59,9%	61,0 %	157,5 %
<b>AML Margem Norte</b>	16,9 %	34,5 %	57,3 %
<b>AML Margem Sul</b>	51,7 %	44,0 %	118,4 %

Fonte: (V. M. Ferreira, 1987)

Na passagem dos anos 1960 para 70, o crescimento demográfico da MS passa a fazer parte da suburbanização de Lisboa. No entanto, importa referir que a dependência da Margem Sul em relação a Lisboa, só se agudiza ao longo dos anos 1980, pelo menos em termos de deslocações pendulares (Sul-Norte). O estudo do Atelier de Sociologia Urbana (1986) assinala o valor de 14% no início de 1980 (contrapondo aos 73% de deslocações na margem norte). Durante estas décadas, o crescimento urbano é suportado em muito pela oferta local de emprego e de habitação.

Num contexto económico favorável, a ocupação urbana dá-se em ruptura com a morfologia e tipologias do tecido existente (CMAmada, 2011). Desde o núcleo de Almada, estendendo-se por um lado até ao esteiro de Corroios e por outro ao Monte da Caparica, terrenos rurais e antigas quintas senhoriais são subdivididos em lote e vendidos para promoção imobiliária (Cruz, 1989) em processos desqualificados.

Enquanto o eixo Almada-Fogueteiro, ao longo da ligação rodoviária a Lisboa, passa a caracterizar-se pela construção de alta densidade, em tipologias multifamiliares, outras zonas mais interiores são marcadas por crescimentos mais espalhados, em tipologias unifamiliares. Embora a construção seja frequentemente desenvolvida por pequenos e médios construtores, também existem projectos de maior envergadura. Exemplo da construção do “bairro-cidade” Miratejo (por uma empresa do grupo CUF), que englobava para além dos blocos de habitação, diversos equipamentos e comércio (Fig. 41).

Nas décadas seguintes, com a queda da indústria, o processo alastrou para outras áreas, com prioridade para os locais de acessibilidade a Lisboa. Assim podemos identificar até esta época, duas formas de crescimento e transformação urbana nos aglomerados da Margem Sul (Cruz, 1989; A. F. Ferreira et al., 1988) onde se sobrepõem a cidade industrial (no seu apogeu) com o início da cidade dormitório:

- ▶ uma inicial, por expansão dos núcleos antigos ao longo das principais linhas de transporte, potenciado pelo aumento da população e desenvolvimento industrial, e (ainda que insuficientes) estruturas de apoio à população;
- ▶ outra, mais tardia, por dispersão em áreas rurais ou florestais, normalmente associado a tipologias unifamiliares, potenciado pela rede viária e “ascensão” do transporte individual e “capacidade” de aquisição de habitação própria.

Em ambos os casos assiste-se a uma urbanização sem organização ou qualificação urbanística. O “desapego dos agentes económicos e sociais” pelo território rural e florestal, a estrutura da propriedade e uma legislação “prolixa e permissiva”, contribuíram para a transformação do uso do solo se fizesse de forma avulsa e sem controlo estatal (Cruz, 1989). Como foi à época identificado por Portas e Lôbo (1970) numa versão incipiente do processo, a degradação urbanística cresce com o afastamento aos núcleos principais, com insuficiência de infraestruturas e de habitabilidade e estende-se rapidamente a toda a península de Setúbal (Fig. 42).

### 1.3.2. A desindustrialização e diversificação da urbanidade



Fig. 43 | *Poluição, vista aérea da CUF.*  
Fonte: Rostos, diário digital (site)



Fig. 44 | *Bairro das Palmeiras, Barreiro (1975).* Fonte: Magnum photos (site)

Os anos 70 são marcados por um conjunto de acontecimentos exógenos, que transformam profundamente as dinâmicas urbanas, económicas e sociais (M. Pereira & Nunes da Silva, 2008): o choque petrolífero de 1973, a recessão industrial e económica; a democratização do país em 1974 e a instabilidade política associada; o regresso de portugueses em massa das ex-colónias e novas competências para o poder local.

Na entrada da época democrática, a falta de medidas, ferramentas e meios financeiros adequados, dificultou a gestão do território, sujeito a fortes pressões sociais e políticas centradas nas carências de habitação, infraestruturas, equipamentos colectivos, transportes, etc. A qualificação será lenta, priorizando os serviços básicos e mais tarde suportada em fundos estruturais europeus.

As indústrias da Margem Sul entram em crise e muitas foram progressivamente sendo desactivadas ou abandonadas ao longo de duas décadas. Os grandes complexos industriais são nacionalizados<sup>47</sup> e reestruturados, perdendo progressivamente relevância económica e social. Os desequilíbrios ocorrem na estrutura produtiva da área metropolitana, mas têm consequências sociais e locais na população operária. Apesar da terciarização da economia regional e da polarização de Lisboa, mais de uma década depois (nos censos de 1991) verifica-se que os ganhos de emprego (sobretudo terciário), não foram suficientes para compensar as perdas verificadas (Cruz, 1989).

A conjugação desta quebra na economia local, com os défices de infraestruturação e equipamentos, falta de qualidades urbanísticas, contribuíram em muito para uma imagem negativa da Margem Sul, desqualificada e dependente de Lisboa. A estes acresce a poluição decorrente da indústria, e sempre patente na “convivência” entre cidade e indústria, com o exemplo paradigmático do Barreiro e a indústria química. Com a desactivação sucessiva destas indústrias as emissões directas foram diminuindo mas manteve-se um enorme passivo ambiental (resíduos, detritos, solos contaminados, etc...).

Nos anos 1980 reforça-se a retração do investimento (Cruz, 1989), sem uma política económica ou industrial, nem investimento privado que conduzisse a uma reorientação produtiva do território. Em 1983 e 1984, a crise económica associada à intervenção do

---

<sup>47</sup> A CUF passa a designar-se “Quimigal - Químicos de Portugal” e reduz a sua actividade ao sector químico.

Fundo Monetário Internacional, agrava estas situações, com episódios de fome e pobreza extrema denunciados na imprensa<sup>48</sup>.

Mesmo neste cenário de saída de indústrias, o sector ligado à armazenagem e depósitos encontra lugar nas margens do rio, em paralelo com infraestruturas portuárias: o complexo portuário de cereais de Trafaria (1983), localizado na entrada do Tejo, funciona como infraestrutura de abastecimento da cidade; o terminal de granéis líquidos da Tanquijor no Barreiro (1983), é um interface e armazenagem de produtos petrolíferos ou bases para a indústria química. Apesar de ocuparem áreas consideráveis, com grande impacto visual na paisagem ribeirinha, estas estruturas não corresponderam a um aumento de postos de trabalho.

## As políticas dos fundos europeus

A implantação urbana de serviços públicos e privados começa a generalizar-se no final da década de 1980, com a “sedimentação” do poder local, o início de uma política central de infraestruturização do país e a adesão de Portugal à CEE (e os fundos estruturais correspondentes). Financiadas por estes fundos, várias entidades da administração central concretizam (ao longo de várias décadas) importantes acções de transformação do território: eixos rodoviários, redes de abastecimento de água e de saneamento, recuperação de bairros degradados e operações de realojamento, etc.

Ainda assim, os défices herdados dos períodos anteriores marcam ainda a distribuição de serviços e apoios básicos (educação, saúde, apoio social), reforçando assimetrias e a dependência a Lisboa (V. M. Ferreira, 2003). Cruz (1989) apresenta algumas razões esta dessincronia: a ausência de uma programação de equipamentos, o desvinculo da promoção imobiliária e a dificuldade de obtenção de terrenos para estes fins.

Apesar da desindustrialização vigente, a expansão urbana continua a ocorrer: na AML inicia-se a passagem de um “modelo rodoviário radial para um modelo radioconcêntrico mais estruturado” (M. Pereira & Nunes da Silva, 2008). Repetindo outros fenómenos de expansão, a abertura dos novos eixos de acessibilidade (com aposta na rodovia em detrimento da ferrovia), possibilita novas linhas de urbanização com predominância pelas zonas mais próximas aos acessos a Lisboa, embora o mercado de habitação cresça em todos os municípios, com particular relevância para o Seixal (no eixo urbano em continuidade com a Almada – Amora, Arrentela, etc.).

A oferta de solo conjugada com a acessibilidade rodoviárias favorece nesta época à implantação de campus universitários: em Setúbal o Instituto Politécnico de Setúbal<sup>49</sup> (1981), em Almada a Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade Nova de Lisboa (1982), o Campus Universitário do Instituto Piaget (1986) e a Cooperativa de Ensino

---

<sup>48</sup> D. Manuel Martins, à data bispo de Setúbal, protagonizou as denúncias na imprensa, da fome, atrasos nos salários e descrença da população no distrito.

<sup>49</sup> Mais tarde instala-se no Barreiro a Escola Superior de Tecnologia (2007) do Instituto Politécnico de Setúbal.



Superior Egas Moniz (1987). Estes espaços universitários aumentam a atractividade da Margem Sul e vão permitir ao longo do tempo estabelecer algumas ligações ao tecido produtivo real.

No final dos anos 1980, a estabilidade política concede mais poder e obrigações às autarquias, nomeadamente em termos de ordenamento e planeamento do território, com a instituição da obrigatoriedade da figura do PDM. A condução destes processos é muito diversa de município para município, com algumas experiências precursoras (Moita) e outras com tempos de execução e aprovação dos planos relativamente longos. Na generalidade, os municípios baseiam a sua estratégia de ordenamento (Cruz, 1989) nas potencialidades dos terrenos expectantes para utilização urbanística imediata, situação que nem sempre acontecerá. Para além disso focam-se na recuperação das urbanizações precárias altamente deficitárias em infraestruturas básicas. A extensão de determinados conjuntos como o da Quinta do Conde, com falta de espaços livres para equipamentos, zonas verdes e novos espaços públicos, denotam dificuldades acrescidas.

A maioria dos PDM é aprovada na década seguinte, dotando as autarquias de instrumentos de gestão territorial, de acordo com as suas responsabilidades e autonomia. Apesar disto, uma excessiva oferta de solo urbanizável, delimitação sobredimensionada de perímetros urbanos, falta de programação ou gestão da urbanização do solo conjugada com expectativas de crescimento desadequadas, conduziram a um crescimento nem sempre integrado e equilibrado.

Ao longo dos anos 1990, a alteração dos processos de produção (e do tipo de produtos) e o incremento dos sectores do comércio e da armazenagem permitiram movimentos de reorganização espacial das actividades na MST. Como nos períodos anteriores, os territórios melhor servidos por infraestruturas – neste caso adjacentes às grandes ligações rodoviárias – potenciam novos usos, deslocando estas actividades económicas no sentido Coima-Palmela-Setúbal. A instalação da Auto Europa em Palmela (mais tarde com ligações ferroviárias ao Porto de Setúbal) é o grande impulsionador para a localização de outras indústrias e serviços associados. Nos terrenos da Siderurgia e da Quimigal dá-se um processo de reconversão de algumas parcelas em novas unidades industriais, mas sem grande rentabilidade e lógica integrada de desenvolvimento.

Também em termos residenciais, a acessibilidade rodoviária permite que várias áreas atraiam novos residentes e se diversifiquem os esquemas residenciais, principalmente no interior da península (e.g. o crescimento das aldeias da serra da Arrábida). Se em alguns destes pontos, estes esquemas surgem mais ou menos na continuidade dos crescimentos clandestinos dos anos 70, noutras assiste-se ao desenvolvimento de “condomínios fechados” associados a estruturas de lazer e turismo (Quinta do Anjo, em Palmela, Herdade da Aroeira perto da Fonte da Telha). Entre estas encontram-se também outras situações de loteamentos em zonas próximas de aglomerados urbanos com soluções, “standings” e densidades diversificadas.

Fig. 45 | *Fábrica da Auto Europa*. Fonte: Volkswagen (site)



Fig. 46 | *Obras na rede de saneamento na Moita, 1980*. Fonte: (J. L. Pereira, 1997)



O trabalho de infraestruturização, equipamento e densificação das estruturas urbanas (abastecimento de água, saneamento, equipamentos de saúde, escolas, etc.), resultantes do crescimento desregrado, tem vindo a ser feito pelos municípios correspondentes em processos ainda a decurso. Depois de um período de investimentos nestas infraestruturas, a acção municipal diversifica-se, incluindo a recuperação dos núcleos tradicionais, através de programas de reabilitação urbana.

## Novas mobilidades e diversidades pós-industriais

Em 1991 é tomada a decisão<sup>50</sup> de construir uma segunda ligação Norte-Sul sobre o estuário, dada a urgência de encontrar uma alternativa para a ponte 25 de Abril, saturada com tráfego pendular, sazonal e de longo curso, num sistema rodoviário ainda dependente da passagem por Lisboa. Equaciona-se uma ligação mais coerente e integrada a nível regional e nacional, contribuindo também para desviar o tráfego de mercadorias e de passagem da cidade de Lisboa. **A segunda travessia, (como a primeira) vai-se destacar-se pelo fortalecimento da ligação entre dois territórios, ou como instrumento de expansão do crescimento urbano?**

### Caixa 2 A Ponte Vasco da Gama, 1998

A expectativa da nova ponte criou divergências a nível local, com vários municípios na Margem Sul a disputarem a ligação Sul, esperando beneficiar da nova acessibilidade. Três hipóteses foram consideradas, avaliadas e discutidas (com perspectivas diferentes sobre o papel da travessia): corredor Poente (Algés - Trafaria), corredor Central (Chelas - Barreiro) e corredor Nascente (Olivais - Montijo e Sacavém - Montijo).

Em 1992 é publicada a decisão da localização<sup>51</sup> da ligação entre Sacavém (Loures) e Samouco (Alcochete). A fundamentação assenta na prioridade às ligações nacionais e inter-regionais, mas suscita medidas de protecção dos ecossistemas e espaços naturais e o controlo da ocupação urbana (dada a possibilidade de fenómenos de especulação imobiliária e expansão desmedida).

A ponte foi construída entre 1995 e 1998, inaugurada alguns meses antes da Exposição Internacional de 1998, da qual se constituía um grande acesso. De forma a integrar a ligação da

<sup>50</sup> Criação do Gabinete da Travessia do Tejo em Lisboa (GATTEL), responsável pela coordenação de todas as operações necessárias (Decreto-Lei n.º 14-A/91, de 9 de Janeiro, 1991)

<sup>51</sup> (Decreto-Lei n.º 220/92, de 15 de Outubro, 1992)

ponte num esquema de acessibilidades da MS, foram construídas outras vias estruturantes (também inauguradas em 1998) - a via circular IC32 (ligando à auto estrada A2) que articula os núcleos principais numa estrutura transversal às ligações a Lisboa, e a autoestrada A12 (ligando a Setúbal) que reconfigura o território Nascente do Arco Ribeirinho.



**Fig. 47** | *Ponte Vasco da Gama, vista a partir de Lisboa e vista aérea das salinas em Alcochete.*  
Fonte: Visão (site) e Bing Maps (Site)

## Dinâmicas da população e da mobilidade

A construção da ponte veio transformar as relações metropolitanas. Montijo e Alcochete têm novos crescimentos residenciais ancorados nas novas acessibilidades e na promoção da “qualidade de vida”, alterando a imagem negativa da “Margem Sul”. Este facto poderá dever-se ao isolamento relativo (Cotrim, Runa, Almeida, Wemans, & Amor, 2001) que não potenciou um determinado crescimento com uma imagem urbana “deficiente”, ao relativo descongestionamento da nova ponte e à alteração de paradigma nos espaços residenciais (espaço público, novos serviços, etc.).

Para além da expansão de centros urbanos “principais” (Montijo, Alcochete), também os aglomerados urbanos médios (Pinhal Novo) e em outras pequenas localidades (São Francisco, Samouco vêm a sua escala e vivências transformadas. Noutras zonas, uma urbanização de carácter mais periurbano intensifica-se a partir da matriz da propriedade existente, com diversidade de usos e ocupações, estendendo-se até à zona de Palmela. Nas áreas que circundam os acessos rodoviários, os espaços para logística e armazenagem crescem, enunciando mesmo a criação de uma grande plataforma logística no Poceirão (interior rural) com possíveis ligações rodoviárias e ferroviárias importantes.

Dos dois núcleos em redor dos nossos acessos, o crescimento do Montijo será mais visível, pela reorganização espacial que implicou na cidade e pelas estruturas complementares (comércio, lazer, etc.) que contemplou e atraiu. A nova malha urbana acolheu uma bolsa de habitação com preços acessíveis, maioritariamente em tipologias multifamiliares, mas cuja oferta excedeu a procura e continua por preencher.

Alcochete manteve genericamente o seu carácter de vila da “Borda de Água”, por não ter sofrido uma industrialização de dimensões semelhantes a outros núcleos, nem um processo de crescimento suburbano, pela de ligações directas a Lisboa. E o seu crescimento recente dá-se na proximidade dos núcleos históricos (tanto de Alcochete

**Fig. 48 | Metro Sul do Tejo, rede existente e prevista.**  
 Fonte: Metro Sul do Tejo (site)



como de outros aglomerados em redor: Samouco, São Francisco, etc.), com mais ênfase em tipologias unifamiliares.

Os investimentos públicos, centrais, sectoriais e locais, com impacto e relevância para a Margem Sul vão-se diversificando e mitigando as faltas de serviços, equipamentos e infraestruturas que historicamente marcaram a área. Em 1999 é finalmente concluída a ligação ferroviária na ponte 25 de Abril, prevista desde a sua construção, que permitiu diversificar a acessibilidade, dado congestionamento das ligações rodoviárias. A articulação em 2004, com a rede existente, Barreiro-Setúbal, permitiu reorganizar as relações entre os vários núcleos da margem esquerda (Portas et al., 2007).

Em 2008, a construção do sistema de metro ligeiro Metro Sul do Tejo (Fig. 48), introduz no eixo Almada-Fogueteiro um novo "paradigma" de mobilidade, multimodalidade e redução da dependência do automóvel. A rede completa ambicionava melhorar a articulação entre os vários núcleos principais do estuário, reforçando a conectividade interna e melhorando ligações entre a cidade consolidada e os núcleos emergentes. No entanto, vários factores levam a que estes objectivos se mantenham por atingir.

Nas ligações fluviais vários investimentos foram feitos, quer na renovação da frota fluvial - permitindo ligações mais rápidas e com maior capacidade; quer na construção (ou requalificação) dos terminais fluviais (incluindo melhores ligações à rede de transporte público, sobretudo na Margem Norte).

### Os espaços de consumo: comércio, cultura, turismo, lazer...

A melhoria das infraestruturas e dos serviços de transporte vai atrair, para além do crescimento habitacional promovido pelo sector imobiliário já identificado, o



**Fig. 49** | *Praia do Sol, Costa da Caparica (anos 1940?).* Fonte: Delcampe (site)

**Fig. 50** | *Ocupação turística em Tróia.* Fonte: Delcampe (site)

investimento do sector terciário, com a instalação de vários centros comerciais<sup>52</sup>, plataformas logísticas e o desenvolvimento de parques tecnológicos. Este fenómeno verifica-se em toda a área metropolitana de Lisboa, privilegiado os locais de grande ocupação urbana que apresentam melhores acessos, criando novos nós / pólos de desenvolvimento. Isto vai permitir, por um lado uma “equiparação” no acesso ao consumo e alguns serviços, e por outro aumentar a oferta de trabalho neste sector. **Os fenómenos de consumo vão suportar a diversificação das actividades de produção?**

A aplicação de fundos estruturais da União Europeia permitiu também a construção de uma série de equipamentos culturais e desportivos (e. g. auditórios e teatros municipais<sup>53</sup>) e a algumas operações de intervenção e requalificação no espaço público. A maior destas intervenções prende-se com a requalificação de zonas ribeirinhas ou costeiras, partindo de uma relação privilegiada com a paisagem e o rio, enquadrada por novas noções de “qualidade de vida”, valorização urbana e memória colectiva.

Os temas ambientais são também alvo de investimento. O desenvolvimento de uma rede de saneamento integrada, a construção de um conjunto importante de Estações de Tratamento de águas residuais e algumas operações de descontaminação de solos, contribuem para a despoluição da água do Tejo e para a melhoria das condições ambientais e de usos do rio e envolvente.

Mas a atratividade da MST em termos de lazer e turismo tem um âmbito muito alargado e uma história bastante remota. Os espaços de turismo e lazer foram importantes ao longo do tempo, para a organização do território da margem sul, desde as quintas de recreio senhoriais, que pontuaram a margem do rio. No início do séc. XX, o turismo balnear começa a ser desenvolvido, primeiro na Trafaria e mais tarde na Costa da Caparica (Fig. 49), ambas povoações de tradições piscatórias. Se a primeira perde a importância, a segunda desenvolve-se com um importante pólo turístico da região.

A partir dos anos 1960, o turismo e o lazer ocupam maiores áreas do território. Quer através dos loteamentos ilegais com fundamentos turísticos, quer em projectos turísticos de grandes dimensões, como o desenvolvido na península de Tróia (Fig. 50), baseado

<sup>52</sup> Almada Fórum, Fórum Montijo, Freeport Alcochete, Rio Sul Shopping, Fórum Barreiro, etc.

<sup>53</sup> Fórum Cultural de Alcochete, 2005; Teatro Municipal de Almada, 2004; Cinema Teatro Joaquim de Almeida, reabertura 2005; Fórum Cultural José Manuel Figueiredo, 2005; Auditório Municipal Augusto Cabrita, 2003

**Fig. 51** | *Flamingos na Reserva Natural do Estuário do Tejo.*  
Fonte: ICNF (site)



**Fig. 52** | *Escarpa do Risco no Parque Natural da Arrábida.*  
Fonte: ICNF (site)



num turismo de massas para a crescente classe média. As novas acessibilidades do final do séc. XX trazem maior diversificação dos produtos associados a esquemas residenciais: golfes, pequenos *resorts*, condomínios fechados, operações de elevado *standing*.

O potencial turístico assenta também nos espaços naturais protegidos: a Reserva Natural do Estuário do Tejo (Fig. 51) e o Parque Natural da Arrábida (Fig. 52), criados em 1976 e a Paisagem Protegida da Arriba Fóssil da Costa de Caparica, definida em 1984. Para além destes, também os espaços englobados da rede Natura 2000 - Fernão Ferro e Lagoa de Albufeira – representam valores naturais importantes cuja conservação e dinamização devem ser compatibilizadas. A sazonalidade de alguns destes usos, o congestionamento das estruturas locais e a pressão de desenvolvimento imobiliário são vários dos aspectos a ter em conta para assegurar a sustentabilidade de ambientes naturais mais frágeis.

A conjugação destas acções vai permitir uma mudança tanto na forma de organização do espaço metropolitano, como na imagem “projectada” pela MST, indo de encontro à própria “estratégia metropolitana”. A qualificação das várias realidades e conjuntos urbanos tem um desenvolvimento mais polinucleado e menos dependente de Lisboa, centrado no estuário do Tejo. O crescimento dos espaços de turismo e de lazer é fruto de um aproveitamento “avulso” das qualidades naturais desta área, como de políticas e estratégias de planeamento com opções e resultados distintos. **Como articular o potencial inerente ao território de forma diversificar os usos?**

## **Impasses ou impactos nos projectos de grande infraestruturas**

É neste quadro de reorganização da estratégia metropolitana, que no final da última década, foram anunciados um conjunto de acções de infra-estruturação que definem um quadro de grandes alterações para a MST: localização do futuro Aeroporto de Lisboa em Alcochete, a construção da terceira travessia do Tejo, Linha de Alta Velocidade e a instalação de uma plataforma Logística no Poceirão.



Fig. 53 | Localização dos novos investimentos na AML.  
Fonte: Elaboração própria sobre base Google Maps (Site)

O processo de tomada de decisão<sup>54</sup> destes investimentos foi bastante polarizado e mediatizado. Em termos de modelo territorial, pretendem-se localizar as novas funções em antigas zonas industriais próximas do tecido urbano consolidado, requalificando e dinamizando o conjunto dos núcleos urbanos no Estuário do Tejo - o projecto estratégico Arco Ribeirinho Sul<sup>55</sup>. Espera-se regenerar áreas problemáticas, atrair nova população e diversificar a oferta de emprego, numa rede de espaços e rede metropolitana.

Mas sob diversos factores financeiros e políticos, os grandes investimentos são suspensos ou reequacionados, para situações mais favoráveis ao investimento público e privado. Ao desinvestimento da parte dos actores do governo central, manifesta-se uma persistência dos actores locais pelas operações de infraestruturização e de requalificação urbana.

## Reflexões sobre um processo de transição

O conjunto de intervenções e operações de transformação urbana que ocorreram nos concelhos da Margem Sul nos últimos anos, evidenciam uma preocupação com a qualificação alargada do território, diversificando as actividades, usos e permitindo equilibrar os “desarranjos” de outros períodos de crescimento ou de obsolescência. Reflectem também uma preocupação de restabelecimento de “equipamentos centrais”,

<sup>54</sup> Para mais detalhes ver o projecto de investigação SPOTIA - Orientações de política territorial sustentável e avaliação de impactes - contributos para o caso português. (J. Gonçalves & Marreiros, 2013) e (Abreu e Silva, Gonçalves, Marreiros, & Correia, 2013).

<sup>55</sup> Ver noutro ponto a descrição do processo e das suas instabilidades.

**Fig. 54 | A desindustrialização e os espaços abandonados. Antiga Lisnave, Almada. Fonte: Magnum Photos (site)**



sobretudo no que diz respeito ao papel do espaço público como elemento de estruturação e identificação urbana.

Muitas destas acções permitem a alteração da própria imagem do território, marcada no passado recente pelo acentuado processo de desindustrialização e desqualificação, com grandes impactos nas estruturas naturais, económicas, sociais e identitárias. A existência de cada vez mais de funções diferenciadores a nível metropolitano, a facilidade de deslocação nesta área alargada, a aposta na requalificação de espaços com grande potencial paisagístico e de lazer, vão permitir inverter a ideia de espaço isolado, não-equipado e segregado no contexto metropolitano.

À semelhança da restante área metropolitana de Lisboa, a Margem Sul, não é um espaço homogéneo do ponto de vista urbano (V. M. Ferreira, 2003) (com heranças e processo de consolidação de culturas e relações sociais e económicas) mas sujeito a extensas "implantações" e mudanças nos usos fundiários, na produção de edificado e nas relações transformadas pelas infraestruturas.

Hoje, o território é marcado por uma grande variedade de realidades (Quadro 7), que evidenciam tanto o aumento da complexidade (e quantidade) dos factores envolvidos, como a diversidade de estruturas urbanas e de problemáticas presentes. Os vários casos apresentados mostram também uma maior necessidade de compatibilizar a transformação a nível local com a integração e estruturação do todo metropolitano. Esta diversidade de paisagens e ocupações urbanas pode "conduzir" a conflitos e incoerências, mas pode também promover complementaridade e ligações entre as diferentes realidades.

Com base na breve leitura histórica apresentada, podemos verificar que muitas destas unidades se encontram em mudança e transição para outras formas de ocupação territorial. De forma similar, podemos verificar que destes processos, não decorreu um território homogéneo, nem o aparecimento de um modelo de crescimento diferente impediu a continuidade de algumas pré-existências. A sobreposição de várias estruturas e ocupações introduz maior complexidade e dinâmicas de interacção diversificadas, com desafios de articulação e estruturação importantes.



**Quadro 7** Tipologias de territórios e problemas urbanos na Margem Sul do Tejo



**Centros históricos consolidados** com problemas de preservação e envelhecimento, procurando novas dinâmicas populacionais e actividades, balançando-as com a reabilitação das estruturas herdadas



**Áreas obsoletas ou em decadência** com défices de actividades e investimento, marcadas por “ruínas” de usos passados, podem oferecer grandes espaços de reserva para novas realidades e identidades.



**Zonas de expansão ou vazios urbanos em transformação**, procurando compatibilizar novas actividades e esquemas urbanos, integrando as pré-existências. Expectantes em contextos de fraco crescimento.



**Áreas periurbanas em transformação**, resultado da crescente mobilidade das populações, necessitam de assegurar serviços de proximidade, gerindo o balanço entre urbano e natureza, com diferentes dinâmicas.



**Espaços mono funcionais**, com défices de urbanidade, infraestruturas e equipamentos de proximidade, procuram investimentos diversificadores, estratégias de gestão urbana e elementos de diferenciação territorial.



**Nós, polos e centralidades**, com grande acessibilidade desenvolvimento estratégico, necessitam de combinar elementos de atracção metropolitana com questões enraizadas nas estruturas de proximidade.



**Bolsas de habitação**, bairros residenciais de carácter suburbano, procurando suprir a falta de amenidades e dinâmicas locais, promovendo a integração comunitária numa identidade coesa e duradora.



**Espaços naturais e paisagísticos, na fronteira de áreas urbanas**, assegurando elementos de referências, compatibilizando espaços de lazer, actividades produtivas com a sustentabilidade dos ecossistemas.

Fonte: Elaboração própria

Retomando a reflexão anterior sobre transição, podemos identificar as principais rupturas e continuidades do processo urbano da Margem Sul do Tejo (ver Quadro 8).

**Quadro 8** *Rupturas e continuidades na Margem Sul do Tejo*

<b>CONTINUIDADES</b>	
<b>Paisagem e elementos geográficos</b>	O rio como elemento central de referência. Manutenção de espaços naturais diversos.
<b>Espaço de Interface</b>	O rio como espaço de comunicação e trocas. A Margem Sul como espaço de relação entre Lisboa e o interior.
<b>Função produtiva</b>	Manutenção da função produtiva ao longo do tempo
<b>Rede de núcleos urbanos heterógenos</b>	Suporte da diversidade do território, pode acolher um modelo territorial policentrado
<b>RUPTURAS</b>	
<b>Introdução de infraestruturas</b>	Novas relações territoriais, que mudam mais rapidamente
<b>Urbanização</b>	Reconfiguração da ocupação do território, sobretudo em modelos mais extensivos e dispersos
<b>Justaposição de identidades</b>	Resultantes de migrações variadas ao longo do tempo e várias actividades económicas
<b>Poluição e perda de estruturas naturais</b>	Consumo de paisagem natural e solo rural. Focos e problemas de poluição por resolver.

Fonte: Elaboração própria

Na análise do processo de crescimento, identifica-se o papel determinante das infraestruturas, na organização da unidade da Margem Sul, determinando a diferenciação hierárquica e orientando o crescimento urbano. Enquanto as primeiras intervenções definem ligações radiais e lineares (sentido Lisboa) as acções mais recentes, articulam transversalmente o território. A difusão destas infraestruturas promoveu maiores diferenças, priorizando os novos espaços acessíveis e depreciando as áreas mais afastadas das redes, criando efeitos-túnel.

A malha infraestrutural polariza também as outras ocupações do território, relacionadas com dinâmicas económicas, de localização das actividades de emprego e de consumo. A par dos grandes eixos e espaços de mobilidade, equipamentos e serviços urbanos de grande dimensão ajudam a vertebrar a ocupação urbana dispersa. No entanto, a compatibilização das grandes infraestruturas e centralidades metropolitanas e as dinâmicas e especificidades urbanas de cada um dos núcleos, está ainda por desenvolver.

Daí que o conjunto de infraestruturas anunciadas (e em seguida suspensas) criou uma série de expectativas de grande transformação do território, com objectivos de

reequilibrar a estrutura metropolitana, melhorar a articulação transversal dos núcleos ribeirinhos e regenerar tecidos obsoletos. Aliás, o crescimento desta unidade, baseado em expectativas foi já identificado por (Cruz, 1989), relativo aos anos 60 e 70:

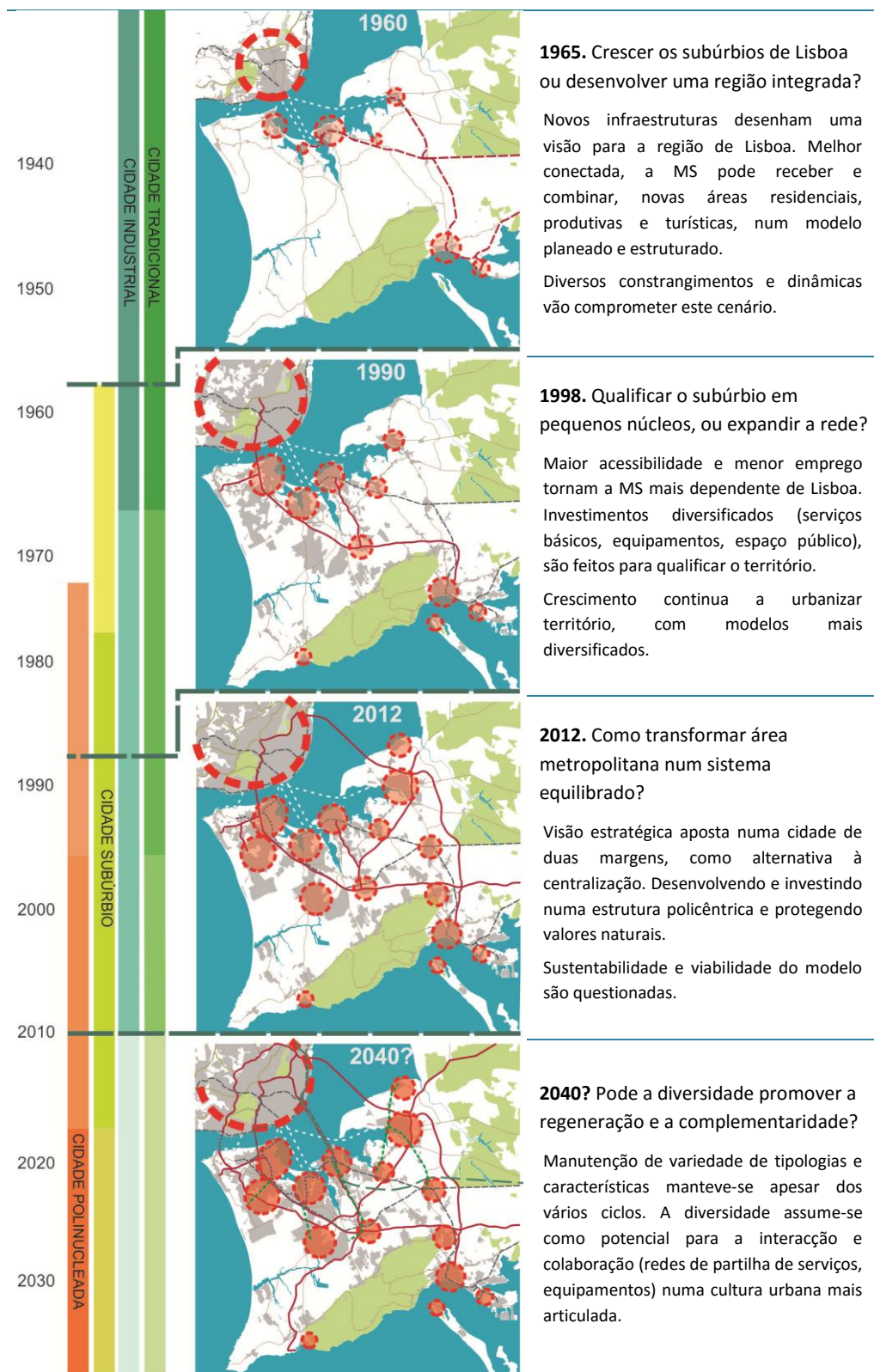
“Com expectativas de grandes investimentos públicos – Aeroporto Internacional em Rio Frio, (...), autoestrada do Sul, vias rápidas entre Coima e Lavradio e entre Coima e Porto Alto, a ampliação da Siderurgia Nacional, a modernização da CUF e o melhoramento do Porto de Lisboa – sujeitou a região à persistente pressão das imobiliárias vocacionadas para a expansão da Área Metropolitana de Lisboa” (Cruz, 1989).

Ao invés do fulgor imobiliário destas décadas, o contexto recente (de instabilidade política, financeira, económica), é limitador de recursos e acentua a queda de actividade económica, condicionando o próprio investimento infraestrutural, que em vez de alavancas se transformam em elementos incertos.

Considerando que, numa visão estratégica, os objetivos acima definidos se configuram em tendências de transformação (policentrismo, reconversão de usos, diversificação de actividades) desenham caminhos possíveis e estruturados, podemos procurar o potencial na diversidade no território, colocando questões como:

- > Que elementos (que não a infraestrutura pesada) podem estimular e potenciar novas escalas de ligação entre os diferentes núcleos e suportar a ideia da cidade de duas margens?
- > Quais as possibilidades de regeneração, da articulação de projectos de pequena duração/dimensão cuja viabilidade não dependa dum modelo homogéneo?
- > Numa óptica de flexibilidade, que elementos podemos encontrar dentro deste território, que constituam pistas de uma transição, entre modelos?
- > Que aspectos podem configurar, num contexto de transformação, a génese de uma identidade ribeirinha, de âmbito alargado e metropolitano?

**Quadro 9 Síntese da evolução territorial na Margem Sul do Tejo**



Fonte: Elaboração própria, 2012

## Síntese do capítulo I: A transição é a cidade em transformação

De que falamos, quando falamos da cidade actual? De tudo, e principalmente da complexidade e imprevisibilidade nela existente. Falamos de uma cidade que, ao contrário da lógica de “obra fechada” que prevalece nas narrativas de suporte aos vários modelos paradigmáticos, “nunca está terminada” (P. Brandão, 2006). A “cidade a que chamamos pós-industrial” será definida pelo que já não é ou pelo que ainda é?

O contexto que vivemos, em relação à problemática contemporânea da urbanidade, é o de uma época de transição: passamos da fase a que convencionámos chamar da cidade industrial para outra nova realidade a que poderemos chamar pós-industrial. A primeira pode-se caracterizar: pelo desenvolvimento das actividades industriais; pela utilização no espaço urbano de elementos construídos com um processo industrial; ou pelo próprio processo de organização e uso do espaço – o solo, a infra-estrutura, a edificação...- parte de um sistema social, técnico e económico dominado por uma lógica industrial de produção e consumo massificados.

Na definição da segunda, temos de considerar que hoje há uma realidade muito menos homogénea e muito mais diversa, extensa e dispersa, à qual, por falta de uma identidade urbana uniforme, e simplificando, chamamos pós-industrial. Este enunciado é já por si ilustrativo da complexidade da transição, feita em alguns casos por roturas, e noutros por obsolescências, desarticulações ou ainda por substituições ou co-existências.

É hoje evidente à observação, que a cidade que conhecíamos mudou: cresceu muito para lá dos antigos limites administrativos, multiplicou os seus centros, especializou algumas zonas, expandiu a sua influência com a ajuda de redes de infra-estruturas. O seu centro, muitas vezes envelhecido e degradado está em declínio, outras vezes encontra-se transformado num museu ao ar livre e sofre a pressão do turismo. O aparecimento da sociedade da informação, as mudanças nos paradigmas económicos e tecnológicos, a globalização (como um processo de reorganização espacial e temporal a nível mundial), reflectem-se profundamente no funcionamento e nas exigências feitas à cidade actual.

A nova paisagem urbana é feita de uma sobreposição de processos socio económicos e dinâmicos que alteram o ambiente construído, destruindo e reconstruindo em vagas sucessivas de transformação urbana (Borja & Castells, 1997). A urbanidade deixa de encaixar na categoria única de “cidade”, passando a acomodar os diferentes modos de “ser urbano” (Choay, 1994): um mosaico multifacetado de modelos e tipo urbanos.

Estes espaços urbanos serão assim, mais instáveis e mutantes, menos facilmente definíveis. Estamos perante espaços que ainda não cristalizaram (será que o farão?) num modelo de ocupação ou forma reconhecível. Podemos considerar por isso, a transição não como estádio intermédio e “inacabado” de um determinado modelo, mas como um verdadeiro processo: a re-construção e representação do espaço da urbanidade

(Lefebvre, 1974). Algo que envolve mudanças fundamentais a longo prazo, envolvendo muitos aspectos indeterminados nesse processo (Frantzeskaki & de Haan, 2009).

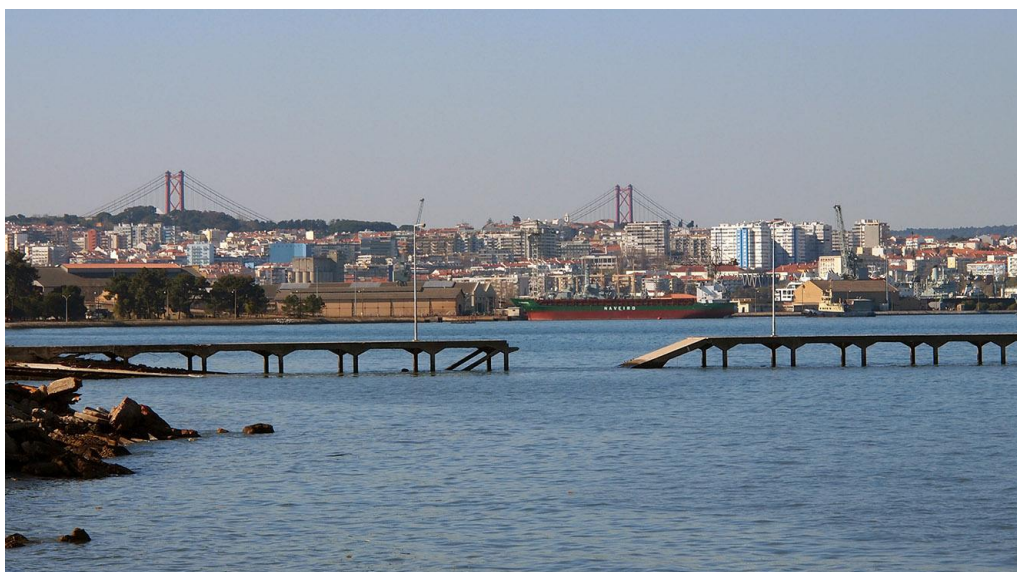
A discussão que propomos, sobre a transição da cidade moderna-industrial para espaços urbanos cidade com maior indeterminação - que podemos chamar pós-industrial, pós-moderna ou contemporânea - tem a intenção de promover uma visão evolutiva sobre os processos urbanos. Uma visão menos focada numa substituição total dos modelos, e mais centrada num potencial de transformação gradual, aberto a diferentes alternativas. A evolução dos espaços urbanos de hoje dependerá assim de cada processo de transformação e a resolução das indeterminações ao longo do tempo.

Podemos concluir, repondo o problema: se não há um sentido único na transição do industrial > pós-industrial poderemos entender que a raiz de outras urbanidades poderá estar a ser gerada neste período de transição. Onde a diversidade de elementos, funções e representações acrescenta possibilidades e valores, de coexistência e consenso, numa transformação ainda em aberto.



2. |

## A PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO







## Introdução

Estudar a produção da cidade implica analisar como se relacionam, ao longo do tempo, a transformação da forma física e as mudanças sociais, económicas, culturais, intelectuais e estéticas, etc. Se as cidades são “fisicamente persistentes” - reflectem as condições de produção actuais e conservam registos da cultura urbana passada - são também palco de mudanças aceleradas. A cidade é um elemento vivo, em constante mudança (Kostof, 1991).

Analisar a produção implica por isso, olhar para os processos: como se dão as mudanças ao longo do tempo, com diferentes actores e diferentes formas de controlo. Em vez de olharmos para a cidade como uma forma finita, fechada, interessa-nos analisar as dinâmicas e os factores que nelas influem: “If we can explain the spatial phenomena, our ability to transform the built environment will improve” (Madanipour, 1996, p. 154).

A produção inclui assim, um conjunto de instrumentos e procedimentos legais e institucionais - entre os quais os instrumentos de planeamento, programação e projecto - mas também outras normas, assunções e relações mais informais. No entanto, podemos facilmente admitir que o “acto de fazer cidade” nunca é inteiramente determinado. Kostof (1991) chega a defender que a cidade segue sempre a suas próprias regras, tem sempre a sua “vontade”, atestando que a imprevisibilidade é uma “característica segura” do comportamento urbano.

Assim, numa reflexão sobre as áreas disciplinares e as ferramentas que conduzem o processo urbano, incluem-se aspectos de controlo e regulamentação da transformação, mas também outros não previstos. Os processos de produção incluem assim, tanto os casos onde a determinação da forma urbana seguiu as prescrições do planeamento e do desenho, como casos em que a cidade se desenvolve por outras lógicas e dinâmicas, fugindo à intervenção e ao controlo dos profissionais.

Na teoria da produção do espaço de Lefebvre (1974), o processo de urbanização pode ser analisado em três dimensões (Quadro 10): o espaço percebido (ou a produção de elementos e estruturas materiais); o espaço concebido (os processos de regulação e representação) e o espaço vivido (a socialização e processos de aprendizagem).

Enquadrado pela crítica ao movimento moderno, Lefebvre define o “espaço dos urbanistas e dos arquitectos” no espaço concebido, caracterizando-o como geométrico, calculável e quantificável, enquadrado em processos programáveis. Para ele, arquitectos e urbanistas trabalham no espaço abstracto (em oposição ao espaço concreto), dos desenhos e dos planos, divorciados do espaço vivido: quer na maneira como entendem a realidade, quer na forma como implantam de volta a sua visão.

**Quadro 10** Dimensões do espaço social em Lefebvre

<b>Percebido (espace perçu)</b>	<b>Concebido (espace conçu)</b>	<b>Vivido (espace vécu)</b>
<b>Espaço físico ou práticas espaciais materiais</b>	<b>Espaço mental ou representação do espaço</b>	<b>Espaço social ou espaços de representação</b>
<p>&gt; forma física do espaço, espaço real, que é gerado e usado</p> <p>&gt; espaço material que dá suporte interação e ao movimento</p>	<p>&gt; espaço do conhecimento e da lógica</p> <p>&gt; abrange as regras, códigos e procedimentos que se referem ao espaço físico</p>	<p>&gt; espaço real e imaginado, investido (através do uso) de simbolismo</p> <p>&gt; possibilita novos significados e possibilidades para as práticas espaciais.</p>

Fonte: Elaborado a partir de (Lefebvre, 1974), (Harvey, 1990) e (Elden, 2004)

Assim, embora recusemos hoje, uma abordagem da parte do planeamento e do desenho desvinculada da realidade (física, social, cultural), enquadrámos esta parte do trabalho no espaço concebido. Procuramos aprofundar, na produção de conhecimento para a acção no território, o entendimento dos instrumentos e métodos “abstractos” e das práticas envolvidas na produção:

- ▶ Numa primeira abordagem, mais centrado nos instrumentos e ferramentas do planeamento e desenho, procuramos identificar na bibliografia, e nas ferramentas operativas existentes, definições dos conceitos bases da disciplina - plano, programa, projecto - e a forma como têm vindo a ser transformados ou adaptados a contextos diferentes. Pretendemos também aprofundar as questões emergentes da prática do planeamento e desenho da cidade, centrando-nos na adequação (ou não) das ferramentas existentes aos problemas urbanos actuais.
- ▶ A especificidade do caso e do contexto português obrigam a que se faça uma breve contextualização do historial do planeamento e desenho urbano em Portugal, no âmbito temporal em que se centra esta investigação. Os aspectos particulares prendem-se não só com questões externas, como o contexto político e económico, mas principalmente com a forma como se desenvolveu a teoria e a prática do urbanismo, ou como as ideias e práticas internacionais se implantaram em Portugal. Pretende-se assim descrever sucintamente não só o quadro teórico e legislativo que marcou a produção de instrumentos de planeamento, mas também identificar a prática real desses mesmos planos.
- ▶ Analisar estes temas na Margem Sul, identificando as políticas, estratégias e instrumentos existentes no âmbito temporal da nossa análise. Analisar brevemente a relação destes instrumentos com a real produção de urbanização e transformação da Margem Sul. Reflectir sobre o que cresceu deste território como espaço planeado, ou o que cresceu de forma não planeada. Reflectir sobre a relevância e a aplicabilidade das diferentes estratégias usadas ao longo do tempo para estruturar esta zona.

## 2.1. A PROBLEMÁTICA DA PRODUÇÃO URBANA



Fig. 55 |  
Construção do  
projecto “Docks  
de Saint-Ouen”  
nos arredores de  
Paris.  
Fonte Própria,  
2013

*“When we deal with cities we are dealing with life at its most complex and intense”*

*(Jacobs, 1961, p. 372)*

Consideramos o território urbano, como o resultado de “um processo contínuo de transformação da “territorialização” da sociedade” (Á. Domingues, 2009, p. 2), isto é, a transformação urbana é o resultado visível de uma série de processos complexos de ordem económica, política, social, tecnológica e cultural (Hall, 1998); onde a “forma” material produzida e o seu processo de produção estão interligados e é necessário entendê-los dessa maneira. O espaço construído é por isso reflexo da organização económica, social, política e dos interesses de actores dominantes (Capel, 2002).

A urbanização - o processo de produção do urbano - é assim fruto de transformações físicas (em tempos e épocas diferentes), gerada por diferentes actividades, por relações sociais e económicas e pela sua organização do espaço. Isto é, uma ordem formal condiciona essas relações, orientando a transformação e estabelecendo normas e regras (Herce, 2010).

Para Lefebvre (1974) o espaço é um produto social, o resultado de um processo de construção social complexa baseada em valores e na produção de significados. A produção social do espaço urbano é fundamental para a reprodução da sociedade: todas as sociedades e conseqüentemente todos os modos de produção produzem um certo espaço, o seu próprio espaço. Nesta acepção (abrangente e interrelacionada), a produção (do espaço) não inclui apenas a produção de coisas (bens, produtos), mas abrange a produção de conhecimento, das instituições, das componentes que constituem e reproduzem uma sociedade (Elden, 2004).

Já Madanipour (2007) engloba na produção do espaço tanto os agentes de produção, como o conhecimento e ideias, as ferramentas e os recursos mobilizados e o contexto em que tem lugar.

A produção do espaço é assim um processo complexo, com vários intervenientes, valores e interesses envolvidos (ibid.). Nele participam variados actores, envolvidos directamente ou indirectamente, na mudança física do ambiente urbano: instituições do Estado (legislação) ou organismos da administração pública, profissionais do desenho, da construção e do negócio imobiliário, agentes privados individuais ou empresariais, comunidades locais, utilizadores ocasionais, etc.

Paralelamente a diversidade dos intervenientes tem vindo a ampliar-se (Herce, 2010), mas podemos supor a sua divisão entre os agentes privados (que intervêm no solo privado, segundo interesses próprios), os agentes públicos (que configuram os espaços público e regulamentam o espaço privado) e talvez ainda os agentes comunitários (ou o que defendem os interesses das comunidades). A produção da cidade inclui assim o controlo do Estado, da administração, na definição de condicionantes e de regulação da ocupação do território, através do sistema de planeamento (instrumentos e normas afins) e de controlo da edificação, da instalação de serviços urbanos, da articulação e negociação com os distintos actores (Herce, 2010), estabelecendo a ordem formal pretendida para a cidade. A produção do espaço urbano reflecte os equilíbrios e as tensões existentes na sociedade (Salgueiro, 1992).

Vimos no capítulo anterior, a forma como a cidade industrial se transformou (e ainda se transforma) numa cidade pós-industrial de características diversas. Até à revolução industrial (com excepções situações de catástrofes), a mudança no tecido urbano fazia-se lentamente, com a adição ou substituição de pequenas parcelas: as cidades evoluíam "organicamente" ao longo do tempo, através de processos aparentemente naturais. As fortes mudanças nos contextos socio-culturais e económicos e nas estruturas institucionais da revolução industrial alteram também as suas condições de produção, aumentando a velocidade e impacto.

Pretendemos agora estudar que ferramentas e instrumentos acompanharam a produção destes diferentes tipos de cidade, nomeadamente os instrumentos do conhecimento e da prática. Quais foram os ingredientes instrumentais que suportaram o processo de crescimento e formação destas cidades até à sua transformação em territórios urbanos?

## 2.1.1. Ferramentas e práticas: programação, planeamento e desenho

### O Urbanismo como conhecimento disciplinar e como prática

O urbanismo, como disciplina e como prática, surge com o fenómeno da expansão da cidade e sociedade industrial (Choay, 1965) sob a influência predominante dos engenheiros e higienistas que projectaram a reorganização do espaço urbano, com novos sistemas de infra-estruturas e serviços urbanos. Diferencia-se das anteriores “artes urbanas”, pelo carácter reflexivo e crítico com “pretensões de universalidade científica” - pretende resolver o problema do planeamento da cidade “máquina”, com formas e processos de produção bastante diferentes das anteriores (*ibid.*). O termo é atribuído a Cerdà (Choay, 1994), em derivação do conceito de urbanização, na *Teoría General de la Urbanización* (Cerdà, 1867), resultado da reflexão sobre o impacto espacial da revolução industrial e a adequação da cidade por avanços tecnológicos, respondendo a várias necessidades: alojamento, mobilidade, sanidade, abastecimento, comunicação, iluminação, etc. tendo o ideal da razão e da técnica por condutor.

Assim, desde o início, o termo urbanismo (Choay, 1994) referiu-se a uma disciplina nova, autónoma - a técnica ou “ciência” de concepção das cidades, da organização de conhecimentos científicos e técnicos, numa nova racionalidade do processo de interacção económica, social e política. E também se referiu ao próprio procedimento pragmático de regularizar e organizar com maior eficácia o crescimento da cidade, o movimento de fluxos de pessoas e bens, dotando de equipamentos e habitação.

Como precursor do urbanismo, Cerdà incorpora estes dois sentidos do termo: a construção do conhecimento teórico e a prática da produção da cidade no plano técnico, jurídico e económico. Incumbido de planear a expansão e o crescimento de Barcelona, depois do derrube das muralhas, reconhece o poder da técnica e das tecnologias na organização da cidade. Desenvolve o plano de expansão, com o “motor” das técnicas de transporte e os processos de produção industrial, organizando uma malha regular que articula a cidade antiga com povoações históricas próximas (Fig. 10).

O plano e a produção da cidade assentam no reconhecimento da propriedade como valor de troca e o estabelecimento de condições adequadas de habitação e transporte (Magrinyà & Marzà, 2009), assumindo a ocupação da extensão por uma classe operária, agora com capacidades igualitárias de acesso aos serviços urbanos. Mas a transformação real do território, “acolheu” principalmente a classe média e burguesa, sendo a população operária “contida” nas áreas industriais da cidade (Kostof, 1991). Com o passar do tempo, a edificação do *Eixample* foi-se densificando, não só pelo aumento da construção em altura, como pelo consumo de solo anteriormente livre, resultado de relação oferta/procura de solo urbano.

Fig. 56 | Perfil de rua com detalhes do pavimento e infraestruturas subterrâneas. Fonte: (Magrinyà & Marzà, 2009, p. 86)



Reflectindo sobre a produção teórica, para Choay (1994), Cerdà não apresenta um modelo de cidade nova (reproduzível), mas sim “estruturas generativas” que adaptam a cidade às novas técnicas: o plano é o instrumento de ampliação da cidade, virtualmente sem limites (ibid.). A definição da rede - do sistema de ruas - permite ligações directas e múltiplas, favorecendo a abertura e a descentralização do espaço urbano (Dupuy, 2000). Incorpora também a organização e distribuição de todas a infraestruturas necessárias à vida na cidade (Fig. 56): água potável, saneamento básico, iluminação, mobiliário urbano, arborização, abastecimento alimentar, transporte de bens, energia, informação, etc. O seu papel essencial é o de pôr em relação, de assegurar a comunicabilidade (ibid.).

O processo de urbanização inclui a separação das fases de ordenação do solo e de edificação. Quer dizer que o traçado da infra-estrutura e o parcelamento do terreno passam a ser independentes da arquitectura - espacial e temporalmente (Solà-Morales, 1997). No fundo, a separação entre o urbanismo e a arquitectura.

Assim, para além da incorporação da tecnologia na concepção da própria cidade, o nascer do urbanismo foi acompanhado pela criação de novo conhecimento técnico e prático sobre a cidade, que ao longo do tempo ganhou forma em diferentes métodos, ferramentas e instrumentos. Esse corpo de conhecimento, ferramentas e práticas operativas - de desenho, programação e planeamento - constitui-se como uma base importante para o agir na cidade e no urbano.

Vimos anteriormente como a dispersão na produção teórica sobre a cidade contemporânea, em diferentes “modelos” que ilustram diversas realidades ou fenómenos da complexidade das transformações urbanas actuais, já não correspondem aos cânones tipológicos anteriores. O urbano cresce em espaços rurais, as infraestruturas povoam o território e transformam a sua ocupação, as dinâmicas de crescimento e decrescimento ultrapassam previsões e polarizam os territórios rapidamente, etc.

Mas se hoje, a **produção urbana** está em transformação, se a urbanidade já **não responde a modelos canónicos**, podemos ainda basear a **intervenção urbana**, em **processo**, ferramentas e instrumentos preparadas noutros contextos? Se o urbano se tornou mais complexo que a cidade, as ferramentas actuais são suficientes para intervir e gerir a sua produção?

## Conceitos, práticas e instrumentos da acção no território

Procuramos definir as principais áreas de actuação das práticas urbanas, aprofundando os conceitos bases da disciplina - plano, programa, projecto - e a forma como têm vindo a ser transformados ou adaptados a contextos diferentes. Para isso, retomando a distinção de Lefebvre, entre o espaço percebido, o espaço concebido e o espaço vivido, centramo-nos na análise do espaço concebido<sup>56</sup> - dos desenhos e dos planos - procuramos aprofundar esta temática no âmbito processual.

De forma similar ao que já vimos anteriormente, na caracterização da cidade contemporânea e a diversidade de conceitos, realidades, processos de formação, transformação e gestão nela envolvidos, existe a mesma profusão (e confusão) linguística, derivada da complexidade dos processos em curso. Assim, partimos da construção de pequenas definições dos aspectos mais relevantes desta temática, para aprofundarmos os significados profissionais das formas de agir contemporâneas, o entendimento dos instrumentos e métodos “abstractos” e das práticas envolvidas na produção.

## As práticas e os âmbitos de intervenção

Se o termo **urbanismo**<sup>57</sup> deriva da palavra “urb”, então a urbanização surge da necessidade de organizar e sistematizar o crescimento e o espaço urbano, no marco da industrialização. O urbanismo trata assim da transformação do território: das suas formas de produção e regulação, da acção e interacção dos agentes envolvidos, das técnicas necessárias, dos resultados atingidos e dos problemas que advêm e conduzem a novas intervenções (Secchi, 2007a). Se considerarmos como uma disciplina, enquadra conhecimento e o estudo, assim como a prática e a técnica do processo da contínua mudança no território urbano (Lopez Trigal, 2010).

Para Solà-Morales (1969) o urbanismo é uma teoria prática, ou seja uma área onde o conhecimento teórico “arranca” da prática real e concreta (assim como a Medicina). No entanto o seu carácter multifacetado leva a que o urbanismo seja mais um campo multi e interdisciplinar, uma cultura partilhada, de confluência de diferentes visões e saberes.

Numa vertente mais teórica e reflexiva, pretende conhecer e entender as dinâmicas, factos, recursos e potenciais urbanos, de forma a intervir no território (Solís, 2009). Já a vertente mais prática e técnica do urbanismo está vinculada à sistematização e funcionamento das cidades, da edificação e infraestruturização e ao desenvolvimento de normativa e regulamentação para a intervenção nos espaços urbanos, materializada em planos urbanísticos e projecto urbanos.

---

<sup>56</sup> Embora mantendo uma visão das praticas urbanísticas vinculadas à realidade física, social, cultural.

<sup>57</sup> O termo é comum às línguas latinas, mas é bastante recente nas línguas anglo-saxónicas (Cowan, 2005). Nestes casos os termos mais usados são *town planning (UK)*, *city planning (US)*.



Numa óptica de abordagem global do território, o conceito de **ordenamento do território**<sup>58</sup> foca-se no desenvolvimento equilibrado do território, assegurando que a cada parcela seja dada a utilização mais conforme à sua vocação. Inclui por isso, não só as questões tipicamente urbanas e relacionadas com urbanização do território, mas também aspectos de ordenamento florestal, agrícola, costeiro, etc. A expansão do termo e da abordagem ao território, de carácter interdisciplinar e global, foi potenciado por políticas europeias (e. g. a Carta Europeia do Ordenamento do Território de 1984).

Com a globalização e os novos fenómenos mundiais, a multiplicidade de factores que vão acrescentando nos padrões de referência e linhas de orientação - ambiental, energética, climática, populações, economia, paisagística, infraestruturais... - torna o número de variáveis a considerar cada vez mais imponderável. Assim, o ordenamento do território assenta na coordenação de políticas sectoriais e integração de unidades territoriais mais alargadas, promovendo o desenvolvimento socioeconómico, a protecção do meio ambiente e a utilização racional dos recursos e do território (Lopez Trigal, 2010). Na implementação das orientações, relaciona-se com o planeamento territorial e urbano, na aplicação de instrumentos de intervenção territorial em diferentes escalas.

O **planeamento** é usado como o modo operativo do urbanismo e do ordenamento do território: a acção ou o efeito de planear, de efectuar planos (Solís, 2009). Em termos genéricos expressa a decisão voluntária para empreender a acção ou intervenção, que através do plano, tem como objetivo prever o contexto futuro e coordenar acções nesse sentido (Lopez Trigal, 2010). Descreve uma proposta para fazer algo e a sequência ordenada e racional de passos relacionados para o atingir, ou seja a constituição de uma série de conexões temporais, espaciais e institucionais (Madanipour, 2010) de forma ordenar as suas consequências. Solà-Morales remete para uma definição clássica “arbitrar los medios más idóneos para alcanzar ciertos fines propuestos” (1969, p. 4).

No contexto da cidade e do território, o planeamento (urbanístico) define um pensamento espacial com finalidade da acção (Cowan, 2005), englobando diversas actividades, acções e formas de intervenção de uma determinada estratégia (ideia, conceito) e que confluem na elaboração de planos (Lopez Trigal, 2010). Como metodologia de acção - de carácter pragmático, operativo - é o apoio instrumental do urbanismo. O plano e o planeamento podem ser vistos como um “fenómeno característico” do séc. XX, baseado na premissa que as instituições são capazes de compreender por completo as tendências sociais e que esse conhecimento lhes permite guiar com precisão as ditas tendências (Meyer, 2005). Historicamente ancorado nas ciências sociais (Hebbert, 2006) integra muitos aspectos: estatísticos, actividades económicas, dimensões sociais, regulamentos legais etc.; distinguindo-se das profissões de desenho. Condutor do “desenvolvimento do espaço humanizado das comunidades

---

<sup>58</sup> Em inglês consideram *town and country planning, land planning*, em francês *aménagement du territoire*.

locais e regionais” (M. C. Lobo, 1999) o planeamento inclui a localização de funções urbanas e das redes de infraestruturas.

Como um campo e um instrumento para acção, inclui o processo de tomada de decisão e de resolução de problemas, e o resultado final desse processo - o plano. Segundo Solà-Morales (1969), o objectivo real do planeamento é o seu método e processo de desenvolvimento, não a forma finalista desse processo. A elaboração do plano, segue normalmente um metodologia separada em diferentes etapas: diagnóstico e análise, definição de objetivos, projecção, elaboração de alternativas, decisão, aprovação, execução e avaliação (ou monitorização) (Lopez Trigal, 2010). Implica também a gestão urbana em contínuo, devendo incluir processos de interacção entre o “geral e o particular” (Solà-Morales, 1969). Ainda que muitas vezes este processo corresponda a uma trajectória linear, podem ser introduzidos rotinas cíclicas e de retroacção.

Ancorado em métodos de previsão e projecção, pretende definir um futuro expectável. O planeamento estabelece relações temporais e causais, entre as decisões de hoje e os resultados desejados amanhã (Madanipour, 2010), conduzindo a mudança através do tempo. Mas a existência do plano e do processo de planeamento, não implica por si só um ordenamento com sucesso. Daí que, num contexto crescente de mudanças e diversidade, ganham mais relevância questões de monitorização e avaliação, e a capacidade do plano de incorporar alterações ou alternativas. O planeamento engloba assim, a gerência da incerteza na sua própria gestão processual integrada.

O planeamento pode então compreender (Cowan, 2005): um enquadramento para construir visões colectivas, analisar problemas e oportunidades, definir políticas de transformação urbana, guiar o desenho e implementar acção. Em diversos países, o planeamento organiza-se através de diversos planos em articulação e que, em conjunto com o marco legal definido (Lopez Trigal, 2010), dão origem a um sistema de planeamento, que enquadra a acção do Estado Central e Local na regulação do uso e ordenamento do território, e dos agentes que nele operam.

Dada a abrangência do termo, várias designações ajudam a especificar a matéria de acção: seja de carácter mais indicativo (planeamento económico, planeamento estratégico), estruturantes (planeamento territorial) ou vinculativo (planeamento urbano). Por exemplo o planeamento urbano assegura o ordenamento à escala local, através da elaboração de planos urbanísticos e incluindo a regulação das condições para a transformação (ou conversação) do uso do solo (Zoido et al., 2000). Já o planeamento territorial enquadra a acção em escalas supramunicipais (regiões, áreas metropolitanas, etc.), produzindo planos, directrizes ou estratégias para estruturar e coordenar a tomada de decisão num território alargado (Lopez Trigal, 2010).

A passagem dos objectivos definidos no planeamento para a concretização real em ações programadas ao longo do tempo é feita a partir da **programação**<sup>59</sup>. Sucintamente, a programação identifica as etapas em que as diferentes partes do plano (ou projecto) devem ser implementados, estabelecendo as propostas de execução, a sua coordenação no tempo e formas de implementação no espaço (Zoido et al., 2000), alocando recursos e meios disponíveis e definindo prioridades de intervenção. Esta definição enquadra o que consideramos programação operacional ou executória, que trata sobretudo da concretização de decisões a montante da sua elaboração.

Mas noutros processos, a programação pode ter um carácter essencialmente estratégico: estabelecendo o enquadramento de referência e de orientação da transformação urbana e informando outros instrumentos e processos mais específicos. A dimensão temporal (identificação de horizontes temporais, de ações coordenadas no tempo, etc.) é comum às duas acepções da palavra, incorporando uma maior componente processual e dinâmica. Por isso a programação é muito determinante em intervenções onde o factor tempo, ou prazo é muito premente (e. g. eventos).

A programação incide (Campos, Catita, Pinho, & Vilares, 2012), sobre a classificação e transformação do solo (tipos de solo e a sua transformação), e sobre as actuações dos actores envolvidos organizando ações e recursos. Dada a sua polissemia, mais que uma etapa estanque, a programação fará parte de um processo contínuo de definição das regras de ocupação do território e a sua concretização (Oliveira & Lopes, 2012), relacionando-se (ou mesmo sendo incluída) em processos de planeamento e de desenho, quer nas fases iniciais e estratégicas, quer em momentos de definição e concretização.

O “**desenho**” é outro conceito que trás uma discussão interessante associada. Deriva do latim *designo* (marcar, traçar), e terá aparecido no contexto europeu (no séc. XVI), como uma separação (ou ganho de autonomia) entre o desenhar, projectar e o fazer (Cowan, 2005). Embora em português, correntemente se associe o termo à representação gráfica, podemos encontrar-lhe significados mais abrangentes em paralelismo com outras línguas ou na conjugação com outros termos (desenho urbano, e. g.). Em inglês<sup>60</sup>, *design*, refere-se ao acto de projectar ou conceber algo, mais processual do que apenas focado no resultado final: “the playful creation and strict evaluation of the possible forms of something, including how it is to be made” (Lynch, 1981, p. 290). O processo envolve questões técnicas (tecnologia disponível, capacidade de produção), questões sociais (preocupação com os utilizadores e com o contexto social) e questões de criatividade (expressão estética, inovação e imaginação, aspectos culturais, etc.) (Madanipour, 2007).

Em contraste com planeamento, o desenho é inerentemente um processo iterativo. Inicia-se sem o conhecimento total, que é depois redefinido e aperfeiçoado à medida que

---

<sup>59</sup> Os programas podem ter designações variantes como “iniciativa”, “estratégia”, ou associados à instituição promotora. ex. programa habitacional das caixas de previdência.

<sup>60</sup> Em castelhano “dibujo” corresponde à representação gráfica e “diseño” corresponde ao acto de projecto.

mais informação está disponível, ou que é possível envolver mais variáveis. É complexo e multifacetado - frequentemente são considerados diferentes aspectos do problema, de forma descontínua, na procura da solução – mas também multinível – uma vez que o conjunto global e as partes são abordados simultaneamente (Ralph & Wando, 2009). Inclui diferentes aspectos do pensamento: compreensão do problema e discernimento das possíveis soluções; intuição de perseguir determinadas soluções mesmo antes de confirmação racional; uso da razão na análise das hipóteses de solução. Difere do planeamento, como já vimos, tende a funcionar como um processo linear (Cowan, 2005).

Na conjugação com o termo urbano - **desenho urbano**<sup>61</sup> - ganha mais significados, mas também mais ambiguidades. Numa abordagem simples, podemos dizer que se trata do desenho (como um processo) num contexto urbano (como um produto) (Madanipour, 1996). A componente do desenho enfatiza os aspectos da forma e a sua organização, num processo de interacção e resolução de problemas (Alava & Edema, 2008). O termo urbano realça o objectivo na transformação das comunidades e do território, com instrumentos próprios (ibid.).

A sua expressão e prática ganham relevância depois da 2ª guerra Mundial, como resposta/ reação ao planeamento moderno e a sua acção homogeneizadora. Inicialmente focado na forma urbana e nas comunidades locais passa a centrar-se no “domínio e espaço público”, incluindo aspectos físicos, sociais e culturais (Carmona et al., 2003), acentuando a sua concepção multidimensional.

Algumas definições centram-se nas qualidades estéticas e na forma urbana (primado da arquitectura e do arquitecto) (Lopez Trigal, 2010): disposição e relação entre edifícios, ruas, espaços exteriores, etc. Outros focam-se numa determinada escala e estratégias de acção, numa mediação entre a arquitectura e o planeamento (Zoido et al., 2000). Outras abordagens mais abrangentes conjugam o processo de configuração ou modificação da forma física da cidade, de acordo com as necessidades e experiências das comunidades. Assim, mais do que uma escala própria de intervenção ou de uma preocupação estética, o desenho urbano opera “através das escalas”, promovendo o desenho do espaço como um todo e estabelecendo relações das partes com o todo (Lynch, 1981).

Apesar da relevância de aspectos formais, o desenho urbano é um processo colaborativo e interdisciplinar (P. Brandão, 2005), que necessita de abordagens integradas e de “skills and expertise” de um leque alargado de profissionais e outras fontes de conhecimento, interagindo. Inclui também, para além de uma visão dos agentes que “produzem o espaço”, a atenção aos utilizadores do espaço. Na charneira, entre diferentes disciplinas e diferentes perspectivas, o desenho urbano pode ser um campo potencial para criar relações múltiplas na abordagem ao espaço urbano (Madanipour, 1996).

---

<sup>61</sup> Pedro Brandão (2005) propõe a adopção do termo “design urbano”, mais focado no processo de concepção do espaço urbano centrado no espaço público, em detrimento da ideia de composição urbana ou morfologia arquitectónica mais próxima de uma ideia de qualidade da imagem urbana.

Em síntese, tomamos a abrangente e flexível definição de desenho urbano de Madanipour (ibid.): a actividade interdisciplinar de dar forma e gerir o ambiente urbano, incluindo o processo e os espaços resultantes dessa acção; combinando aspectos técnicos, sociais e criativos podem incluir as diferentes escalas do contínuo socio-espacial.

## As figuras e os instrumentos de acção

Paralelamente às práticas, também os instrumentos ou ferramentas de intervenção e configuração da transformação urbana têm âmbitos, definições e abordagens distintas, muitas vezes relacionadas com os campos de acção acima identificados. Apresentamos sucintamente a caracterização de alguns dos instrumentos frequentes e do carácter mais ou menos específico que foram construindo (ou tomando) ao longo do tempo.

O **plano** (deriva do Latim *planus* - significa nível, raso, plano - refere-se à planimetria), define genericamente uma ferramenta usada em diferentes contextos para assegurar o resultado pretendido é obtido de forma ordeira e eficiente, coordenando acções e recursos nessa direcção (Cowan, 2005). No processo de planeamento e de ordenamento do território, afirma-se como base fundamental e a principal ferramenta de apoio à decisão (na implementação dos objetivos e respectivas acções).

O plano expõe um quadro estratégico, definindo objectivos e expectativas de desenvolvimento e transformação. Como meio de intervenção, estabelece os princípios e regras para a transformação do solo - tem uma forte dimensão “previsional” e de intervenção voluntarista (Pardal, Lobo, & Correia, 2000) - enquadrando o lançamento de programas e projectos, na medida em que é constitutivo de direitos sobre o solo. Mas é também um instrumento de diálogo com os outros actores envolvidos, de comunicação e legitimação das acções e decisões da Administração (Pardal et al., 2000).

Da mesma forma ao que identificamos relativamente ao planeamento, também os planos adoptam características diferentes resultado do processo que os formula, da escala e contexto associado. Assim podem variar segundo a escala (e. g. regional, metropolitano, municipal, local), segundo sectores (e. g. diferentes planos de infraestruturas), ou segundo o carácter (e. g. planos normativos ou estratégicos).

Historicamente, a necessidade da existência do plano, aparece de forma mais premente, com o crescimento da cidade industrial: garantir o espaço e a instalação das redes de serviços públicos, mediar os conflitos (e estabelecer os limites) entre público e privado, e garantir que esforço investido na transformação do solo não perderia valor (Herce, 2013). Mas o plano - e o planeamento - ganhou também um carácter ideológico, como garante da ordem e da racionalidade na cidade, eliminando o espontâneo e organizando o dinamismo da nova sociedade. No movimento moderno, o plano adquire estatuto de certeza, como documento fechado e determinado, sem olhar à envolvente, a aspectos mais imprevisíveis, diversificados ou fora da norma.

Com a decadência deste modelo de intervenção, o plano ganha maior abertura. Progressivamente passa-se de uma abordagem ao plano como produto, para um processo, tendencialmente mais interactivo e flexível. **Pode o plano - figura central no planeamento - incorporar um carácter mais dinâmico?**

Apesar de muitas vezes ser suportado pela ideia de previsão, o plano inclui um grande carácter probabilístico: necessita de jogar com a incerteza do longo prazo, mudanças de rumo inesperadas, transformações no seu contexto e de mediar a interacção dinâmica dos actores. A complexidade dos fenómenos urbanos envolvidos aumenta substancialmente a necessidade de uma análise analítica, científica (Solà-Morales, 1969), mas também de ferramentas de participação e de retroacção que possam alimentar a gestão do plano, ao longo do tempo.

O **projecto**<sup>62</sup> é um instrumento que também serve para levar a cabo um conjunto de objectivos determinados, definindo os meios necessários para essa tarefa (Solà-Morales, 1969). Como o plano, também incluiu uma componente de desenho normativo e uma componente descritiva ou analítica, que enquadra a intervenção. Mas o projecto, como o instrumento do desenho, distingue-se pelo foco na construção do espaço e pelo seu carácter mais operativo (para além das óbvias diferenças de escalas e de processo institucional). Ele define ou condiciona o modo necessário à realização de edificações, infraestruturas ou outros espaços (Solís, 2009) funcionando como elemento de concretização de planos e programas. Numa abordagem mais abrangente, Alexander (1964) define-o como o instrumento de inventar elementos físicos que apresentam uma nova ordem física, de organização da forma em resposta à função.

A aproximação ao desenho da cidade a partir do projecto faz-se a partir das experiências de Bolonha e outras cidades italianas nos anos 1960, com maior atenção aos conteúdos morfológicos, históricos e da memória, integrados com outras políticas de coesão (Lopez Trigo, 2010). A abordagem expandiu-se para além das intervenções em tecidos históricos, mas manteve a atenção ao desenho formal da escala urbana (traçados e tecidos) e o foco em intervenções concretas - a cidade desenhada por partes.

Porém, para Bourdin (2010), hoje o projecto representa uma “palavra contentor”, Dada a diversidade de situações em que é empregue pode ser a expressão de uma estratégia<sup>63</sup>, ser usado como um modelo de organização e instrumento de acção<sup>64</sup>, incluir aspectos de gestão de projecto incluindo o diálogo e a interacção ou designar apenas a realização de obras.

O projecto resulta de um processo conceptual de investigação e representação (P. Brandão, 2005), no qual Arab (2001) identifica algumas especificidades: como actividade

---

<sup>62</sup> Do latim *projectus*, acção de se estender.

<sup>63</sup> E. g. no caso de um projecto político que defina grandes escolhas, objectivos globais e formas de os atingir.

<sup>64</sup> Integramos diversos especialistas e especialidades.

de concepção, é uma criação colectiva de acções num horizonte temporal finito; tem um carácter singular que advém do processo específico (não repetível) que lhe dá origem; a sua elaboração articula a aquisição de informação e conhecimento (que permite reduzir a incerteza) e a tomada de decisões que vão estreitando as margens de manobra iniciais. Assim, face ao carácter probabilístico do plano, a natureza do projecto é determinística: requer o nível máximo possível de certeza para ser viável, ainda que ela seja adquirida por etapas ou partes. O maior grau de “determinação” do projecto é assim definido e atingido gradualmente num processo de interacção e iteração (Portas, 2003b). Em comparação com o plano, o projecto é mais “introvertido” - os determinantes e soluções são frequentemente “imanescentes” dele próprio e resultado da dinâmica natural do projecto. **Pode o projecto abrir-se a aspectos mais dinâmicos, mantendo o seu carácter iterativo e operativo?**

Já em relação ao **programa**, a definição mais corrente é a de uma lista genérica de objectivos ou elementos a considerar na elaboração do projecto e do plano: um documento que orienta a forma como um espaço deve ser desenvolvido, de acordo com as políticas de desenho e planeamento. Assim, podemos pensar no programa como uma estrutura prévia aos instrumentos e escalas habituais de desenho e planeamento, funcionando como uma moldura conceptual de requisitos (de tempo e espaço) que conduz o trabalho, definindo objectivos, orientações e até alternativas (M. C. Lobo, Pardal, Correia, & Lôbo, 1995). Como instrumento de comunicação, informa sobre as expectativas de transformação, define os princípios e acções de maior importância, contendo também uma visão indicativa, mas flexível, da forma futura. (Cowan, 2005). A definição do programa deve supor o envolvimento e forte compromisso entre os agentes públicos e privados, relevantes no território em questão.

Em termos históricos, o programa como técnica ou como abordagem ao processo de planeamento e desenho, ganhou mais destaque como resposta à inflexibilidade e rigidez do planeamento do pós-guerra. Associado a instrumentos de natureza orientadora ou estratégica, o uso do programa caracterizou-se por uma maior flexibilidade e menor regulação, permitindo a negociação entre os actores urbanos (e.g. o mercado).

Em certos casos, o programa pode ser uma figura intermédia ou um instrumento de mediação entre o plano e o projecto – um elemento de redução da incerteza e de aproximação à realidade - que permite gerir essa transição detalhando elementos, mas sem lhe retirar adaptabilidade. Nesta perspectiva, Portas (2003b) refere que, sobretudo em situações não previstas (e.g. decorrentes do aproveitamento de oportunidades) ou não enquadradas por outros instrumentos de planeamento, o programa, como figura e momento de tomada de decisões, ganha maior importância.

Assim, em detrimento de uma lista de indicações genéricas, o programa deve considerar e avaliar os problemas existentes, verificando as condições de execução dos objectivos traçados, da viabilidade entre os meios e condições existentes e adequação da imagem ao contexto urbano. O resultado desta análise deve ser passada, como uma hipótese

para o momento seguinte. A elaboração do programa pode desta forma ser um momento chave do planeamento e desenho definindo e concretizando os elementos necessários ao seguimento do processo.

Mas o programa tem também a acepção de um programa de realizações (no sentido de execução ou concretização), que define o conjunto de acções previstas no plano ou no projecto, a sua calendarização e meios a envolver (M. C. Lobo et al., 1995). Esta interpretação do conceito, posterior ao plano e ao projecto, vai de encontro à de programação operativa, que já antes identificamos.

O programa pode desta forma ser visto como um conceito que é preciso gerir de uma forma dinâmica: procurando o maior número possível de certezas em cada etapa, sabendo que em cada momento há zonas de incógnita sobre os vários elementos e a sua relação, evolução e gestão. O programa tornar-se-á então, o catalisador do potencial de adaptação do plano ou do projecto, face aos factores do imprevisto?

Entre estas ferramentas foram-se instituindo canonicamente diferentes relações hierárquicas. Numa lógica descendente - do geral para o particular, do território para a proximidade - definiram-se e encadearam-se instrumentos específicos para cada escala territorial e correspondente forma de intervenção. O plano regional enquadra e vincula os planos municipais, que por sua vez incluem planos de urbanização mais pormenorizados. Nesta perspectiva, a proximidade da escala local, implica uma maior determinação sobre o território, enquanto as escalas mais abrangente têm uma maior abertura. **Mais pequeno significa maior conhecimento e certeza?**

Da mesma forma, plano, programa e projecto, estão frequentemente encadeados, num crescente ritmo de maior determinação: o plano enquadra o esquema geral, usos principais, estabelecendo alguns critérios, o programa esclarece e elimina os aspectos indeterminados existentes, e o projecto executa e dá forma aos objectos e conteúdos. **Podem os planos determinar estruturas e os projectos montar visões?**

## Do planeamento canónico à emergência de ferramentas flexíveis

Já vimos anteriormente, que o paradigma de um urbanismo canónico baseado em instrumentos sólidos e fixados - o plano, o programa, o projecto - como ferramentas de controlo e desenho de um futuro estável, programado e previsível, começa a ser objecto de crítica, sobretudo a partir dos anos 1960/70 e das transformações económicas e sociais vigentes. Cresce a desconfiança face à capacidade de abordar e resolver problemas com um planeamento e desenho “top-down” e à aplicação tecnocrática do conhecimento específico reunido por especialistas urbanos (Forn i Foxà, 2005).

A globalização, a crise do Estado-providência e o crescimento de políticas de liberalização económica, afastam cada vez mais a forte intervenção pública que ancorou o



planeamento canónico e os objectivos sociais de políticas urbanas de habitação, de saúde, de mobilidade, etc. Num contexto de maior instabilidade, para além do comportamento das diferentes variáveis é necessário ter em conta que os próprios elementos que se incluem nos processos mudam com maior rapidez.

Nesta mudança deixa de ser possível garantir as “certezas” do período anterior, e por isso crescem abordagens mais estratégicas, enquadradas política e economicamente, incluindo questões como a flexibilidade, a participação, a avaliação e o *feed-back* (M. Pereira, 2009). Nesta óptica, em reacção à impossibilidade de um planeamento de carácter global e totalizante, o plano passa a ser articulado por projectos que se enquadram e que configuram a visão estratégica.

Por um lado, desenvolvem-se intervenções urbanas a partir de acções pontuais e programas de rápida execução, com um forte carácter projectual e uma maior atenção à qualidade dos espaços urbanos e relevância da convivência e integração social (Forn i Foxà, 2005). Por outro lado, abre-se o processo de planeamento à cooperação público-privada (com instrumentos de racionalização das partilhas de investimento e retorno) e ao desenvolvimento de modelos partilhados e abertos a todos os agentes, em que o planeamento não cobre todos os detalhes, mas identifica os aspectos-chave a potenciar.

A organização do planeamento e do desenho deixa de depender exclusivamente de relações “top-down” para incluir processos e ferramentas “bottom-up”, que são institucionalizadas progressivamente (e. g. iniciativas de participação, orçamentos participativos). Assim, a multiplicação dos actores que participam na decisão e na acção (públicos, privados, comunitários, corporativos, etc.) leva a que a negociação e concertação sejam integradas nos processos (Bourdin, 2010) incluindo: investidores e promotores privados, cidadãos associados, poderes públicos de diferentes sectores, etc.

Estes instrumentos de tipo programático e indicativo (Portas et al., 2007) – planos estratégicos – privilegiam o envolvimento dos actores, a atenção aos recursos e às temporalidades, recusando a visão especializada e técnica. O desencadear de algumas acções fundamentais, reforça o seu carácter processual contínuo, informando os planos, programas e projectos subsequentes e comprometendo entidades e financiamento. No outro extremo, programas e projectos de intervenção - projectos urbanos - caracterizam-se pela prévia garantia de condições, oportunidade de realização, e definição de *timings* de concretização. Visam efeitos multiplicadores ou “contaminações positivas” - económicas, sociais, culturais - para além da área de intervenção.

O aparecimento destas ferramentas (projecto urbano e plano estratégico) marca um momento de transição entre uma forma tradicional de pensar o urbanismo e uma nova abordagem mais aberta às transformações e a contextos mais mutáveis (Ingallina, 2001). Como correspondem estes novos processos às necessidades de formulação de estratégias e horizontes a longo prazo, que abordem de forma operativa os problemas de hoje, ancorados em processos flexíveis, indicativos e colaborativos?

Centrado na definição de um modelo futuro de desenvolvimento para uma cidade (ou área territorial), o **planeamento estratégico** actua na prossecução desse modelo a médio e longo prazo através de uma acção integrada. Pretende ser um processo sistemático, criativo e participativo, de formulação de objectivos, estratégias e formas de acção para alcançar ou resultados pretendidos: “un sistema continuo de toma de decisiones” (Güell, 2006) estabelecendo um marco coerente de mobilização e de cooperação dos actores urbanos.

A abordagem estratégica nasce no contexto empresarial, passando depois para o planeamento territorial ao longo dos anos 1970 e 1980 (Zoido et al., 2000), resposta à necessidade de maior flexibilidade, integração dos diferentes actores e abertura à participação pública. De forma distinta ao planeamento canónico, apresenta uma abordagem selectiva de acções consideradas estratégicas - desencadeadores de novas dinâmicas - integrando quer intervenções públicas como privadas e diferentes vertentes para além da urbanística - produtiva, social, económica e cultural (Borja & Castells, 1997).

Como vertente do planeamento, constitui-se duplamente como plano (documento constitutivo de compromissos) e processo (acções que reúnem actores interessados e meios alocados). O plano reúne as decisões estratégicas (concertadas ou discutidas), em objectivos hierarquizados ao longo do tempo (Lopez Trigal, 2010), sendo mais um documento de acordo, comunicação e legitimação - que envolve as instituições públicas e a sociedade civil - do que de implementação. Trata-se de um planeamento indicativo (pode não ser vinculativo, nem normativo), normalmente complementar a outras formas e ferramentas de planeamento e desenho.

Como processo, o planeamento estratégico desenvolve-se a partir do diagnóstico: a identificação de oportunidades e ameaças, de tendências, forças externas e recursos disponíveis a curto, médio e a longo prazo, com um forte envolvimento dos principais agentes. A partir de uma ideia ou objectivo central, desenvolvem-se as principais linhas e acções estratégicas - necessariamente selectivas - dadas as limitações de recursos, de capacidade organizacional e de financiamento (Pais, Carvalho, & de Sousa, 2013). Frequentemente, isto significa a combinação de investimentos infraestruturais, abrangentes e a médio prazo, com a alavancagem de projectos prioritários ou com um programa operativo de planeamento, investimento e gestão (Belil, 2003). A importância da abordagem “empresarial” mas também de outros fenómenos relativos à globalização e competição entre cidades, favorecem o desenvolvimento de ferramentas de marketing urbano, comunicação e imagem, de forma a promover o “ novo modelo de cidade” (Lopez Trigal, 2010), como projecto identitário e congregador de iniciativas.

O compromisso institucional é um aspecto decisivo do planeamento estratégico: donde a prioridade deve ser dada à elaboração participativa da definição de conteúdos, objectivos e actuações propostas. Num contexto de maior complexidade e diversidade das relações territoriais, da multiplicação de exigências sociais, o planeamento estratégico baseado numa ampla concertação social pode apresentar-se como uma oportunidade (Borja & Castells, 1997). Quer de reunir na mesma base problemas interrelacionados, quer de integrar as respostas de agentes públicos e privados, quer

ainda de reconstruir o “sentido de cidade e do território” reforçando identidades locais e regionais, através da comunicação e da mobilização cidadã (idem).

O carácter processual realça também, uma maior necessidade de identificar e de se adaptar às mudanças: em vez de um referencial fixo, o plano estratégico manter-se-á flexível enquanto for uma reflexão “momentânea” do contexto existente. Mantendo o futuro aberto, o papel de coordenação do plano (dos actores e das suas decisões individuais e mutantes) é contínuo ao longo do tempo (Faludi & Altes, 1997). Mas a componente estratégica também significa projecto (Güell, 2006), donde a mobilização dos actores e a prossecução dos objectivos só será eficaz com a definição de algumas acções estruturantes de rápida execução. Estas permitem verificar a viabilidade do plano e gerar confiança entre os agentes para a continuidade da estratégia (Borja & Castells, 1997).

Assim, se um plano estratégico pode ser um instrumento hábil para acompanhar acções definidas colectivamente, quando se torna no único centro de acção, perde a sua capacidade de interacção. Podem-se caracterizar os principais ingredientes do planeamento estratégico (Güell, 2006, Borja & Castells, 1997):

- ▶ aproximação sistémica à cidade e a sua envolvente - socioeconómica e natural, actores e das instituições, recursos, infraestruturas e serviços;
- ▶ visão integrada combinando acções de curto, médio e longo prazo;
- ▶ desenvolvimento do capital social - conjunto de normas, valores, hábitos, confiança e redes para a interacção entre os agentes da comunidade;
- ▶ procura de consenso e participação dos agentes em todas as fases do processo;
- ▶ coordenação entre os diferentes níveis e sectores da administração pública;
- ▶ cooperação público e privada, criando condições de acção para o sector privado, promovendo a integração em políticas públicas;
- ▶ metodologia orientada para a reflexão e acção;
- ▶ prioridade a projectos específicos para execução imediata;
- ▶ incorporação de análises qualitativas e factores críticos de decisão.

No outro espectro do panorama de instrumentos mais flexíveis, de que forma responde o **projecto urbano** às exigências de maior operacionalidade? E este “projecto” significa “plano”, “estratégia” ou “desenho”? O projecto urbano, é entendido como um instrumento urbanístico - mas sobretudo um processo, uma prática, uma maneira de agir - como algo que está entre os campos da Arquitectura e do Urbanismo, ou que os integra, numa lógica de projecto. A reflexão sobre o projecto urbano está ainda em curso. O termo engloba várias noções (P. Brandão, 2005), por exemplo as nuances nas culturas francófona - *projet urbain* - e anglófona - *urban design* - referindo-se à mesma realidade processual e metodológica, mas com variantes. Ou por exemplo tendo acepções de carácter mais económico, político, estratégico ou de intervenção concreta (Lopez Trigal, 2010). Para ilustrar o carácter polissémico do projecto urbano, Arab (2001) elenca algumas orientações existentes:

- ▶ representação gráfica de um estado projectado, em torno de morfologias urbanas, objecto de desenho em função do espaço público (e eventualmente novos equipamentos e infraestruturas);
- ▶ actividade de se projectar no futuro, de elaborar objectivos futuros sobre as actividades humanas, numa abordagem estratégica e ajustada;
- ▶ reconversão ou regeneração urbana, visando “reparar” o tecido urbano e desenvolvendo uma capacidade de integração social, através de acções “habilitantes” de novas expectativas;
- ▶ expressão de governança, integrando aspectos como parceria, negociação e participação de diferentes interesses e actores.

O projecto urbano conduz um processo de transformação urbana, em intervenções de curto e médio prazo, que actuam sobre estruturas e núcleos relevantes da cidade e dos seus espaços públicos (Zoido et al., 2000) que pela sua posição estratégica ou singularidade podem potenciar outras dinâmicas. Enquanto o termo “projecto” admite uma certa ideia de dinâmica de flexibilidade e adaptação (na relação das escalas e dos tempos de realização); o termo “urbano” incluiu os contextos político, económico, social e cultural determinantes na intervenção (Ingallina, 2001).

Dada a complexidade urbana, o projecto urbano desenvolve uma estratégia para pôr em comum, diferentes áreas de actuação, interesses e experiências – estabelecendo uma transversalidade e articulação entre a escala local e uma mais vasta (idem). Solà-Morales (1999) resume a definição de projecto urbano:

- ▶ efeitos territoriais para além do perímetro de intervenção;
- ▶ carácter complexo e interdependente do seu programa, multiplicidade de usos, de usuários e de utilizações;
- ▶ escala intermédia, possibilidade de executar acções num curto espaço de tempo;
- ▶ ordenação urbana do corpo físico (espaços, tecidos, lugares) da cidade;
- ▶ e relevante componente pública, no investimento e nos usos propostos.

O foco na morfologia urbana e nas questões do desenho (Solà-Morales, 1999) trás novos interesses: os traçados como instrumentos de formalização e referência da cidade; a proposta de novos tecidos e a definição tipológica; ou a reinterpretação dos lugares urbanos (dos espaços e pontos estratégicos). Na mesma linha, Mangin & Panerai (1999) reforçam a importância das técnicas básicas do projecto urbano: traçado, divisão (parcelamento), implantação do edificado, localização de actividades, ordenação de espaços públicos, etc. Esta abordagem afasta o projecto urbano de outros raciocínios mais abstractos (centrados em índices vagos ou programações genéricas), para se centrar num raciocínio temporal e diversificado das possibilidades de manipulação, transformação e substituição dos espaços e usos urbanos (idem).

Mas como instrumento de coordenação, mobilização e comunicação, o projecto urbano, desenvolve-se também numa lógica de “co-concepção e de co-gestão” das escolhas e decisões ao longo do tempo, nem sempre lineares. Com implicações diversas:

- ▶ aspectos técnicos e disciplinares, com interacção (por vezes conflictiva) entre uma multiplicidade de saberes e competências numa prática interdisciplinar;
- ▶ incorporação de aspectos e valores sociais, na tomada de decisão e execução;
- ▶ atenção às comunidades, participação e envolvimento com grupos locais ou criação de um espaço para discussão com a população;
- ▶ aspectos políticos de gestão da acção pública e dos actores colectivos;
- ▶ aspectos económicos, como a capacidade de atrair investimento e actividades privadas e interlocução com empresariais (criação de emprego, qualificação).

Assim, recusando uma abordagem estática, o projecto urbano tem uma visão da construção da urbanidade que é processual (Ingallina, 2001). Em vez de um caminho linear entre a programação, a concepção e a execução, o projecto urbano é um espaço de expressão de conflitos, de levantamento de novos problemas, da formulação de estratégias próprias de cada actor (que podem ser ou não convergentes) (Tsiomis, 2007), assim como da exploração das possibilidades futuras (Lopez Trigal, 2010). Este carácter processual reforça a noção do tempo e as diferentes temporalidades que intervêm no projecto urbano (Roncayolo, 2000): os tempos da concepção, os tempos da negociação, os tempos do mercado e finalmente os tempos dos usos.

O próprio carácter operativo e imediato do projecto, inclui muitas vezes *timings* estabelecidos (Portas, 2003b) - eventos, catástrofes, programas financeiros, articulações com grandes infraestruturas, etc. - que potenciam a sua viabilidade, mas condicionam fortemente as opções existentes. A gestão dinâmica destes tempos é importante no resultado e na coerência dos espaços produzidos. Por exemplo a participação tem características de espontaneidade e de constante interacção, mas necessita de ser estruturadas para ser tornar operativa nestes processos.

Mas o projecto urbano incorpora outras formas de coerência da intervenção, que nascem a partir do desenvolvimento de uma estratégia inicial (resultado de negociações entre actores) e acções específicas inter-relacionadas mas dependentes de conjunturas e interessados. Assim o projecto não pode ser definido em função de uma escala única: nem a partir de definições estritas entre arquitectura e urbanismo, nem de uma escala específica de intervenção. É sobretudo na articulação entre diferentes elementos, saberes, actores e escalas territoriais que o projecto urbano actua, tentando reunir esforços e maximizar os resultados.

A intervenção por projectos foi progressivamente alcançando maior extensão e cobrindo mais objectivos: integrando ou mesmo substituindo, os instrumentos de projecto e planeamento convencionais (Herce, 2013). A par do conceito da regeneração urbana, o de projecto urbano, foi sendo alargado e aplicado a contextos e problemas urbanos que não apenas os dos centros urbanos (A. Domingues, 1994): áreas obsoletas, bairros com problemas de exclusão social, pólos de negócios ou actividades, etc.

Dessa forma o projecto urbano afirma-se como um modo de intervenção que usa os instrumentos de planeamento e de projecto, de acordo com o contexto (Portas, 2003b). Torna-se, em algo intermédio entre a definição do traçado e da normativa de um plano

urbanístico e definição programática, formal dos serviços de um projecto - juntando urbanização e edificação (Herce, 2013). A actividade do projecto urbano tem sempre o final em aberto e em evolução, o que torna as intervenções e as contribuições num sistema dinâmico. Enquanto o projecto requer o nível máximo de certeza possível para ser realizável, essa conquista de certeza pode ser feita por etapas.

Esta relação entre graus de incerteza (Portas, 2003b) é uma das principais características do projecto urbano. Assim, é necessário que o desenho tenha a capacidade de incorporar elementos mais rígidos e determinantes (que ancoram a visão original) e outros mais leves e cambiantes (resultado das mudanças ao longo do tempo). Deve permitir a tradução da acção sem fixar o aspecto definitivo, com flexibilidade suficiente para ir adaptando a forma e o programa de conteúdos a decisões mais localizadas (Ingallina, 2001). Para Portas (2000) projecto urbano é o resultado de uma iniciativa complexa, que traduz com maior visibilidade inicial, os traçados de infra-estrutura, as sugestões de imagem urbana e também as regras de negociação com os agentes para aquilo que não possa ou não deva ficar completamente definido na ocasião de arranque.

Embora com âmbitos territoriais e formas de acções distintas, o projecto urbano e o planeamento estratégico mostram duas vertentes da gestão e transformação urbana, onde a flexibilidade e a diversidade são parte do processo corrente. Destacam-se algumas potencialidades: a existência de *timings* de concretização concretos, reforçando a operatividade, a articulação de vários actores, públicos e privados em modelos de gestão e a criação e resposta às oportunidades.

A integração das duas abordagens, não é, como já referimos, incompatível. Enquanto o plano estratégico enquadra os objectivos estruturantes, colectivos e desencadeadores, os projectos urbanos concretizam a transformação, reunindo os recursos, as condições e os actores necessários, podendo ou não ter de passar pela elaboração de planos de ordenamento no processo intermédio. A regeneração urbana de Barcelona será um dos exemplos mais relevantes desta articulação.

**Na prática do planeamento e do desenho, as abordagens à transformação combinam, no entanto, diferentes abordagens, instrumentos legais e mecanismos formais e informais, dependentes de cada sistema de planeamento, do contexto específico ou da cultura urbanística existente. Nesses casos, assistimos a ganhos ou percas na capacidade de adaptação e sua operatividade?**

#### *Caixa 3 A experiência e as inovações urbanísticas de Barcelona*

A transformação urbana recente de Barcelona tornou-se referência no campo da regeneração urbana. Na passagem para a época democrática, uma série de factores e de condicionantes levaram ao desenvolvimento de um conjunto de políticas e iniciativas públicas, mais tarde

definidas como “modelo Barcelona<sup>65</sup>”, incluindo intervenções que englobam várias áreas de actuação, destaca-se o espaço público, como estratégia para a coesão social e a valorização urbana. O carácter inovador desta abordagem assenta em parte, nas inovações metodológicas: o desenvolvimento da componente estratégica conjugada com a operacionalidade dos projectos.

Em 1979, as primeiras eleições democráticas no município de Barcelona iniciam um processo de recuperação da cidade. O ambiente do final da ditadura foi marcado por uma forte mobilização cívica e dos meios profissionais (Calavita & Ferrer, 2000). A nova gestão autárquica deu atenção às necessidades sociais, cívicas e urbanísticas que a cidade reclama, fazendo ao mesmo tempo a reforma da administração da cidade (Busquets, 1992). Uma forte liderança política, conjugada com capacidade técnica e uma base teórica de orientação, serão preponderantes para a implementação das novas estratégias.

A recuperação da cidade parte de uma resposta rápida e prioritária às exigências da população - uma tónica forte nos projectos, nas actuações imediatas. O Plano General Metropolitan (PGM) de 1976 vigente na época foi o ponto de partida (Bohigas, 1985): permitiu reservas de solo para espaços e equipamentos públicos, propôs um equilíbrio de usos e densidades, estabeleceu um sistema de ordenações e critérios (de uso e de forma). Interpretado de forma flexível, constituiu-se como um enquadramento genérico e coerente<sup>66</sup>, para uma rápida passagem a soluções concretas. A operacionalização desta estratégia fez-se através da figura dos PERI (Plan Especial de Reforma Interior), que permitem actuar como um plano de gestão singular, adequando as regras do planeamento vigente.

A evolução desta transformação parte da “ideia-força” de recuperação da cidade (Busquets, 1992), onde o espaço público é um elemento sobre o qual se conjugam estratégias de desenvolvimento (Borja, 2004a):

- estratégia social: dar uma resposta aos movimentos cívicos em todas as zonas da cidade;
- multifuncionalidade dos projectos: resolvendo diversos problemas, promovendo a mistura social e possibilitando novos usos.
- impacto “metástico” sobre a envolvente - localizar e potenciar a dinâmica de transformação através de actuações pontuais;
- qualidade do desenho: como elemento diferenciador e identitário;
- promoção da cidade e marketing urbano: atracção de profissionais e investidores e projecção internacional.

A política urbana pode ser sintetizada, na expressão “recuperar o centro e monumentalizar a periferia” (Bohigas, 1985): recuperar as zonas centrais da cidade, reequilibrando usos e densidades com melhores condições de habitabilidade; reordenar ou urbanizar os espaços das periferias, dotando-os de centralidade, significados e apropriação colectiva.

O período inicial é marcado por intervenções pontuais de pequena escala, de rápida execução e com recursos limitados - um conjunto coerente de planos-projectos de equipamentos e espaços públicos nos bairros. O objectivo foi dar resposta à pressão da comunidade, criando zonas polarizadoras e qualificadas nas diversas zonas cidade (Bohigas, 1985), incorporando o debate local e fortalecendo o sentido de bairro.

---

<sup>65</sup> Um conjunto de políticas e de intervenções, levadas a cabo nas últimas três décadas num contexto de transformação da cidade de Barcelona, que representam uma determinada forma de fazer cidade

<sup>66</sup> Isto não implicou porém que não tivessem existido casos, em que o plano e as acções em curso estivessem em contradição, quer porque resultavam de oportunidade não antevistas, quer porque manifestavam situações de conflito. Mas o contexto político e social foi favorável à criação de espaços de diálogo e de flexibilidade para desbloquear estas situações.

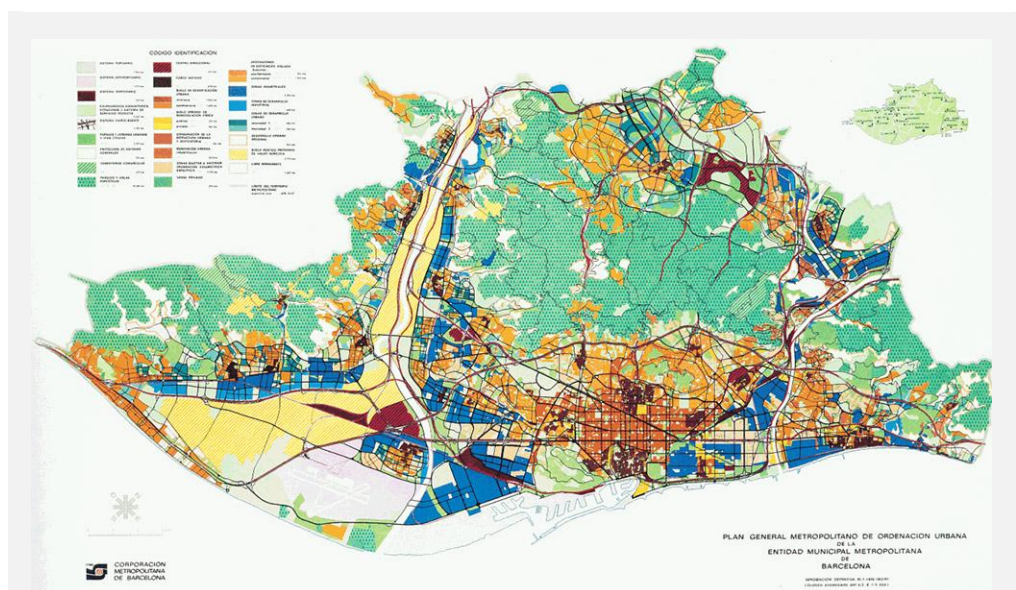


Fig. 57 | *Plan General Metropolitan (1976)*. Fonte: Wikipedia (site)

Mais tarde com a alavanca dos Jogos Olímpicos de 1992<sup>67</sup>, mais tempo e novas fontes de financiamento iniciam-se outras acções - as grandes infraestruturas, os equipamentos da cidade, novas centralidades e operações complexas de reabilitação de zonas desqualificada - mas beneficiando de uma cultura e experiência urbanística já construída (Borja, 2009).

Estas acções envolveram grandes consensos, expressos e renovados no primeiro plano Estratégico, de 1988. O plano, embora desenvolvido enquanto estas grande infraestruturas estratégicas já estavam “em marcha” permitiu pensar os objetivos económicos, sociais e culturais das políticas urbanas (pré e sobretudo pós 1992) num contexto internacional e globalizado. O plano juntou administrações públicas e actores privados, legitimando as acções em curso e abrindo o debate cidadão.

O ritmo e a escala da transformação levam a autarquia a negociar directamente com operadores privados para algumas operações, concretamente nas ligadas ao sector da habitação. O projecto de modernização urbana e articulação metropolitana não se limitou às estruturas necessárias aos jogos olímpicos, mas incluiu objetivos alargados (Borja, 2009):

- a renovação do centro histórico e a melhora dos bairros periféricos;
- intervenções nas redes infraestruturais da cidade - reconfiguração das rondas de circunvalação, rede de metro, sistema ferroviário, prioridade ao transporte público, ampliação do porto e do aeroporto, novas zonas logísticas;
- a abertura de cidade ao mar, recuperação urbana da frente marítima;
- áreas de nova centralidade de actividade económica e qualificação urbana. As quatro áreas olímpicas distribuem-se pela cidade, criando pólos importantes de qualificação da cidade, produzindo centralidades periféricas;
- novos equipamentos económicos, turísticos e culturais;
- articulação física dos espaços centrais com as periferias;
- recuperação de estruturas naturais importantes.

<sup>67</sup> A utilização do evento para modernizar e impulsionar a cidade, é uma linha estratégica que tem precedentes em Barcelona na Exposição Universal de 1888 e na Internacional de 1922.





Fig. 58 | *Áreas de nova centralidade*. Fonte (Ajuntament de Barcelona, 1987, p. 20)

A projecção internacional e valorização da cidade dada pelos Jogos Olímpicos abre caminho para a dinamização económica e para a valorização de questões como competitividade e posicionamento estratégico. Desenvolvem-se projectos de grande envergadura para as áreas de centralidades e operações público-privadas, como exemplo da Diagonal Mar, o Fórum Universal das Culturas em 2004; a intervenção da alta velocidade na Sagrera, ou projecto 22@ Barcelona.

Nesta fase consolida-se uma atitude favorável ao investimento privado, que segundo Capel (2007) é acompanhado por um desvanecimento de conteúdos sociais. Ao contrário do consenso popular de etapas anteriores, surgem em vários contextos, movimentos de oposição à política urbana, coincidindo com posições críticas de académicos e profissionais, grupos cívicos ou associações de moradores.

A experiência de Barcelona permite algumas reflexões acerca dos instrumentos. Face a uma oportunidade determinante para a transformação urbana, esta pode sobrepor-se à vigência do planeamento, uma vez que não seria possível antever a mesma (Portas, 2004). Não se trata porém de um exemplo, onde o planeamento se desvincula dos projectos, pelo contrário a interdependência e complementaridades dos vários projectos, realça a necessidade de um sistema estruturante e integrador. O marco legal e urbanístico é o garante da coerência e dos equilíbrios, mas maior relevância é dada às ideias e aos valores do programa, à procura de oportunidades e meios e à qualidade formal da solução.

Para Borja (2009), o “método urbanístico” consistiu numa inversão do planeamento hierárquico canónico: “El programa se convierte en el desarrollo de determinadas ideas, prioridades y decisiones sobre la ciudad. Es la definición de los objetivos, del tipo de acciones a realizar y de los contenidos concretos de estas acciones. El proyecto viene a continuación; es una primera formalización urbana y arquitectónica. El plan o instrumento legal a utilizar se incorpora después: modificación del plan metropolitano, plan especial, cooperación con el sector privado, etc.” (Borja, 2009, p. 119).

Concluindo, a s mula que se pode tirar destas distintas experi ncias   que planeamento, programac o e projecto, funcionam mais como um sistema de formas de interven o, dos quais podem fazer parte estratégias, vis es, planos, programas, projectos, dependendo da adequac o a conjugac o das mesmas. Não h  “preced ncias preestabelecidas como únicos procedimentos correctos” (Portas, 2004), mas imp em maiores interac es e integra es de umas nas outras.

Hoje as ferramentas ter o de ser menos dependentes de um determinado nível de actua o específico ou hierárquico - escala territorial ou de plano - e mais vinculadas às rela es que estabelecem, quer com os processos que se encontram a montante ou jusante, quer com outras ac es no território (sectoriais, noutras áreas da mm cidade) relacionadas. Se o uso das ferramentas   dependente do contexto de determinada interven o, - da sua escala, das componentes, da sua natureza... - então as rela es entre as ferramentas e os domínios de actua o serão feitos caso a caso.

## 2.1.2. As práticas face aos problemas urbanos, hoje

Hoje lidamos com situações urbanas onde se sobrepõem diferentes lógicas de produção e organização. Se o espaço urbano é muito menos homogéneo e muito mais diverso e extenso, se se complexifica, como são abordados estes problemas pelas práticas operativas do urbanismo - o planeamento e o desenho? A formação do espaço urbano, não é mais passível de ser concebida como um todo, a partir de um modelo único e reproduzível - quer na sua forma, quer no processo.

Para Portas (2003a), se a crise do planeamento ocorre há já várias décadas (desde o final dos anos 1960), ela é o resultado da perda de poder do Estado-providência e das múltiplas transformações desde esse período que já demos conta<sup>68</sup>.

No entanto, o modelo do urbanismo funcionalista marca ainda, não só a prática corrente, mas também a moldura legal e os sistemas formais de planeamento, ancorados em níveis hierárquicos de planos (territoriais, de ordenamento, gerais ou parciais) de vários países (e especificamente o português). Para Herce (2013) isto cria um contexto de confusão intelectual a respeito da disciplina urbanística e da sua capacidade para tornar mais efectivas as suas próprias orientações.

Face a esta dificuldade, há hoje esforços teóricos e uma expectativa por novos modos de intervenção, que evitem a inoperacionalidade das acções gerais, mas também o casuismo circunscrito aos casos excepcionais com contextos específicos de intervenção (acções em centros históricos, grandes eventos, “projectos de cidade”, etc.). Faltarão projectos urbanos e planos estratégicos, que abordem os territórios e seus problemas comuns, à nova escala urbana dos territórios metropolitanos complexos e dispersos, com noções, ferramentas e objectivos menos dependentes de grandes investimentos e mais certos na resolução da fragmentação e descontinuidade dos territórios?

Se o modelo canónico com que operava o urbanismo racionalista, não corresponde às mudanças que estão a ocorrer, e se outras práticas experimentadas não asseguram ainda respostas amplas e integradoras aos problemas existentes, teremos de saber se são apenas necessários “aperfeiçoamentos” instrumentais, ou se a problemática requer um novo suporte, para ultrapassar as dificuldades já reconhecidas:

- ▶ a abordagem determinista dos instrumentos de planeamento e desenho urbano - com regras rígidas, pouco adaptáveis e flexíveis que impossibilitam a gestão da mudança de forma cumulativa e num horizonte temporal maior;
- ▶ o processo moroso de planeamento e projecto, com fraca capacidade de resposta a aspectos imediatos, quer seja o aparecimento de oportunidades, necessidades urgentes ou temporárias, ou mudanças relacionadas com o contexto e os actores;

---

<sup>68</sup> E. g. nas relações entre Estado e sociedade, no crescimento e dispersão do fenómeno urbano, na diversificação dos estilos de vida e dos agentes urbanos, etc.

- ▶ os obstáculos à integração de políticas sectoriais ou diferentes operações parciais, com efeito na construção das continuidades e da urbanidade nos novos tecidos urbanos, desta forma desconectados ou desarticulados;
- ▶ a “dessincronização” entre elementos urbanos de rápida transformação e outros de mudança mais lenta, que não podem ser desenhados com o mesmo grau de certeza ou geridos de forma igual;
- ▶ falta de correspondência entre os limites administrativos dos territórios e os seus limites funcionais, aumentando incoerências e sobreposições.

A distância entre as transformações efectivas que dão forma ao urbano contemporâneo e as previsões e determinações do urbanismo que as tentam regular, chega a pôr em causa a utilidade do planeamento e desenho urbano, como processos de previsão e controlo das transformações. Teremos de situar o problema que está por resolver numa problemática: se o aumento da incerteza diminui a capacidade de prefiguração das soluções concretas e adequadas (Portas, 2004), **como podem aqueles instrumentos responder às mudanças sociais, culturais, económicas e sustentar políticas duráveis, sem ter na sua base a explicação da própria complexidade da mutação?**

## A complexidade dos territórios urbanos

A organização da produção da cidade moderna sustentou-se na separação das partes e na homogeneidade do todo. A acção de planeamento e desenho (muitas vezes em sincronias com graus de determinação semelhantes) baseou-se em algumas variáveis facilmente identificáveis e programáveis. A assunção de esquemas urbanos formais e funcionais universais - uma espécie de cidade ideal que pode ser desenhada em abstracção, com independência do território - correspondeu a ferramentas e instrumentos igualmente estáveis e determinados. Um plano determinava a organização da transformação, o projecto configurava a sua execução. Mas hoje não temos por evidente (Solà-Morales, 1969) que é a natureza dinâmica da cidade, que acaba por invalidar esta visão?

A reacção ao modelo deu prioridade (ou terá sido oportuna) à recuperação da cidade histórica, na definição morfológica e na procura de operacionalidade das intervenções, ao acrescentar-lhes aspectos como o conhecimento da História ou o interesse da cultura no turismo, a concertação de parceiros e, em alguns casos, a acção urbana, social, económica... O aumento de escala destas intervenções, do centro histórico para a cidade consolidada, e depois para as transformações de zonas obsoletas da cidade (a organização de grandes eventos...) vai introduzindo maior complexidade: pelo crescente número de actores, pelas populações “afectadas”, pelas dimensões “sectoriais” da mobilidade, ou do ambiente, ou da simbologia a considerar, ou por aspectos contextuais não controláveis, etc. Se **as novas ferramentas do Projecto Urbano e do Planeamento Estratégico** terão sido testadas na sua capacidade de responder à necessidade de novos modos operativos mais processuais e interactivos, de gerir a crescente complexidade, **até que ponto seremos capazes de enfrentar o novo espaço comum, da cidade alargada?**

No urbano extensivo - subúrbios, espaços periféricos, territórios periurbanos - aumenta a diversidade e a complexidade: a grande variedade de tipologias de ocupação do solo acrescenta também problemas de falta de conectividade, fragmentação dos tecidos, segregação, marginalização de algumas zonas, perda de dinâmica social e económica, etc. (Pinto & Remesar, 2012). Dada a fragilidade das preexistências, o desenvolvimento do território é frequentemente determinado por elementos “sectoriais”, como novas acessibilidades, localização de equipamentos e serviços de grande atractividade (Pardal et al., 2000), estejam ou não de acordo com os planos (zonamentos, ou mesmo loteamentos genéricos).

Hoje, estes espaços periféricos já não são apenas o lugar onde as pessoas habitam - muitas vezes incluem pólos de serviços, comércio e emprego, como áreas polinucleadas ou agrupamentos de pequenos aglomerados. **O espaço urbano**, muito mais extenso, mas também mais diverso, fragmentado e desestruturado, **caberá ainda na tradicional divisão dicotómica entre central/periférico?**

### A fragmentação

Contrariamente ao paradigma moderno, a questão hoje não está na homogeneidade formal, mas sim na heterogeneidade. É necessário responder às tendências cumulativas, policentrismos, descontinuidades, que configuram os sistemas territoriais. As principais dificuldades não estão na definição de limites ou unidades operativas para intervir - no interior de cada território - mas sobretudo nos espaços entre eles (Portas, 2007a).

Na cidade extensiva, a continuidade - como sistema funcional e organizador - estará muito mais dependente das redes infraestruturais. Enquanto nenhuma figura de plano parece assegurar um desenho urbano suficientemente articulado e coeso a prioridade é encontrar uma forma de ligação às infra-estruturas existentes mais próximas. As acções de ligação incluem também a criação de outras fracturas - efeitos túnel, dependência de nós viários ou de espaços de interface. A extrema diversificação das morfologias e tipologias dos tecidos edificados e dos espaços expectantes nas áreas agrícolas, dos intervalos entre estes ou da sua justaposição, num jogo de mosaicos de “cheios e vazios irregulares e desligados”, resulta numa fragmentação omnipresente (Portas, 2004). Neste panorama, vários factores contribuem para um acentuar dos desequilíbrios territoriais (M. Pereira, 2009): seja numa tendência para beneficiar áreas mais centrais ou mais “apetecíveis”, a dominância do mercado imobiliário e das suas lógicas de retorno a curto prazo, ou ainda a crescente acção individualizada dos actores urbanos em geral.

Se a intervenção no território não se circunscreve a limites precisos, nem às acções de planos, programas ou projectos isolados, **como ligar e integrar, como estruturar e desenhar as ligações e os espaçamentos entre fragmentos?**

## A diversidade

Na perspectiva temporal, um diagnóstico à diversidade dos tecidos urbanos permite a identificação de várias dinâmicas, sejam de crescimento, renovação, decréscimo ou obsolescência. Assumindo a complexidade e a contradição das tendências da diversidade, é necessário agir na articulação gradual dos espaços de referência e de ancoragem. A transformação destes territórios não corresponde portanto apenas a um determinado modelo, nem representa um estágio “finalizado” ou consolidado da sua implementação. Nas transformações vigentes, o comum não é a substituição de um modelo por outro, mas sim a sobreposição e a adição de novas camadas, sem apagar as outras.

Este parece ser um factor determinante na problemática da diversidade: face ao reconhecimento de que esta cresce, é necessário encontrar perspectivas integradas que contrariem as consequências de conflitos, incoerências e fragmentações. Por exemplo, com o conceito de coesão territorial, decorrente das políticas europeias, reforça-se a integração e conexão das diversidades. A transposição deste conceito para a escala urbana - coesão territorial (Pinto & Remesar, 2012) - acresce o detalhe à especificidade da articulação das redes de espaços estruturantes do urbano contemporâneo.

**A própria diversidade**, explorada como valor potencial na promoção de complementaridades e interações entre diferentes realidades, **poderá orientar e potenciar a multiplicidade de actuações?**

## O défice de estrutura e as formas da continuidade

Podemos identificar, que no espaço urbano contemporâneo está patente um défice de estrutura. O conceito de estrutura representa uma ideia de organização de um campo, um esqueleto construtivo necessário à permanência (estrutura resistente, ou portante) e de um esquema organizativo essencial das várias partes. Mas a estrutura tem também significados mais dinâmicos, uma matriz vital de fluxos de interação (estrutura relacional): o conjunto de relações mútuas e interconexas que dão sentido às várias partes e dinâmicas interdependentes, que permite lidar com processos complexos e interrelacionados (Solà-Morales, 1969). Se a inexistência de um esqueleto fundamental dos territórios nos parece um défice importante, a falta de um sistema de relações interligadas parece ainda mais essencial para trabalhar com o urbano contemporâneo. Como poderão ser geradas tais relações?

Estruturar não significará por isso repor a apenas continuidade física, nem a homogeneidade tipológica ou arquitectónicas das diferentes partes de uma aglomeração pós-industrial... fragmentada, difusa, diversificada. Nem tão pouco desenhar o território com detalhe e rigidez absolutas (só possível em “tábua rasa”): o plano canónico perde relevância como instrumento único regulador da acção. Estruturar o território deve corresponder ao projecto das partes sim, mas do que as precede e lhes dá continuidade: malhas urbanas e paisagens como geradores da reurbanização (Portas, 2007a).

Uma abordagem deste tipo reforça a dimensão estratégica (i.e. selectiva) do desenho (Portas, 2003a). Definem-se nessa dimensão os elementos mais duráveis no urbano, aqueles que asseguram a função de suporte (em que se possa antecipar a garantia da sua construção), e também a definição das acções que tenham impacto em diferentes escalas (por ex. territorial, urbana e dos fragmentos) numa gestão por partes, cuja coerência é dada pelo desenho de traçados e estruturas que perduram.

O défice de estrutura pode ser assim recuperado pela retoma da continuidade (Portas, 2012a): reticular os territórios conferindo-lhes novos espaços de relação, travessais aos existentes, assegurando a extensão em rede na dimensão paisagística ou urbana. A continuidade dos sistemas não terá de ser, contiguidade física, nem por proximidade da cidade canónica mas pode decorrer de efeitos de 'contaminação positiva' que permitam ultrapassar contextos de escassez de recursos.

Enquanto matriz do domínio público e do espaço colectivo, a **continuidade pode ser o elemento-chave da integração no imaginário colectivo**. E para tal **os instrumentos de planeamento e desenho poderão ser readequados, centrando-se nos elementos estruturantes** da continuidade no maior prazo, sejam redes de mobilidade, sistemas infraestruturais, continuidades paisagísticas ou espaços públicos de escala metropolitana?

## Da rigidez à gestão de flexibilidades e oportunidades

A consolidação do sistema hierárquico de planeamento, suportado numa visão (aparentemente) racional do processo, trás dificuldades e contradições ao processo (Herce, 2013). Se o sistema de ordenamento territorial assenta num comando da infraestruturização e equipamento do território com uma disposição *top-down*, na prática, nem a coordenação sectorial entre as distintas áreas de intervenção pública, nem a repercussão das determinações por escalas descendentes, se verifica facilmente, nomeadamente nos sectores de actividade privada mais forte.

Na herança industrial, a necessidade de coerência entre as diferentes escalas determinou a organização de uma sequência de acções - um "urbanismo em cascata". Numa lógica de regulação do espaço urbano sempre com os mesmos critérios e métodos - do espaço maior para o menor e com maior grau de detalhe sucessivo. As decisões de localização na "grande" escala determinam a definição do espaço à "pequena" escala. Assim, a acção do planeamento e do desenho numa base fiável, pressuporia uma capacidade de programação assegurando a previsão das necessidades das populações em mudança.

Segundo vários autores, esta tendência "dedutiva" - quanto melhor a análise, maior a recolha de dados e melhor o planeamento - não é já possível (Sieverts, 2008). Hoje, a rigidez do processo, a falta de atenção às especificidades de cada contexto ou o aumento da velocidade de transformação, dificultam esta abordagem: surgem problemas não equacionados ou oportunidades não antevistas (M. Pereira, 2009). Assim o conjunto de

temas com que a transformação urbana se debate hoje, estará vinculado às próprias inadaptações dos planos (e outras ferramentas), às novas realidades urbanas.

Os planos de ordenamento continuam a ser, apesar da sua crítica, documentos de referência (usos do solo, direitos e deveres, etc.) e o seu carácter vinculativo é o garante de aspectos consensuais do planeamento. Mas o plano urbanístico converteu-se num documento complexo, carregado de determinações técnicas que contribuem pouco para a sua operatividade, mas ganham muita relevância na gestão quotidiana do território e das administrações. Com o plano pretende-se habitualmente um retrato finalista da organização espacial de um território - o resultado que se alcançaria se tudo decorresse conforme o planeado. Considera-se executado aquando da sua publicação, sem uma efectiva preocupação de verificação dos resultados reais, pelo que se pode tornar necessário admitir a “excepção” ao plano.

A própria fundamentação da excepção é reveladora de incoerências. Identifica-se o excesso de determinismo nuns casos e a insuficiência de regras noutras, uma incapacidade de orientar as dinâmicas do desenvolvimento urbano, a carência de instrumentos mais orientadores e programáticos, menos rígidos e coercivos, com maior margem de negociação que evitassem a necessidade de alteração, quando existem mudanças de objectivos ou outros factos não previstos (Pais et al., 2013).

Neste contexto, podemos identificar perspectivas distintas, no exemplo da tradição continental e britânica e a dicotomia entre plano-lei e plano-concertação (Font, 2003). A cultura urbanística continental caracteriza-se pela definição normativa dos direitos e deveres, inscrevendo uma maior rigidez no sistema de planeamento, em que a incorporação de soluções não contempladas implica modificações ao plano. Já a cultura urbanística britânica é mais pautada pela flexibilidade do plano, associada a uma postura discricionária da administração, facilitando o processo de negociação e de tomada de decisões, uma vez que os direitos e os deveres só são determinados quando a negociação se conclui. **Como se podem criar processos mais abertos e dependentes de oportunidades (*time-sensitive*) com maiores e mais transparentes margens negociais, para enquadrar elementos mutáveis?**

### Factores de oportunidade e outras temporalidades

Na incapacidade dos planos se adaptarem às mudanças, a morosidade dos processos é um factor preponderante: mesmo numa realidade de transformação lenta, como a questão urbana, o aparecimento de oportunidades, de necessidades emergentes ou outros factores “tempo - dependentes” não conseguem hoje, encontrar resposta em alterações/modificações de planos com “tempos administrativos” razoáveis. Por exemplo, as alterações ao plano exigem frequentemente acções legislativas, discussões públicas, aprovações políticas, num processo administrativo que pode ser incompatível com a urgência dos investimentos (Pais et al., 2013). Daí que não baste que esteja prevista a possibilidade de adaptação, é necessário também que esta seja capaz de acompanhar os processos em movimento.



As oportunidades são geralmente possibilidades não previstas ou imprevisíveis, que podem guiar o desenvolvimento urbano, com objectivos de interesse público e melhorarias de competitividade económica, qualidade de vida, coesão social ou sustentabilidade ambiental (Portas et al., 2007). O conceito representou um “intruso potencial” ao planeamento clássico, uma vez que tudo o que não é previsto é suspeito de irracionalidade e irregularidade. Mas muitos dos casos considerados um êxito nas transformações urbanísticas, foram o resultado do aproveitamento destas oportunidades, com processos adaptados e desenvolvidos à margem das previsões dos planos vigentes.

A questão temporal também está presente: na articulação das decisões e urgências do curto prazo, com os objectivos e coerências do longo prazo. Da mesma forma que apontámos fragmentações e desconexões espaciais, também a desarticulação das acções no tempo trazem problemas à transformação urbana. Será fundamental encontrar estruturas e actuações que assegurem a continuidade temporal na prossecução dos objectivos.

Em vez da reformulação das figuras existentes ou da adição de novas, será talvez mais relevante para as necessidades de hoje, uma revisão dos processos de decisão - dos objectivos às práticas de intervenção - e uma avaliação efectiva dos efeitos da acção no terreno, antes de iniciar novos processos ou de adicionar figuras a mais figuras. Implementar rotinas, com uma cultura da retroacção e da avaliação, permite: ajustar novas acções face aos resultados atingidos, deixando os elementos essenciais à escala local e influenciar a configuração do todo (*bottom-up*) e incorporando nos espaços concretos as estruturas essenciais da escala mais alargada (*top-down*). Por isso, introduzir no plano dispositivos de interpretação que o permitam adaptar-se, reagir aos aspectos imprevisível e às mudanças, sem perder todo o sistema de planificação, é um desafio vigente (Portas, 2003a).

Uma qualidade dos instrumentos e dos processos pode conduzir à “acomodação” de mudanças emergentes sem prejuízo da continuidade. Flexibilizar implica assim dispor (desenhar) os elementos possíveis, de maneira a que não se tornem elementos rígidos (Gausa et al., 2001). Querirá a introdução de uma nova lógica da possibilidade no plano, dizer que estamos perante um ganho de relevância da flexibilidade, não só na normativa, mas também numa cultura do próprio desenho, mais ou menos vinculativo?

## A abordagem processual da flexibilidade

Na falência da capacidade preditiva do plano, precisamos de outros instrumentos ou de novas abordagens? Do contexto referido, deduzimos que há um défice de abordagens mais **processuais**, visando a flexibilidade: pois tanto o planeamento, como a programação e o desenho incluem aspectos processuais. As dificuldades estão na relação entre dois componentes: entre o planeamento considerado como acção e o plano considerado como produto final. A inclusão da monitorização como parte activa dos

processos, ou a introdução da questão do custo ou dos horizontes temporais, são exemplos de campos que necessitam de atenção e recursos, no esforço de uma pro-actividade constante (M. Pereira, 2009).

É assim durante o processo, que se pode conferir uma maior adaptabilidade e agilidade aos instrumentos, articulando o aproveitamento de oportunidades com objectivos e atitudes de competitividade, transparência, coesão e sustentabilidade. Assim a **flexibilidade, não terá de implicar arbitrariedade**, e pode, pelo contrário ser regulada (com programação e coordenação adequadas) - a partir de algumas normas concretas, enquadrando no respeito da lei, as oportunidades que possam surgir. Assegurar a transparência e equidade (Pais et al., 2013), requer a incorporação e aprofundamento do conceito de "interesse público" por exemplo com as noções associadas ao "serviço" colectivo, do urbano.

Outras hipóteses incluem a separação da definição e estruturação de objectivos, do campo operativo (Font, 2003) Assim a diferença entre os diferentes instrumentos (planos, programas, projectos) não será tanto de escala de aproximação, mas de objectivo temporal: o conteúdo da acção (mais estratégica ou mais operativa) e os momentos em que se concretizam (horizontes mais longos ou acções urgentes).

A gestão destes processos poderá assim ser feita numa abordagem temporal, de avaliação e *feed-back*, com rotinas que podem também incluir simulações, antes da efectiva decisão. Tornar os processos mais reflexivos (retroactivos, iterativos) constituirá um dos desafios face à "imprevisibilidade das oportunidades e da simulação das consequências das transformações" (Portas, 2008a, p. 81).

Para acompanhar estes processos ou modos mais ágeis, serão necessárias outras condições institucionais e contratuais, que facilitem a conjugação de investimentos públicos e privados, com a capacidade operativa ou o interesse estratégico das transformações. Isto exigirá que se substituam as usuais regras sobre o que se pode ou não fazer, por **regras mais exigentes sobre como e com que critério devem ser tomadas as decisões administrativas**: os elementos estáveis, os que podem ser sujeitos a negociação e os que carecem de abertura à participação?

## Uma sociedade mais exigente e plural: da imposição ao consenso

Historicamente o governo do território cabe ao Estado. O urbanismo moderno baseou-se também nesta forma de poder, para determinar as regras da transformação urbana, ao mesmo tempo que assegurava outros serviços e apoios sociais, determinando por isso não só a forma urbana, mas também o seu funcionamento. A liberalização e globalização da economia (a par de outros acontecimentos), fazem com que o Estado diminua a sua capacidade e poder de intervenção, tornando os processos de governo mais abertos e desregulamentados. Pode-se afirmar que a fragmentação do poder (entre o Estado e outros actores), é reflexo de uma sociedade que hoje dará menos protecção e garantias mas que também se tornou mais participativa e diversificada. E que necessita de outras

formas de gerir as transformações urbanas para corresponder à crescente demanda de qualidades e serviços urbanos e às expectativas de sociedades mais exigentes, em relação ao espaço da cidade.

É desde logo na própria administração pública, onde se multiplicam instâncias com competências territoriais e se verificam dois fenómenos (algo contraditórios) (M. Pereira, 2009): as estruturas de administração aproximam-se da escala de proximidade, com os níveis locais e regionais a ganharem competências; mas aumentam em relevância os domínios sectoriais de acção no nível central. Ao mesmo tempo, a diversificação da sociedade e dos actores (com interesses convergentes ou contraditórios no território urbano), trás mais variedade e complexidade. Apesar de nem sempre facilmente identificáveis, o crescendo de interessados - agentes económicos, actores individuais, comunidades, grupos sectoriais - vai conduzir a formas de pressão ou influência sobre a administração territorial com um relacionamento mais negocial e participado, seja em procedimentos formais ou informais (Seixas, 2013).

A abertura a outros agentes é particularmente relevante no capítulo do financiamento das operações. Uma vez que o Estado dispõe de menos recursos, torna-se mais dependente de outros actores para levar a cabo os seus objectivos de transformação, e até para executar funções correntes de manutenção. Da concertação com o sector financeiro e agentes privados decorre em parte a viabilidade das intervenções (Herce, 2013). Este factor pode ser activador de funções públicas para as quais o Estado deixa de ter recursos, através da constituição de parcerias ou da aceitação de contrapartidas de serviços recíprocos. Mas igualmente pode trazer novos riscos dada a excessiva dependência dos interesses privados, com a perda de funções e serviços sociais e o aumento das desigualdades, a dificuldade de retoma das mais-valias geradas pela transformação, ou o exclusivo condicionamento da acção ao interesse privado.

Os instrumentos canónicos, sobretudo os planos de ordenamento, têm-se mostrado pouco operativos como base negocial para orientação da acção privada. Por exemplo, embora garantam a restrição de áreas urbanizáveis ou a limitação edificabilidades, não têm a capacidade de impulsionar proprietários a intervir em áreas prioritárias ou atrair novos interessados. Uma gestão do território, passiva, que assente apenas nestes instrumentos para condicionar ou conduzir a transformação do território, terá por isso, dificuldades cada vez maiores para assumir um papel relevante.

A regulação do território implica por isso, a construção do **compromisso** (ou um sistema de acordos). No entanto, dada a multiplicação de actores e seus interesses (públicos e privados), a prossecução do compromisso pode revelar-se bastante difícil e/ou frágil. Desde logo, os contextos dinâmicos em que se tomam as decisões, acrescem instabilidade aos processos, podem implicar mudança de actores, perda de *timings* de intervenção, realidades demasiado cambiantes, etc. Mas a construção de compromisso lida também com questões do conhecimento e entendimento da realidade urbana, que

se torna tanto mais polissémica (Á. Domingues, 2009) ou subjectiva, quanto mais são os actores intervenientes capazes de gerar ou não uma identidade colectiva pela acção.

A predominância de questões ligadas à relação da comunidade e dos indivíduos consigo próprios e com o espaço que habitam - a **identidade** - manifesta-se naqueles processos (Sacher, 2014). Se no contexto urbano, o processo identitário tanto abarca a relação com o passado, como pode ajudar em situações de construção de um futuro incerto (na construção de novas identidades); os processos participativos tanto podem ser um foco e palco de conflitos e de discussão de visões opostas, como podem funcionar como uma construção comum entre diferentes interesses e explorar a sua complementaridade. Assim a ancoragem do compromisso do urbano numa ideia de **identidade construída**, poderá ajudar a estruturar e **suportar a mudança ao longo do tempo**. Poder-se-á fazê-lo numa visão fechada ancorada no consenso defensivo, mas de **forma interactiva de suporte às expectativas comuns?**

### Formas de mediação dos actores: governança e participação

A diversificação da população e a pluralidade dos centros de decisão traduzem-se na multiplicação de pontos de vista divergentes, num défice crescente de **mediação dos actores e seus interesses** (Arab, 2001). A complexidade implica um forte esforço de concertação entre, por exemplo as várias entidades públicas, privadas, organismos regionais, locais, pequenas associações e grandes empresas ou grupos populacionais; para assegurar acções conjuntas e coerência nas intervenções. Estas necessidades embora crescentes, não se encontram ainda instituídas correntemente, na prática e na cultura do urbano, com formas de mediação que as solucionem.

Neste cenário, o conceito de governança urbana (em complemento da noção de governo) ganha destaque como uma forma de gestão mais adaptada à complexidade contemporânea. A governança<sup>69</sup> pode ser definida como “the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, plan and manage the common affairs of the city” (UN Habitat, 2002, p. 9). Um processo contínuo de associar instituições (dos diferentes níveis administrativos) à sociedade civil (cidadãos, áreas do sector privado) na elaboração e realização das políticas e das decisões públicas (Ascher, 2001), em cooperação ou negociação por forma a resolver conflitos e a atingir objectivos comuns.

Implicará por isso um processo participativo e permanente em interacção: na identificação de problemas, na definição de objectivos, na elaboração e na concretização de medidas ou projectos. Para Madanipour (2007) é “a morphology of power, a map of where power lies and how it is distributed within an organization or a place”.

A governança permite (pode-se até dizer que impõe) relações horizontais (não hierárquicas) entre os diferentes intervenientes. No processo de governança, a concretização de acções pode assumir distintas formas (Lopez Trigal, 2010): seja através

---

<sup>69</sup> No início da década de 2000 a UN-HABITAT lançou uma campanha global sobre a governança urbana, como contributo para a erradicação da pobreza, e promoção do desenvolvimento sustentável.

de complementaridades ou parcerias, entre a acção pública e a privada, ou através da cooperação entre diferentes níveis e sectores da administração (e. g. intermunicipal), ou ainda acções de participação na decisão pública (e. g. orçamentos participativos e outros processos transparentes e regrados de tomada de decisões).

Mas a governança deve também assegurar não apenas acções de legitimação da intervenção urbana paralela à da sua legitimação legal, mas também, em resultado dos processos mais abertos e participados, na construção de uma gestão conjunta dos processos na responsabilização colectiva, tanto das decisões tomadas, como das componentes relacionadas com envolvimento dos actores. Um rumo comum - a estratégia - pode prevenir a fragmentação das acções, ao mesmo tempo que reduz alguma da incerteza presente, permitindo hierarquizar problemas e medidas (Portas, 2003a).

Estes processos englobam assim diferentes formas de **participação**, o que implica e pode estar vinculado a diferentes acções (P. Brandão, Remesar, Pinto, & Brandão, 2015; Remesar et al., 2012), sejam de informação e comunicação, confrontação e contestação, cooperação, deliberação e legitimação, execução e monitorização, etc.. As actuais etapas de “consulta pública” dos instrumentos de gestão territorial instituídas legalmente (que ocorrem quando todo o processo de elaboração e tomada de decisão já se efectivou) estão muito limitados pelo conceito de legitimidade legal, próprio do Estado de Direito, mas menos relevante para a criação dos compromissos activos que a incorporação de momentos de participação activa.

Poderá uma tal acção de **governança urbana integrar diferentes saberes do urbano**, profissionais, institucionais e vivenciais, **revertendo para uma maior responsabilização colectiva**, no plano social da apropriação e do benefício resultante no espaço urbano?

## Necessidades emergentes e novo conhecimento

Inventariados os aspectos críticos das práticas urbanísticas e algumas das linhas de acção para os ultrapassar, podemos também identificar que as “novas fórmulas”, não são nem práticas correntes, nem suficientemente experimentadas ou avaliadas. Como poderão ser desenvolvidas **novas abordagens ao conhecimento do urbano**, partindo dos défices identificados - relacionadas com aspectos estruturais, processuais e de relação entre os actores - **que orientem a produção de instrumentos mais adequados?**

A partir de F. Ascher (2001) identificamos alguns temas necessitam de aprofundamento:

- 1 | Uma maior necessidade de conhecimento: aprofundar os problemas, conhecer os fenómenos urbanos mais complexos, perceber os actores e as populações e os seus comportamentos e interesses, etc. A observação e análise clara dos aspectos essenciais (e não uma acumulação de conhecimento ingerível) deve

estar presente permanentemente. Isto implica novas formas de mapear e coligir a informação (Landry & Bianchini, 1995), de monitorizar a acção e a transformação, identificar problemas, tornando-a útil aos processos em curso e aos actores presentes. Interessam tanto os aspectos mais quantitativos como outros relacionados com a qualidade do espaço e as expectativas das populações. Um uso da informação de forma retroactiva, alimentando o processo à medida que se desenvolve, torna o urbanismo mais reflexivo (Ascher, 2001).

- 2 | O reforço de uma cultura proactiva e dinâmica no planeamento e no desenho, pondo em evidência questões de temporalidade no processo urbano. A articulação temporal das diferentes intervenções e actores, não necessita de corresponder a um encadeamento determinado ou simultâneo, mas pode ser gerida e “orquestrada” ao longo do tempo (Landry & Bianchini, 1995). Diversas noções de tempo cruzam-se nestes processos: os da acção social, dos actores e das multi-temporalidades; os dos instrumentos de planeamento e desenho; os das lógicas externas e as contraposições com os fenómenos; os das estruturas físicas e das mudanças de usos; entre outros (Roncayolo, 2000). Conjugar estes tempos diferentes, incorporando a complexidade de relações e dos constrangimentos existentes, contribuiu para um urbanismo concorrente (Ascher, 2001): onde a concepção e a realização das acções resulta combinação das lógicas diferentes dos actores.
- 3 | As acções podem implementar-se por fases com objectivos específicos, por impulsos de transformação, evitando a necessidade de simultaneidade de todos os passos ou a determinação de um único resultado final. O que facilita o compromisso dos agentes públicos e/ou privados em termos dos seus investimentos e objectivos. Para estas acções, podem ser desenvolvidas componentes urbanas com maior peso, como “âncoras de certeza”: acções com maior probabilidade e viabilidade de desenvolvimento e capacidade de produzir efeitos na envolvente (Portas, 1994). Por exemplo podem-se procurar articular os espaços urbanos e naturais (ou não-urbanos), através de sistemas de continuidade, integrando um sistema de espaços livres, com redes de infraestruturas de transporte, combinando a acção estruturadora do território com as formas de assegurar mobilidades abrangentes. A aposta em soluções múltiplas e híbridas, capazes de servir diferentes propósitos e populações, podem colaborar para um urbanismo multivariado (Ascher, 2001), que ao mesmo tempo se torna um urbanismo de precaução, que equilibra os meios existentes: as necessidades com as exigências do desenvolvimento sustentável.
- 4 | Menos rigidez e mais processo. A recusa da burocracia, da fixação, das determinações exactas e homogéneas, de acções unidireccionais, etc. é já bem vincada: um urbanismo reactivo e flexível, que actue de forma recíproca com as dinâmicas da sociedade. Mas também um urbanismo de dispositivos, ou seja que organize (em vez de determinar tudo) dispositivos e instrumentos necessários, a maneira como se discutem e negociam as opções (Ascher, 2001). Numa moldura que permita a combinação de acções estratégicas de transformação, e

de margens de abertura para que os territórios se desenvolvam “naturalmente”, acções não previstas, movimentos emergentes das práticas locais, etc.

- 5 | A abertura - à sociedade, à diversidade, à variedade - tem de estar patente tanto nos processos, como nos resultados dos mesmos. Isto significa que as escolhas e as tomadas de decisão devem envolver as comunidades, os seus gostos, as suas práticas sociais, as diferentes qualidades urbanas. Será necessário promover novas formas de dialogar e partilhar conhecimentos, entre instituições, com as comunidades, com os diferentes actores e entre áreas disciplinares. Um urbanismo estilisticamente aberto e multissensorial, que enriquece a urbanidade de cada local com as suas especificidades.

Concluindo, uma acção na “desbordante” complexidade do espaço urbano, implica um aprofundar constante do conhecimento do território - das suas características intrínsecas e das dinâmicas externas que o afectam - da aproximação e partilha entre as diversas disciplinas que se debruçam sobre ele, contribuindo para construção de novas formas de intervir perante novas situações. A rapidez dos processos de transformação exige processos de planeamento e desenho que sejam adaptativos, maior foco no processo, na gestão e na negociação, com mais estratégia para estruturação do território, olhando para as visões diversas dos actores.

Neste quadro, para que novos instrumentos de regulação respondam com eficácia às mudanças e à diversidade da sociedade contemporânea (Landry & Bianchini, 1995; Portas et al., 2007), haverá que:

- ▶ desenvolver lógicas de complementaridade e compatibilização de diferentes tipos de documentos (planos, programas, projectos, operações, acções, etc.);
- ▶ organizar-se por objectivos e critérios transparentes e claros, e integrar níveis de regulação variáveis dependendo da natureza do território;
- ▶ privilegiar instrumentos-processo, na concertação ou negociação e na combinação de uma abordagem estratégica (prioridades/recurso) com a executiva (plano-projecto-financiamento);
- ▶ incorporar diferentes formas de monitorização, validação, interacção, nas rotinas de transferência de conhecimento, e nos processos de decisão.

Porque se o urbano é naturalmente dinâmico e cambiante, os possíveis novos métodos e ferramentas de intervenção têm de responder a esta realidade (Solà-Morales, 1969). Podemos assim afirmar, como Nuno Portas (2005) que a essência do urbanismo é estar sempre em crise, uma vez que procura adaptar os seus instrumentos de intervenção a um realidade que está sempre a mudar; podendo fazê-lo ao mesmo tempo que continua a aplicar procedimentos antigos já legitimados na prática social.

## 2.2. PLANEAMENTO E DESENHO URBANO EM PORTUGAL, breve resenha sobre o processo



Fig. 59 | Plano de Urbanização da Costa da Caparica, Planta de Apresentação, Faria da Costa, 1946.

Fonte: Biblioteca de Arte da FCG (Site).

*“Atingindo o objectivo deste diploma – e o Governo confia que as câmaras municipais ponham nisso o seu maior interesse – ficará assegurado que, de futuro, nenhuma obra de urbanização se realizará que não seja parte integrante de um plano geral de urbanização devidamente concebido”.*

*(Decreto-Lei n.º 24802, de 21 Novembro de 1934)*

Alguns autores (Barroso, 2006; Lôbo, 1995) consideram que o início do urbanismo institucional em Portugal – como disciplina organizada e como acção de política pública – data dos meados do séc. XIX com a instituição dos Planos Gerais de Melhoramento. O diploma<sup>70</sup> de 1865, relacionado com o crescimento de Lisboa e Porto, enuncia a necessidade de se planearem estas transformações: “(...) construção e abertura de novas ruas, praças, jardins e edificações com condições de hygiene, decoração, comodo alojamento e livre transito do publico.” (art.º 34, secção I). Apesar da identificação do problema e da legislação aprovada, Lôbo (1995) refere que apenas serão desenvolvidos e aplicados no virar do séc. XX em Lisboa e no Porto.

As primeiras décadas do séc. XX são de instabilidade e de transformação. A implantação da República em 1910, não conseguiu inverter a crise económica e política que o país ultrapassava. Em 1926 um golpe de estado inicia o período de ditadura militar. Apesar da instabilidade que se mantém, são tomadas algumas medidas no âmbito da infraestruturização do país, como a criação da Junta Autónoma das Estradas (JAE) em 1927, o Plano Portuário (ou Lei dos Portos) de 1926 (F. Gonçalves, 1981).

---

<sup>70</sup> (Decreto de Lei n.º 10 de 19 de Janeiro, Repartição Geral, 1865)



## 2.2.1. O Urbanismo no Estado Novo

### A política do MOPC: infraestruturização e legislação



Fig. 60 | Viaduto Duarte Pacheco, anos 40. Fonte: BA FCG (Site)

Em 1933, com a entrada em vigor da constituição portuguesa, institui-se no regime ditatorial “o Estado Novo”, acompanhado por uma política de afirmação e fortalecimento da acção e obras públicas. A reforma administrativa de 1932 cria o Ministério das Obras Públicas e Comunicações (MOPC), com a direcção de Duarte Pacheco<sup>71</sup> e uma dinâmica forte. A acção das Obras Públicas incluiu um investimento programado e organizado na infraestruturização do país: estradas e infraestruturas de transporte, edifícios e equipamentos públicos, produção de energia, saneamento, comunicações, melhoramentos rurais, florestação, entre outros (M. C. Lobo, 2001).

A implantação destas medidas englobou não só, a produção de nova legislação que a enquadrava e a organização de entidades públicas responsáveis mas também a alocação de verbas e meios de execução. Para além da grande capacidade organizativa do MOPC (num regime ditatorial que se pretendia afirmar), a execução das obras foi também possível com condições “especiais”, como as verbas do Fundo de Desemprego ou o uso da lei da expropriação: “num País em que “tudo estava por construir” Duarte Pacheco aplicou a lei da expropriação a um ritmo alucinante” (S. V. Costa, 2012, p. 117).<sup>72</sup>

No campo do urbanismo, Duarte Pacheco lançou medidas e acções de carácter legal, administrativo e processual “como uma prática social generalizada” (Lôbo, 1995, p. 13), (re)formulando as bases do planeamento em Portugal.

---

<sup>71</sup> Ocupa este cargo de 1932-34 e de 1938-43.

<sup>72</sup> O afastamento do cargo entre 1936-38 deveu-se a críticas a este uso extensivo da expropriação para a obtenção de terrenos (Lôbo, 1995). Na recondução teve poderes ampliados e reforçados.

## A legislação urbanística e os Planos Gerais de Urbanização

### Plano de Urbanização da Costa do Sol

O país que necessitava de grandes programas de infraestruturização e de equipamentos públicos é também o país onde o crescimento urbano não é planeado, nem sujeitos legislação ou práticas ordenadoras. A acção “disciplinadora” de Duarte Pacheco iniciou se num processo pontual, em 1933, com a urbanização da Costa do Sol (S. V. Costa, 2012): uma experiência de escala metropolitana, num plano sub-regional, de desenvolvimento das localidades entre Algés a Cascais, ancoradas na linha de comboio existente e na auto-estrada projectada (à distância de 100 metros).

Na inexistência de uma legislação de enquadramento para uma intervenção deste tipo, foi elaborado um diploma especial<sup>73</sup> que denotava o diagnóstico anterior: “A expansão dos nossos centros urbanos tem-se dado quase sempre sem o prévio estabelecimento de um critério superior que a oriente, subordinando-se apenas às necessidades da oportunidade, com manifesta desvantagem para o interesse colectivo, que é mal servido na estética, na higiene e na economia”.

O plano é encomendado a Alfred Agache, que entre 1933 e 1934 realiza o “Estudo Preliminar da Urbanização da Zona de Lisboa ao Estoril e a Cascais”. Para a execução do plano é criado o Gabinete de Urbanização da Costa do Sol (em 1935), sob a tutela do próprio ministro (S. V. Costa, 2012). Apenas terminado e aprovado em 1948, já sob a direcção de Étienne de Groër, manteve os mesmos princípios orientadores: um conjunto de planos para cada uma das localidades costeiras (Lôbo, 1990), aproveitando as qualidades ambientais e paisagísticas da costa, desenvolvendo um modelo de “cidade-jardim”. A “atração” de uma classe média-alta para estes espaços é feita a partir da oferta de solo urbanizado para construção de habitação (moradias de promoção privada com regulação pública), mas também do investimento em infraestruturas e equipamentos: estrada marginal, electrificação dos caminhos-de-ferro, auto-estrada, rede de escolas primárias e ensino secundário, saneamento, espaços de turismo, etc.

O plano é considerado marcante, não só pela forma como determinou e conduziu um novo tipo de crescimento neste território, mas também pela forma como contribuiu para uma nova visão da acção do urbanismo, englobando o estudo e planeamento dos elementos estruturantes de uma área, os documentos normativos para a gestão do território e a inserção num planeamento de escala regional (S. V. Costa, 2012).

### Planos Gerais de Urbanização

Em 1934 é lançado um diploma que pretende estender aos principais núcleos urbanos do território nacional os princípios gerais de planeamento e urbanização segundo “necessidades futuras e (...) melhores regras da higiene e da convivência das

---

<sup>73</sup> (Decreto Lei n.º 43635, de 1 de Maio, 1961).

aglomerações urbanas”<sup>74</sup>, substituindo a legislação sobre planeamento do séc. XIX. Foi introduzida a figura do Plano Geral de Urbanização, “plano convenientemente delineado com a previsão do futuro”<sup>75</sup> - documento definidor das necessidades e condições de expansão em localidades com mais de 2500 habitantes (ou outros centros urbanos com interesse designados pelo governo), sem o qual nenhuma obra de urbanização se realizaria (S. V. Costa, 2012). Os planos deviam abranger as zonas edificadas, espaços a urbanizar no interior ou em áreas de expansão, as vias de comunicação da rede primária e secundária e de ligação a áreas turísticas e de lazer.

A elaboração (obrigatória) destes planos foi atribuída às Câmaras Municipais – que deveriam iniciar um levantamento topográfico base - com supervisão próxima do MOPC. Para além da administração municipal, também as operações de particulares ficariam agora subordinadas às regras da administração, estando o direito de construção sujeito ao plano. A política urbana passa a ser uma “prerrogativa do Estado”, conferindo “interesse público a todas as transformação do espaço público” (S. V. Costa, 2012).

A ambição do diploma é grande, M. Souza Lôbo (1995, p. 39) refere a passagem da “quase inexistência de planeamento para a obrigatoriedade de quase quatrocentos planos”, com um prazo de execução de 3 anos após a existência de bases topográficas. Mas a inexistência dos quadros técnicos e meios logísticos de apoio para fazer este trabalho, fez com que o processo se alongasse no tempo: os primeiros levantamentos topográficos datam de 1941, a maioria de 1943 (Lôbo, 1995). Este facto também levou a que, embora fossem os municípios encargues da organização dos planos, fosse a administração central<sup>76</sup> a conduzir o processo (sobretudo depois de 1944).

Segundo Lôbo (1995) só a partir de 1944, já depois da morte de Duarte Pacheco (em 1943), é que a produção de planos se materializa em várias plantas finalizadas. Considera também que em 1954, o objectivo principal fora atingido: a maioria dos núcleos urbanos englobados nesta política tem um plano, embora vários estivessem aprovados com condicionamentos. No entanto, se a produção de planos em termos da cobertura do território tem um balanço positivo, também se identifica que a demora no processo, com várias alterações normativas e políticas, vai conferir uma perda de qualidade e de capacidade de execução dos mesmos planos (Lôbo, 1995): apesar da dinamização de meios para a elaboração dos planos, nem sempre os municípios beneficiam do seu ordenamento urbano.

### **Dos Planos aos Anteplos: a perda de capacidade de intervenção**

Em 1944<sup>77</sup> e 1946<sup>78</sup>, alterações à lei de 1934, com a coordenação do novo ministro (Augusto Cancela de Abreu), desvirtuam o papel vinculativo e activo dos PGU,

---

<sup>74</sup> (Decreto-Lei nº 24802, de 21 de Novembro, 1934).

<sup>75</sup> (Decreto-Lei nº 24802, de 21 de Novembro, 1934).

<sup>76</sup> Em 1944 é criada a Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização, com a responsabilidade de promoção e coordenação dos Planos Gerais de Urbanização. (Lôbo, 1995).

<sup>77</sup> Nova redacção da Lei com o (Decreto-Lei nº 33921, de 5 de Setembro, 1944).

transformando-os na figura do antepiano de urbanização (M. C. Lobo, 2001). Os antepianos passaram a funcionar como documento orientador da actividade dos particulares (Lôbo, 1995), numa gestão passiva da administração local e central. Gonçalves (1989) refere que a medida tinha também como objectivo diminuir as solicitações dos urbanistas e serviços centrais, já sem capacidade técnica e logística, valorizando outros procedimentos administrativos e criando uma plataforma de negociação de terrenos para a construção.

A partir de meados dos anos 1950, a produção de planos perde ritmo e importância, tornando-se irrelevantes na década de 60, substituídos pelos planos-de-gestão. No balanço da execução dos planos, Lôbo (1995) identifica que apesar da diversidade de soluções morfológicas e de concepções de cidade (cidade pragmática, cidade jardim, cidade radiosa), os planos desta geração podem ser quase todos classificados como planos-imagem<sup>79</sup>. O que quer dizer que sem o investimento público significativo, que assegurasse a sua concretização “tal qual o plano”, não dispunham de outros mecanismos de execução. Para além de todos os condicionalismos identificados, será também esta incapacidade de ultrapassar a rigidez, que contribuirá para que sejam abandonados e substituídos por planos de gestão, tendencialmente mais flexíveis e capazes de serem implementados ao longo do tempo.

### As políticas de habitação de iniciativa estatal

Para além dos programas de infraestruturização e de construção de equipamentos públicos, o Estado vai também promover programas de construção e atribuição de habitação social. Foram vários os programas lançados neste âmbito: Programa de Casas Económicas<sup>80</sup> em 1933; Programa de Casas Desmontáveis<sup>81</sup>, 1938; Programa de Casas para Alojamento de Famílias Pobres, 1945; Programa das Casas de Renda Económica, 1945<sup>82</sup> e Programa das Casas de Renda Limitada, 1947<sup>83</sup>. Para a concretização destes programas, foi importante a criação da Federação das Caixas de Previdência - Habitações Económicas em 1946<sup>84</sup>, mobilizando os recursos financeiros necessários.

O prolongamento destas políticas por várias décadas faz com que os modelos urbanos e legais seguidos se alterem. Enquanto, por exemplo, o Programa de Casas Económicas de 1933, seguiu um modelo urbanístico da cidade jardim (simplificado de acordo com o contexto de “aldeia portuguesa”), com acções das autarquias e do Estado central, os programas seguintes desenvolveram-se noutros modelos (Baptista, 1999).

---

<sup>78</sup> Aditamento à Lei com o (Decreto-Lei n.º 35931, de 4 de Novembro, 1946).

<sup>79</sup> O termo pretende designar o carácter fixo e determinante do desenho previsto no plano, com poucos instrumentos de gestão associados.

<sup>80</sup> (Decreto-Lei n.º 23052, de 23 de Setembro, 1933).

<sup>81</sup> (Decreto-Lei n.º 28912, de 12 de Agosto, 1938).

<sup>82</sup> (Lei n.º 2007, 7 de Maio, 1945).

<sup>83</sup> (Decreto Lei n.º 36212, de 7 de Abril, 1947).

<sup>84</sup> (Decreto-Lei n.º 35611, de 25 de Abril, 1946). Em actividade até 1972.

**Fig. 61** | Bairro de Alvalade, 1953  
Fonte: AML NF. (site)



**Fig. 62** | Olivais Norte.  
Fonte: (Tostões, 2004, p. 294)



Em Lisboa, o planeamento e urbanização de Alvalade, que se inicia em 1945, foi englobado no programa de casas de renda económica. O carácter excepcional - dimensão e recursos alocados - é ainda patente hoje: 230ha e uma população de 45.00 habitantes. O bairro é concebido como uma zona da cidade auto-suficiente (George & Morgado, 2005), misturando diversos programas (habitação unifamiliar e multifamiliar, equipamentos, comércio, indústria) e vários grupos sociais.

Nas décadas seguintes a política de construção de habitação, teve algumas intervenções fortes e estruturadas, principalmente em Lisboa - Olivais Norte (1958) e Sul (1961), Chelas (1964), no seguimento da criação do Gabinete Técnico de Habitação na CML. A estas somam-se já algumas urbanizações de promoção de iniciativas privadas (Salgueiro, 1992). A política de construção de bairros sociais mostra ser muito insuficiente face às necessidades (M. C. Lobo, 2001), com um défice que se prolonga nas décadas seguintes, que potenciará as construções ilegais e os loteamentos clandestinos.

### Os Loteamentos: Legais e Ilegais

A partir dos anos 50 e principalmente dos 1960, acentuam-se a perda da autonomia e incapacidade das autarquias gerirem o seu território a urbanização existente, conduzida principalmente por privados, sem que o papel de fiscalização dos municípios funcionasse, por ausência de meios técnicos e vontade política. O crescimento demográfico e as migrações para as zonas urbanas, combinados com a falta de meios e condições já identificados, conduz ao crescimento de vários fenómenos de urbanização ou construção ilegal de perfil variado, à margem da promoção pública e controlo das entidades.

Na periferia de Lisboa e Porto e para lá dos seus limites consolidados, surgem bairros de barracas para as novas populações urbanas e bairros de construções sem licença em espaços ilegalmente loteados (L. B. Soares, Ferreira, & Guerra, 1985). Surgem também grandes operações de parcelamento de solo rural e pequenas divisões de propriedades rústicas. Em conjunto formam "um mundo de arquitecturas populares sem arquitectos" (Portas, 1997, p. 120) (ver Fig. 63).



**Fig. 63** | *Áreas com implantações clandestinas na AML.*  
Fonte: (L. B. Soares, 1987)

O parcelamento clandestino de propriedades rústicas e venda de lotes para construção de moradias, gerou grandes extensões com uma ocupação de baixa densidade (frequentemente rarefeita) em áreas anteriormente florestais<sup>85</sup>. A inexistência de muitas infraestruturas básicas (um plano, rede de águas, electricidade, saneamento, escolas, telefones, distribuição domiciliária de correio, assistência médica, segurança pública) era de alguma forma “compensada” pela facilidade de pagamento...

Segundo Bruno Soares (1987), os clandestinos respondiam a diferentes tipos de procura: a do pequeno investimento, a do alojamento acessível para populações com menos rendimentos e a do terreno para moradias unifamiliares, muitas vezes em regime de auto-construção. Apesar da ilegalidade da ocupação e dos défices existentes, convém distinguir este tipo de ocupação, dos bairros de barracas que surgiram em diversos pontos (sobretudo nas primeiras periferias das cidades) com condições de habitabilidade bastante distintas e ocupados por classes sociais mais baixas (Salgueiro, 1992).

O mercado o ilegal de solos e construções, é suportado pelo envolvimento da classe média (em crescimento), tornando-o numa real alternativa ao mercado e processos

---

<sup>85</sup> Nos espaços perto da costa, predominam as segundas residências enquanto nas zonas mais próximas dos núcleos industriais as residências primárias.

legais de urbanização e construção. Para além do descontrolo na ocupação de solos, do aproveitamento indiscriminado de terrenos para a construção urbana, estas operações não asseguraram a infraestruturização necessária, conduzindo a encargos futuros de construção e manutenção para os municípios e ocorriam indiferentes à existência ou não de planos de urbanização.

Neste período, a figura do loteamento afirmou-se como o “veículo maior da expansão urbana” (George & Morgado, 2005). Na tentativa de corrigir esta situação, foi publicada em 1965 legislação<sup>86</sup> que regulamentava pela primeira vez o loteamento urbano, tentando travar urbanizações privadas e ilegais, com sanções para o não cumprimento das condições estabelecidas (M. C. Lobo, 2001). O loteamento correspondia assim a um processo de ocupação do solo, onde os privados tinham a competência de urbanizar (adquirir, infraestruturar e lotear terrenos), com obrigação de controlo prévio das autarquias e da realização das obras necessárias ao seu funcionamento.

Mas a “passagem à legalidade” não tornou o processo mais qualificador, mantendo características importantes de consumo de solo, de desintegração da envolvente e aspectos especulativos (N. Soares, 2003). O objectivo de controlo e regulamentação destes procedimentos acabou por não ser atingido, tendo os loteamentos sido desenvolvidos de forma profícua, com os condicionamentos impostos pela lei, restringidos à reserva de serventias e disponibilidades de solo para infraestruturas económicas e pouco mais, estes facilmente ultrapassados (M. C. Lobo, 2001).

## O planeamento económico e os Planos de Fomento

Nas mesmas décadas de 50 e 60 dá-se uma alteração profunda na economia portuguesa, ancorada em parte pela electrificação<sup>87</sup> e modernização da indústria<sup>88</sup> iniciada no pós-guerra. No plano político, a acção assentou nos “planos de fomento”, documentos de definição de estratégias económicas, sobretudo no sector secundário (Rosas, 1994).

### I Plano de Fomento

A elaboração do I Plano de Fomento<sup>89</sup> (1953-58) centrou-se na modernização e industrialização do país, melhorando a produtividade na agricultura, produção de energia eléctrica, indústrias, vias de comunicação e meios de transporte, entre outros. Não obstante, o plano aproxima-se mais de um programa de investimentos públicos, sem metas precisas de desenvolvimento ou integração com outros aspectos da economia (Neves, 1994), prevendo apenas alguns incentivos para o sector privado.

---

<sup>86</sup> (Decreto Lei nº 40673, 29 de Novembro, 1965).

<sup>87</sup> Sobretudo assente na exploração dos recursos hídricos (Lei nº 2002 de 1944).

<sup>88</sup> Lei do Fomento e Reorganização Industrial (Lei nº 2005, 14 de Março, 1945) redefiniu as prioridades da política de crescimento no sector industrial.

<sup>89</sup> Aprovado pela (Lei nº 2058, de 29 de Dezembro, 1952).

## II Plano de Fomento

Com a adesão de Portugal à EFTA<sup>90</sup> (1960), iniciou-se uma viragem no plano económico, com maior abertura ao capital e investimento privado e estrangeiro, liberalização das trocas comerciais e internacionalização da economia portuguesa. Decorreu daqui uma aposta no reforço da industrialização do país. Assim o II Plano de Fomento<sup>91</sup> (1959-64) apresentou um programa de política económica com alguma coerência, com investimentos em infra-estruturas e grandes projectos, acções com o sector privado e relações externas (Neves, 1994). Na indústria houve uma aposta nos sectores de trabalho intensivo (siderurgia, refinação de petróleos, adubos, químicos e celulose), com efeitos visíveis na cintura industrial de Lisboa (Barreiro, Almada, Vila Franca de Xira, Loures, etc.).

Neste plano incluíram-se também a elaboração de planos regionais, como parte de uma política económica contra o desemprego e resolução de problemas sociais<sup>92</sup> (Gaspar, 1995), e outras acções de planeamento e ordenamento do território<sup>93</sup>.

## Plano intercalar

O Plano intercalar (1965-66) surgiu num panorama de atrasos e hesitações, marcado pelo início das guerras colonias e a aceleração da emigração. Apesar disso constitui a “primeira tentativa de planeamento global ensaiada em Portugal” (Rosas, 1994, p. 465), com prioridade para o sector industrial e secundarização da agricultura.

Na indústria é explícito o papel do sector privado, nas áreas da modernização e relacionadas com mercados externos. São incluídos aspectos mais sociais - habitação e saúde - como parte e suporte do progresso económico (Neves, 1994). Neste aspecto são identificadas falhas, não só na política de habitação pública, como nos processos de urbanização privados (especulação de terrenos, construções pouco racionais, etc.), que originam propostas mais intervencionistas (A. F. Ferreira, 1987). Reforça-se também a preocupação com o planeamento regional (é criada a Divisão de Planeamento Regional).

## III Plano de Fomento

O III Plano de Fomento (1967-73) reforçou a política de internacionalização da economia e de exportações. Confirma-se a aposta no desenvolvimento da indústria como sector dominante, com acções por parte do sector privado e cresce a importância do sector terciário e a relevância de temas urbanos. O Planeamento Regional aparece pela primeira vez autonomizado (Gaspar, 1995). Em termos de organização territorial, estão patentes outros objectivos: equilíbrio da rede urbana com equipamentos mínimos adequados, a

---

<sup>90</sup> Associação Europeia de Livre Comércio (*European Free Trade Association*).

<sup>91</sup> Aprovado pela (*Lei n.º 2094, de 25 de Novembro, 1958*).

<sup>92</sup> Neste contexto é criado o Centro de Estudos Políticos e Sociais, que realizou alguns estudos sobre Elementos para uma Política de Ordenamento Regional (Gaspar, 1995).

<sup>93</sup> E. g. o Plano Urbanístico do Algarve e Plano da Ria de Aveiro. É ainda discutida a criação de uma Junta de Planeamento económico regional sem que no entanto tenha efeitos práticos.



expansão da indústria e serviços em pólos de crescimento. A problemática da habitação social é considerada em paralelo com a instalação de pólos de indústria pesada.

## O planeamento regional e a experiência do PDRL

Depois das primeiras tentativas de planeamento urbanístico regional - Plano de Urbanização da Costa do Sol e Plano Regional Moscavide-Vila Franca de Xira - a preparação do II Plano de Fomento define a elaboração do Plano Director da Região de Lisboa, para o qual foi se cria uma comissão específica. A decisão da construção da ponte sobre o Tejo aparece como razão operativa, à qual se junta a necessidade de organizar o crescimento desordenado das áreas periféricas e mitigar a macrocefalia de Lisboa.

Em 1959, são aprovadas as bases deste plano com a designação de Plano Director de Desenvolvimento Urbanístico da Região de Lisboa<sup>94</sup>. Pretende-se que o plano defina as orientações para o ordenamento da região (Rezende, 1967): a distribuição da população e das actividades económicas, a correcção dos defeitos urbanísticos da expansão desordenada das áreas periféricas, o enquadramento da valorização turística pela ponte sobre o Tejo e dos planos locais de urbanização (existentes ou futuros).

O PDRL possibilitou discutir e equacionar vários problemas, sob a orientação do conceito de “ordenamento do território”, recente em Portugal (Lôbo, 1990), a partir de uma visão da região como uma entidade una e do desenvolvimento integrado dos vários aglomerados. Foi elaborado com base em inquéritos e estudos de caracterização, análises da situação existente e “perspectivas duma evolução previsível” (Rezende, 1967, p. 3), a partir dos quais se definiram linhas orientadoras do desenvolvimento da região.

Procurava-se a reorganização da produção industrial, dos aglomerados urbanos e das suas populações, das redes de mobilidade e condições de habitação (Nunes, 2009). Uma visão da administração central para a determinação do território metropolitano, que não contará com os actores locais, nem com as dinâmicas de transformação já em marcha.

O plano foi concluído em 1964<sup>95</sup> e aprovado pela comissão do plano, com parecer favorável do Conselho Superior de Obras Públicas, mas nunca recebeu aprovação superior final (Teixeira, 1990). Em 1972, inicia-se um novo processo de revisão e adaptação às políticas de planeamento regional definidas no III Plano de Fomento<sup>96</sup>. Baseados nos mesmos princípios, iniciou-se em 1973 o desenvolvimento do Plano Geral de Urbanização da Região do Porto<sup>97</sup>, terminado em 1977.

---

<sup>94</sup> (Lei n.º 2099, de 14 de Agosto, 1959) alterada pelo (Decreto Lei n.º 43635, de 1 de Maio, 1961).

<sup>95</sup> Antecipando o Plano Geral de Urbanização de Lisboa (Plano de Meyer-Heine) de 1967.

<sup>96</sup> (Decreto Lei n.º 17/72, de 13 de Janeiro, 1972).

<sup>97</sup> (Decreto Lei n.º 124/73, de 24 de Março, 1973).

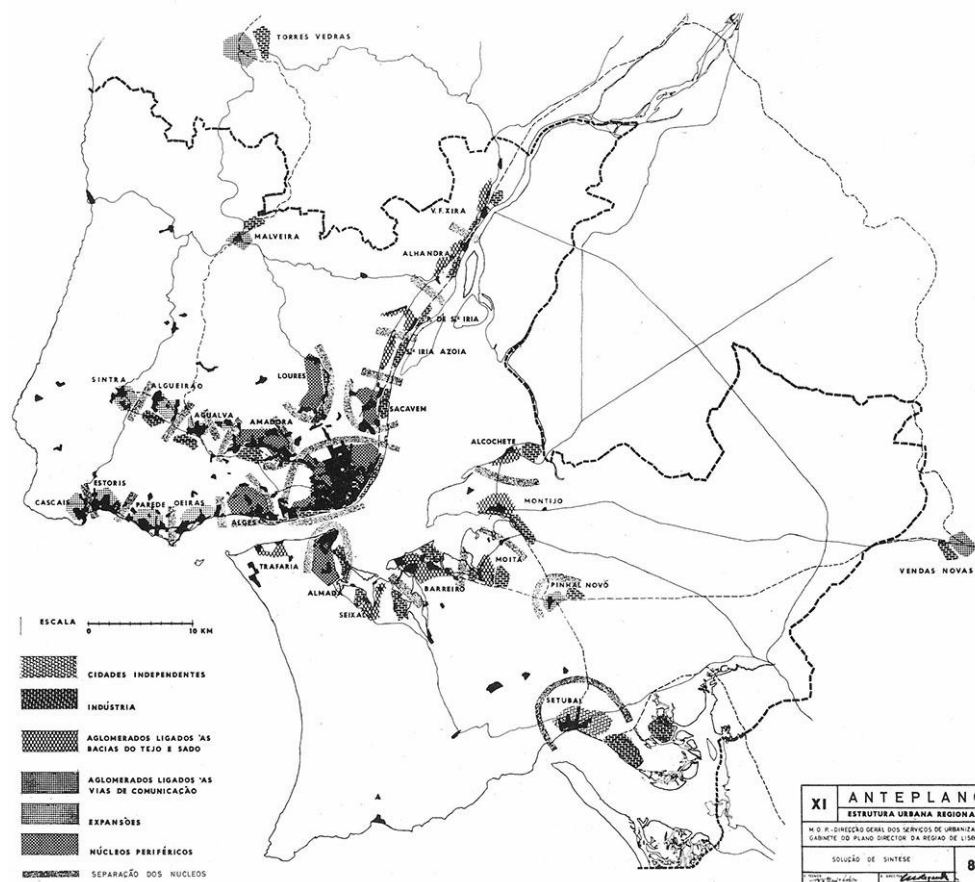


Fig. 64 | Plano Director da Região de Lisboa, Estrutura Urbana Regional. Fonte: (Lôbo, 1990)

## O final do modelo de planeamento do Estado Novo

### A política de habitação

O diagnóstico das carências habitacionais nos anos 60, combinado com a política de industrialização do país, conduziu uma política estatal mais forte de intervenção e construção de habitação social. Neste contexto é criado o Fundo Fomento de Habitação<sup>98</sup> (FFH) em 1969, perspectivando a construção de quase 50mil fogos (A. F. Ferreira, 1987). Em 1972 são alargadas<sup>99</sup> as competências, substituindo a acção da FCP-HE (agora extinta), passado a executar as medidas das políticas de habitação.

O FFH reuniu as competências relativas à habitação até então do MOP, com autonomia administrativa e financeira, e objectivos de fomentar e integrar a política de habitação no planeamento urbano, articulando uma política de gestão de solos, com a construção de

<sup>98</sup> (Decreto-Lei n° 49033, de 28 de Maio, 1969).

<sup>99</sup> (Decreto Lei n° 583/72, de 30 de Dezembro, 1972).

fogos, com objectivo de fazer uma nova periferia qualificada (Portas, 1999b). A necessidade de operacionalizar estas políticas de habitação contribuiu para a elaboração da Lei dos Solos em 1970 e a revisão sobre planos urbanísticos (Silva, 1993).

A acção do FFH incluiu dois programas de promoção directa de habitação: os planos integrados e as realizações diversas. Estas últimas definiam-se como empreendimentos de pequena e média dimensão, em cidades ou vilas com carências não muito acentuadas. A participação das Câmaras locais era feita através da disponibilização dos terrenos, mas o processo era controlado pelo FFH. Esta centralização da promoção de habitação retirou capacidade de intervenção às autarquias, que no entanto também não dispunham de meios de resposta às carências habitacionais existentes (Silva, 1993).

### Planos Integrados

Os Planos integrados, desenvolvimentos urbanos de habitação social com dimensão superior a mil fogos, pretendiam responder às necessidades de habitação das populações operárias. Desenvolvidos por equipas interdisciplinares, eram enquadrados por princípios de “integração social, ambiental e complementaridade territorial” – definindo acessibilidades, equipamentos e espaços naturais (A. F. Ferreira, 1987). Foram desenvolvidos planos integrados para Almada, Setúbal, Zambujal (Alfragide, Amadora), Coimbra, Aveiro, Porto, Guimarães e Funchal. Em alguns casos a execução prolongou-se por várias décadas, marcada por novos contextos políticos e económicos; noutros não chegou a ter consequências práticas.

Apesar da máquina institucional e financeira montada, as políticas de habitação, ficaram aquém dos objectivos e das metas traçadas nos Planos de Fomento (A. F. Ferreira, 1987). O mercado da habitação continuou a ser pautado pelo défice de alojamentos, grandes carências de infraestruturas básicas, equipamentos de proximidade ou uma integração urbana qualificada. Isto apesar do “dinamismo” da iniciativa privada, que legal ou ilegalmente, ia produzindo algumas respostas às necessidades existentes, incluindo algumas grande iniciativas de promoção imobiliária (com apoio do sistema financeiro) e como as patentes em Miraflores, Carnaxide, Sto. António dos Cavaleiros, etc.

### As mudanças legislativas dos anos 1970

A Lei dos Solos surge em 1970<sup>100</sup> e pretende responder à especulação, à excessiva urbanização de terrenos rústicos, através da obtenção do "estabelecimento de uma política de terrenos que permita dispor, oportunamente e a preços não especulativos, dos terrenos necessários à realização de planos de desenvolvimento urbanístico e habitacional", com recurso à expropriação sistemática, agora regulamentada.

---

<sup>100</sup> (Decreto-Lei n.º 576/70, 24 de Novembro, 1970).

No ano seguinte publicam-se os diplomas que regulamentam os Planos de Urbanização<sup>101</sup> e introduz-se a figura do Plano de Pormenor<sup>102</sup>. Os diplomas definiram mais claramente a hierarquia dos planos (de carácter mais geral e menos rígido) e conferiram maior legitimidade aos municípios, para elaborarem os Planos gerais de Urbanização, sendo a aprovação da responsabilidade do MOP. As autarquias passavam também a poder de aprovar planos de pormenor, em áreas integradas por planos gerais (anteplanos) ou parciais já aprovados (M. C. Lobo, 2001). A escala regional foi enquadrada através da figura do Plano Geral de Urbanização de Áreas Territoriais. Foram lançados vários planos para áreas de investimento económico planeado ou em curso (Silva, 1993), que não chegaram a ser nem aprovados nem implementados.

Ao contrário dos primeiros planos gerais de urbanização, desenvolvidos num modelo de plano-imagem, pretende-se que estes planos sigam um modelo de plano-de-gestão, centrados no zonamento e num regulamento (Lôbo, 1995), como instrumentos maleáveis de orientação (M. C. Lobo, 2001), numa aproximação a uma gestão urbanística menos rígida e menos dependente do desenho formal das soluções.

Na mesma linha, é alterada em 1973 a legislação sobre os loteamentos urbanos<sup>103</sup>. A lei de 1965, não foi capaz de regularizar ou controlar os grandes loteamentos privados e parcelamento de quintas, muitas vezes com ocupação de espaços de uso agrícola ou grande valor ecológico, que continuaram a proliferar. E apesar das tentativas de tornar a tramitação dos processos mais rápida, reconhece-se que o dinamismo da iniciativa privada faz "ultrapassar a actividade da Administração". A alteração pretende alargar o conceito de loteamento, e evitar processos burocráticos muito prolongados, equiparando a aprovação de loteamentos ao licenciamento municipal de obras particulares<sup>104</sup>

Os resultados práticos deste conjunto de legislação (à qual se junta legislação para contenção da construção clandestina<sup>105</sup>), foram no entanto quase inexistentes (George & Morgado, 2005). A correcção das carências de equipamentos e infraestruturas básicas, insuficiências nos sistemas viário e de transportes, a inexistência de espaços verdes no crescimento urbano destas décadas, vai corresponder a grandes investimentos futuros e custos sociais elevados (M. C. Lobo, 2001).

---

<sup>101</sup> (Decreto-Lei n.º 560/71, 17 de Dezembro, 1971).

<sup>102</sup> (Decreto-Lei n.º 278/71 de 23 de Junho, 1971).

<sup>103</sup> (Decreto-Lei n.º 289/73, 6 de Junho, 1973).

<sup>104</sup> (Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, 1970).

<sup>105</sup> (Decreto-Lei n.º 278/71 de 23 de Junho, 1971).

## 2.2.2. As Políticas Urbanas do Portugal Democrático

### Os primeiros tempos da democracia

O período que se seguiu à revolução de 25 de Abril de 1974 caracterizou-se por uma grande instabilidade a vários níveis (político, social, económico, etc.), mas correspondeu também uma vaga de nova legislação. Esta pretendia por um lado dar resposta às necessidades urgentes da população e por outro estabelecer as bases do que poderiam ser as políticas urbanas democráticas.

A habitação continuou a ser um dos maiores e mais urgentes problemas. No rescaldo da revolução, foi lançado o programa de Serviço de Apoio Ambulatório Local (SALL), de reabilitação de bairros precários e degradados, com a criação de novas habitações e participação das populações locais, em fortes movimentos associativos. Previa-se o apoio do Estado e das autarquias locais, com brigadas técnicas e apoios de vária ordem, em soluções desenvolvidas para sistemas de auto-construção e participados. O processo foi suspenso em 1976, resultado das atribuições do período revolucionário.

### As novas competências das autarquias

A procura de um enquadramento urbanístico adequado foi progressiva até ao final dos anos 1980. Em 1976 é revista a Lei dos Solos<sup>106</sup> com algumas alterações no regime de expropriações e a introdução da possibilidade de se definirem zonas de defesa e controle urbano e áreas críticas de recuperação e reconversão urbanísticas<sup>107</sup>.

Em 1977 é aprovada legislação<sup>108</sup> que define as atribuições e competências das autarquias, reforçando-lhes o papel e as responsabilidades também no campo do planeamento urbanístico. É assim introduzida a figura do Plano Director Municipal (PDM), embora sem uma definição aprofundada (M. C. Lobo, 2001). Em 1982, é aprovada a regulamentação desta figura<sup>109</sup>, com referências ao sistema de planeamento e ordenamento do território. O PDM é definido como um instrumento de “planeamento da ocupação, uso e transformação do território do município”, utilizando o zonamento como ferramenta para dispor sobre a delimitação, o uso, o destino e o regime de transformação das diversas zonas (M. C. Lobo, 2001). Na sua definição incluíam-se também imposições socio-económicas e financeiras, que à época dificilmente podiam ser geridas pelas autarquias (M. C. Lobo, 2001).

---

<sup>106</sup> (Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro, 1976), alterado pelo (Decreto-Lei n.º 313/80, de 19 de Agosto, 1980), pelo (Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro, 1984) e pela (Lei n.º 1/79, de 2 de Janeiro, 1979).

<sup>107</sup> A lei mantém-se até à data da escrita deste capítulo, quando está em discussão a nova Lei dos Solos.

<sup>108</sup> (Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro, 1977).

<sup>109</sup> (Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio, 1982).

A legislação confere ao plano um carácter facultativo. A prioridade da actuação das autarquias ainda em consolidação centrou-se em problemas mais urgentes e nas necessidades básicas (M. Pereira, 2009). Mesmo assim, alguns municípios iniciaram estudos de planeamento - 49 municípios em 1983 (Silva, 1993) - embora os casos de planos concluídos fossem excepção. Apesar de se terem desenvolvido alguns avanços no planeamento, os efeitos não se sentiram na prática (George & Morgado, 2005).

A produção urbana continuou assim a ser feita através de loteamentos<sup>110</sup> (legais e ilegais), marcada pelo fim da política de habitação da ditadura e do pós-revolução e a ausência de um planeamento operacional (L. B. Soares et al., 1985). A gestão manteve-se com base em “decisões avulsas e casuísticas” (M. Pereira & Nunes da Silva, 2008, p. 111), favorecendo a dispersão urbana.

## A democracia e a institucionalização do planeamento

Em 1986 a adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia trouxe várias alterações para o panorama político e económico e repercussões para o ordenamento e planeamento do território (M. Pereira & Nunes da Silva, 2008): o reforço do investimento estrangeiro e flexibilização da economia, maior rendimento das famílias e acesso ao crédito (1ª habitação ou 2ª residência) e aumento do consumo de bens e serviços, mas também a reestruturação do sector da construção e a aposta do capital financeiro nesta área. Em termos mais específicos, a candidatura a fundos comunitários, passou a estar vinculada com a existência de um plano de ordenamento aprovado, que pudesse justificar os investimentos.

O papel do Estado acompanha também alguma da flexibilização da economia (Salgueiro, 1998), embora isso se faça ao mesmo tempo que se implanta em todo do território um sistema hierárquico de ordenamento e planeamento, se fazem grandes investimentos públicos no domínio das infra-estruturas e equipamentos, e mesmo de habitação social (de eliminação de “bairros de lata”). Os primeiros serão os que vão valorizar e potenciar a abertura de novos territórios ao investimento e à acção de urbanização privada.

## A formalização da figura do PDM

Em 1990, é aprovada a legislação<sup>111</sup> que determina e regulamenta os Planos Directores Municipais, Planos de Urbanização e Planos de Pormenor (e terá várias alterações e aditamentos ao longo dessa década (M. C. Lobo, 2001)), “aligeirando” alguns aspectos da lei anterior, de forma a facilitar a elaboração e aprovação dos mesmos. O documento

---

<sup>110</sup> Em 1984 foi aprovada a Lei dos Loteamento Urbanos (*Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro, 1984*), que constituiu a principal forma de produção urbana até à sua revogação 1991 (*Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro, 1991*).

<sup>111</sup> (*Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março, 1990*).

# PLANO DIRECTOR MUNICIPAL O QUE É?

UMA IDA AO MÉDICO E O PROCESSO DO PLANO  
NÃO SÃO A MESMA COISA, MAS DÁ PARA PERCEBER!



Fig. 65 | Plano  
Director Municipal,  
O que é? (excerto).  
Fonte: Oficina de  
Arquitectura (site)

reuniu num único diploma vários instrumentos - Planos Directores Municipais (PDM), Planos de Urbanização (PU) e Planos de Pormenor (PP) – uniformizando situações. Enquanto o PDM estabelece a estrutura espacial do município, a classificação dos solos e os índices urbanísticos; o PU define uma organização para o meio urbano e o PP a concepção do espaço urbano (M. C. Lobo, 2001).

A elaboração de PDM para todos os municípios do país, num período de tempo reduzido, representou uma operação extensiva ímpar, instituindo um conjunto de regras para a ocupação do solo, até então muito casuísticas. Pela primeira vez, todo o território - fosse urbano, urbanizável ou rústico - estava sujeito a regras determinadas. No entanto, a falta de uma orientação regional e expectativas excessivas de crescimento levaram a uma provisão exagerada de área urbanizáveis (M. Pereira, 2009). A compatibilização entre planos de ordenamentos de hierarquias diferentes, ou da mesma hierarquia entre os municípios vizinhos e a articulação temporal dos mesmos são outras fragilidades identificadas (Gaspar, 1995).

No aspecto da articulação entre entidades sectoriais também se denotam discrepâncias ou descoordenações. Por exemplo, os grandes investimentos em infraestruturas rodoviárias são determinados ao nível da administração central e com procedimentos e tempos “especiais”, mas têm consequências nos territórios de cada município, abrindo novas frentes de urbanização e expansão (M. Pereira, 2009). Pode-se identificar também a pouca conexão com outras ações de planeamento de carácter económico ou de promoção social (Gaspar, 1995), ou da desvinculação dos PDM de uma programação autárquica com identificação de recursos financeiros (Silva, 1993).

Para além da criação de legislação e do enquadramento de novas figuras e instrumentos<sup>112</sup>, os anos 1990, viram também o reforço de iniciativas de intervenção e qualificação do território, nomeadamente de programas sectoriais (alguns com financiamento dos quadros comunitários). Por exemplo o PROSIURB - Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos Planos Diretores Municipais<sup>113</sup>, lançado em 1994, focado no reforço das qualidades das cidades médias e de uma rede urbana policêntrica e mais equilibrada. O programa contemplava a introdução do Plano Estratégico como elemento essencial para a candidatura a verbas.

Outros programas como o PRAUD - Programa de Renovação das Áreas Urbanas Degradadas – para intervenção em centros históricos (apoio a operações de reabilitação e renovações urbanas ou instalação de Gabinetes Técnicos Locais) ou RECRIA - Regulamento Especial de Conservação e Renovação de Imóveis, incidiram sobre as temáticas da reabilitação e regeneração urbana.

## Os Planos Regionais de Ordenamento do Território (PROT)

Em 1983, foi aprovada legislação<sup>114</sup> para a elaboração dos Planos Regionais de Ordenamento do Território, sem efeitos práticos imediatos. Em 1988, foram revistas algumas disposições e publicada nova regulamentação considerada mais operativa<sup>115</sup>, com carácter programático e normativo. Neste contexto foram iniciados vários planos<sup>116</sup>, sendo que alguns dos planos tiveram aprovação célere (e.g. PROT Algarve), outros alongaram-se no tempo (e.g. PROT AML).

Ainda neste contexto regional, tiveram lugar durante a década de 1980, outros estudos e programas de acção, mais ligados ao planeamento económico e social, e aplicação de recursos financeiros. Os Programas Integrado de Desenvolvimento Regional (PIDR), as Operações Integradas de Desenvolvimento (OID) e os Programas Operacionais (PO), foram desenvolvidos pela administração central, no âmbito do quadro comunitário de apoio 1989-1993. Outros resultaram da iniciativa de associações de municípios: o Plano Integrado de Desenvolvimento da Península de Setúbal (PIDPS) e Plano Integrado de Desenvolvimento do Distrito de Évora (PIDEV) (Silva, 1993).

---

<sup>112</sup> Em 1995 foi regulamentada a figura dos Planos Especiais de Ordenamento do Território (*Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de Junho, 1995*).

<sup>113</sup> Despachos do Ministério do Equipamento, Planeamento e Administração do Território n.º 6/94 e 7/94.

<sup>114</sup> (*Decreto-Lei n.º 338/83, de 20 de Julho, 1983*).

<sup>115</sup> (*Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio, 1988*).

<sup>116</sup> Entre eles o Plano Regional de Ordenamento do Território do Algarve (PROTA), o Plano Regional de Ordenamento do Território da Zona Envolvente do Douro (PROTZED), Plano Regional de Ordenamento do Território do Alentejo Litoral (PROTALI), o Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML), <sup>116</sup> e o Plano Regional de Ordenamento do Território da zona envolvente das albufeiras da Agueira, Coiço e Fronhas (PROTZAD).



## Lei de Bases, a institucionalização do sistema hierárquico de planeamento

Em 1998 na tentativa de organizar a legislação dispersa e uniformizar os processos de planeamento é publicada a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU)<sup>117</sup>, regulamentada pelo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial<sup>118</sup> (RJIGT) em 1999. Em conjunto, os diplomas pretendem definir as bases do sistema de planeamento, estruturados e articulados em vários níveis e os instrumentos de gestão territorial que o concretizam. O sistema de gestão territorial proposto está organizado em três níveis hierárquicos - âmbito nacional, regional e municipal - determinando orientações para os níveis subsequentes. Os instrumentos que lhes correspondem têm escalas de acção, funções e carácter diferentes:

- ▶ **Desenvolvimento territorial, de natureza estratégica**
  - ▶ Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território
  - ▶ Plano Regional de Ordenamento do Território
  - ▶ Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território
- ▶ **Planeamento territorial, de natureza regulamentar**
  - ▶ Plano Director Municipal
    - > estabelece a estrutura espacial, a classificação do solo e parâmetros de ocupação.
  - ▶ Plano de Urbanização
    - > regula a qualificação do solo urbano.
  - ▶ Plano de Pormenor
    - > define com detalhe o uso de qualquer área delimitada.
- ▶ **Política Sectorial**
  - ▶ Plano Sectorial
- ▶ **Natureza Especial**
  - ▶ Plano Especial de Ordenamento do Território

As figuras dos PMOT (já existentes) são revistas e têm objectivos ampliados tendo em conta os novos enquadramentos hierárquicos e o contexto existente (Simões, 2007). Os PROT ganham uma natureza estratégica, mas vinculativa. A preponderância de uma orientação *top-down* dificulta o processo de compatibilização entre os planos regionais e planos directores municipais, em lentos processos de elaboração e revisão.

Numa reflexão sobre esta produção legislativa consideram-se importantes: a consolidação de um sistema de planeamento, a importância da figura do PDM e o estabelecimento de directrizes para a gestão do território. No entanto, na avaliação da lei de bases, Portas (2008a, p. 75) identifica que a lei “não teve tempo de implementar toda a hierarquia de planos que pressupunha, nem chegou a tempo de “aumentar a confiança para enfrentar os futuros possíveis (que aliás, sucessivamente nos ultrapassavam)”.

---

<sup>117</sup> (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto, 1998).

<sup>118</sup> (Decreto Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, 1999).

Para Pereira (2009) as políticas reforçaram uma cultura do plano como um produto, e não uma cultura de planeamento com um processo. Outras limitações identificadas estão relacionadas com o fraco vínculo das entidades na execução do plano e a existência de poucas estruturas de concertação.

Por outro lado, Simões (2007) identifica que definições presentes (sobretudo no PDM) são de carácter muito generalista, onde a utilização de indicadores urbanísticos quantitativos e do uso extensivo da técnica do zonamento, eliminam outras definições mais morfo-tipológicas ou de estruturas de articulação. Ao mesmo tempo, a acção dos PDM passa mais por uma política normativa do “não”, um tipo de controlo rígido e que dificulta a adaptação. Assim se por um lado o PDM tem a capacidade limitada na determinação da transformação do território (por não contemplar acções programadas e estruturantes), também acaba por não conseguir integrar as acções privadas que se realizam, admitindo iniciativas dispersas e desgarradas, ainda que conformes ao plano (Oliveira, 2003).

A produção real de território urbano foi marcada pela dispersão residencial (com uma diversidade tipológica e de classes sociais) associada a outros fenómenos de deslocalização produtiva, concertações terciárias e novas acessibilidades. A dispersão da urbanização ultrapassou os perímetros urbanos, em sucessivas frentes que têm em comum a descontinuidade ou fragmentação (Portas, 2009).

Outras falhas são identificadas na articulação entre planos, quer ao nível da integração vertical (entre os diferentes níveis de planeamento) quer da horizontal (e.g. na compatibilização e articulação de políticas entre municípios adjacentes) (Simões, 2007). Por exemplo, na relação entre planos de hierarquias diferentes não se pode haver uma transposição directa da informação de um plano para o outro, como se os planos representassem conteúdos similares ou graus de certeza semelhantes (Portas, 2008a). No segundo caso, a sectorização de muitas políticas e investimentos centrais - sobretudo das grandes infraestruturas e equipamentos públicos – traduz a dificuldade de articulação e de coordenação das intervenções.

## Os Fundos Comunitários e a transformação do território

### As Comissões de Coordenação (e Desenvolvimento) Regional

No período pós-revolução, o reforço do poder local foi acompanhado por uma "desconcentração" de alguns dos serviços do poder central, em novos órgãos regionais criados em 1979 - as Comissões de Coordenação Regional (CCR). Inicialmente serviços técnico-administrativos, de coordenação da actividade dos municípios, foram ganhando novas funções e competências, com autonomia financeira e administrativa. Em 2003<sup>119</sup>

---

<sup>119</sup> (Decreto-Lei n.º 104/2003, 23 de Maio, 2003).

passaram a denominar-se Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR), agregando as direcções regionais de ambiente e ordenamento do território.

As CCDR mantêm um papel importante, tanto na coordenação e orientação de políticas de planeamento físico (coordenação e aprovação de planos, acompanhamento dos municípios, concertação de políticas e serviços sectoriais, etc.), como na coordenação de políticas de planeamento económico e de desenvolvimento. Nomeadamente têm um papel de destaque na execução dos Programas Regionais Operacionais, os instrumentos regionais de aplicação dos fundos comunitários. As CCDR estão envolvidas na organização do próprio programa, dos concursos para atribuição de verbas, na avaliação das propostas e no acompanhamento da execução dos programas e das várias medidas.

A adesão de Portugal à CEE permitiu o acesso a financiamento de diferentes fundos estruturais e de coesão comunitários, organizados em programações plurianuais, com estratégias de aplicação e regulamentação associadas, relacionadas tanto com as necessidades específicas de Portugal ou estratégias europeias.

### **Quadro Comunitário de Apoio I (1989-93)**

A primeira programação de referência acordada entre o Estado Português<sup>120</sup> e a CEE foi o I Quadro Comunitário de Apoio (QCA I) para o período entre 1989-1993. A aposta incidiu sobretudo na criação de infraestruturas, físicas e económicas, na promoção do investimento, da competitividade agrícola, na reconversão de zonas industriais em declínio (Setúbal e Vale do Ave) e de sectores particulares (siderúrgico, naval), e no apoio à qualificação de recursos humanos (Mateus, 2013).

### **Quadro Comunitário de Apoio II (1994-99)**

No II QCA pretendia-se "preparar Portugal para o século XXI", construindo uma base económica e social sustentada, integrada no modelo europeu, global e competitivo. A aposta manteve-se na modernização do tecido económico, na infraestruturização de suporte ao desenvolvimento (transportes, acessibilidade, comunicações e energia), e a formação e qualificação profissional. Os programas regionais centram-se na infraestruturização e construção de equipamentos, na qualificação do ambiente e na dinamização das actividades económica (Mateus, 2013).

Na aplicação do II QCA destacam-se: o Programa Operacional para o Ambiente e Revitalização Urbana (acções de protecção e conservação da natureza, acções de realojamento, reabilitação de bairros de habitação, construção espaços públicos, entre

---

<sup>120</sup> A nível nacional organizam-se depois vários programas de financiamento, com directrizes e enquadramentos específicos.

outros); a Iniciativa Comunitária URBAN (acções de qualificação urbana e dinamização económica em bairros e zonas degradadas da AML e AMP); o Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos PDM (valorização das cidades médias e dos centros urbanos da rede complementar e o Programa de Apoio à Modernização do Comércio (reabilitação e qualificação dos centros urbanos). É ainda no âmbito deste financiamento que se preparou a operação da Exposição Mundial de Lisboa em 1998.

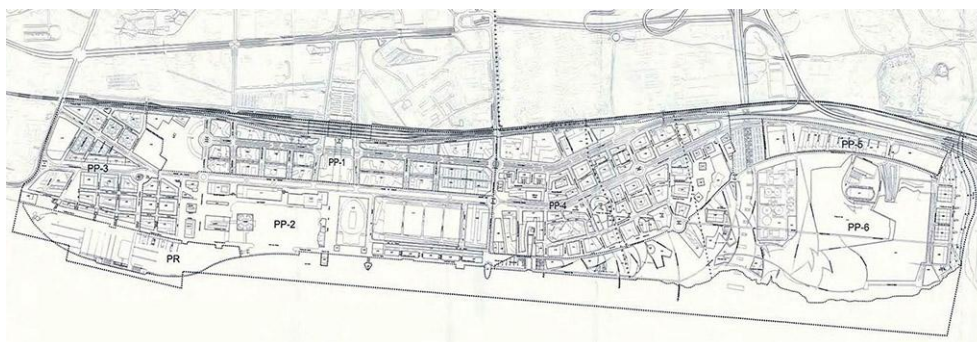
### A Exposição Mundial de Lisboa de 1998, EXPO'98

No final dos anos 1990, a organização da Exposição Internacional EXPO'98 em Lisboa, trouxe mudanças na forma de articulação dos instrumentos de produção de cidade e dos seus actores e introduziu novas temáticas (lazer, ambiente, projecção internacional) que até essa época não tinham sido prioridade da administração local e central. A exposição decorreu num período associado ao crescimento económico do país, de grandes investimentos infraestruturais financiados por fundos europeus, onde simbolismo da intervenção será reconhecido: “o projecto de um novo paradigma da sociedade portuguesa” (P. Brandão, 2005, p. 233). No contexto do município, a operação foi simultânea com uma estabilização no processo de planeamento municipal de Lisboa, com a aprovação do Plano Director Municipal em 1992.

Para a realização do evento em 1998, a preparação da operação urbana começou no início da década. Mas para além da organização da exposição em si, debateu-se o problema e oportunidade de como gerar num curto espaço de tempo uma parte nova e integrada da cidade, com base no espaço público como elemento principal da nova urbanidade. O modelo de intervenção seguiu a linha dos projectos urbanos, já desenvolvidos noutras cidades europeias (ver Portas, 2003b), em espaços ribeirinhos e/ou motivadas por grandes eventos. Assim, a organização do evento foi combinada com a criação de uma nova centralidade, grandes investimentos em infraestruturas, valorizando espaços antes degradados e coordenada por uma agência pública criada especialmente, para gerir o pré e pós exposição (Parque Expo).

A intervenção urbana abrangeu um espaço ribeirinho de 340 *ha* na zona oriental de Lisboa, num exercício de *tabula rasa*, substituindo totalmente as zonas industriais existentes. O espaço da exposição foi pensado para a adaptação a novos usos no pós-evento: algumas estruturas foram convertidas em equipamentos e espaços comerciais, outras foram desmontadas e realocadas. Na área envolvente, cresceu uma zona multifuncional e diversa, com habitação, emprego e espaços de lazer: uma centralidade, não só para a cidade, mas com impacto metropolitano e projecção internacional. A componente de infraestruturização - descontaminação dos solos e tratamento de águas, ligações rodoviárias (entre as quais a Ponte Vasco da Gama), uma nova linha de metro, uma estação ferroviária intermodal – respondeu também a acções de escala urbana, metropolitana e territorial.

**Fig. 66** | Plano de Urbanização da Zona Expo. Planta das UOPG (excerto).  
Fonte: CML (site)



A complexidade e incerteza existentes ao longo do processo vão sendo reduzidas com ajuda do consenso reunido à volta do “novo modelo de cidade”, alavancado pelo início do evento (P. Brandão, 2005). Os fortes investimentos públicos já referidos funcionaram como “garantia” ou segurança para o sector privado investir na concretização da operação extra evento (nomeadamente o imobiliário). Por outro lado, a premissa de manter a operação a “custo zero”, financiada com os activos gerados condicionou a participação desde muito cedo do sector imobiliário, com concessões decorrentes.

O carácter de excepcionalidade da operação, vai permitir e requerer instrumentos e procedimentos também eles fora da norma. A produção do processo urbano teve condições especiais de financiamento, regulação e gestão, com a pressão da abertura do evento a exigir que “tudo se faça ao mesmo tempo”. Foi patente desde o início que a operação não se desenrolaria ancorada exclusivamente em figuras de planeamento, mas articulava várias formas de intervenção, de discussão e execução do projecto urbano (P. Brandão, 2005).

Nas fases iniciais, estudos prévios, simulações, um plano geral inicial (de Nuno Portas) e um concurso de ideias aberto, ajudaram a definir a localização, possibilidades de ocupação, esquemas e ideias a desenvolver. No seguimento, a criação de um serviço de planeamento dedicado, permitiu definir tanto os limites e zonas de intervenção, como os poderes e áreas de actuação para os diferentes intervenientes (P. Brandão, 2005).

Seguidamente produziu-se um plano global (depois aprovado como Plano de Urbanização da Zona de Intervenção da Expo 98<sup>121</sup>) e planos específicos para as diferentes áreas (depois aprovados como Planos de Pormenor<sup>122</sup>), atribuídos a diversos autores<sup>123</sup>, segundo os quais se desenvolveram infraestruturas, espaços públicos e edifícios. Apesar da criação de unidades mais pequenas de desenho, manteve-se a necessidade da simultaneidade e do feedback, numa gestão de certezas e incertezas (P.

<sup>121</sup> (Portaria n.º 640/94, de 15 de Julho, 1994) revista pela (Portaria n.º 1130-B/99, de 31 de Dezembro, 1999).

<sup>122</sup> Planos de Pormenor 1 e 2 aprovados pela (Portaria n.º 1357/95, de 16 de Novembro, 1995) e revistos pela (Portaria n.º 1130-B/99, de 31 de Dezembro, 1999). Planos de Pormenor 3 e 4 aprovados pela (Portaria n.º 1210/95, de 6 de Outubro, 1995) e revistos pela (Portaria n.º 1130-B/99, de 31 de Dezembro, 1999). Planos de Pormenor 5 e 6 aprovados pela e revistos pela (Portaria n.º 1130-C/99, de 31 de Dezembro, 1999).

<sup>123</sup> Tomás Taveira (PP1), Manuel Salgado (PP2), Troufa Real (PP3), Cabral de Mello (PP4), Nuno Teotónio Pereira (PP5) e PROAP, Arq. João Nunes e Hargreaves Associates (PP6).

Brandão, 2005), com os diferentes planos a mediar as várias acções. Em balanço, a experiência da EXPO'98 permitiu introduzir novas temáticas e definir novos *standards* nas transformações urbanas, numa perspectiva de “qualidade de vida” sobretudo a partir da valorização do espaço público e da qualificação ambiental.

### Quadro Comunitário de Apoio III (2000-2006)

O III QCA foi centrado na valorização do potencial humano, apesar dos eixos estruturantes de apoio à atividade produtiva e à estruturação do território. As intervenções regionais passam a ter maior dotação financeira e maior coordenação das CCDR, com a criação de acções para problemáticas específicas.

Neste quadro, temáticas como o ambiente e a qualificação urbana ganham um carácter transversal, dando origem ou tendo componentes presentes em vários instrumentos de execução da programação. Destes programas, destaca-se o programa POLIS<sup>124</sup> - Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental de Cidades - e a Iniciativa Comunitária URBAN II (intervenções em áreas urbanas em crise e problemas de exclusão social).

### Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades

No rescaldo do evento da EXPO'98, com objectivo de reproduzir e estender o modelo e os resultados obtidos a outras zonas do país, é lançado em 2000 o programa<sup>125</sup> POLIS, Programa de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental das Cidades. Enquadrado por políticas europeias de ambiente e ordenamento do território, o programa aplicou fundos do III QCA, em acções de requalificação urbana e ambiental de pólos urbanos relevantes, melhorando a sua atractividade e qualidade de vida. Foi dirigido pelo Ministério do Ambiente, do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Regional (MAOTDR), com um gabinete especial para a coordenação do programa.

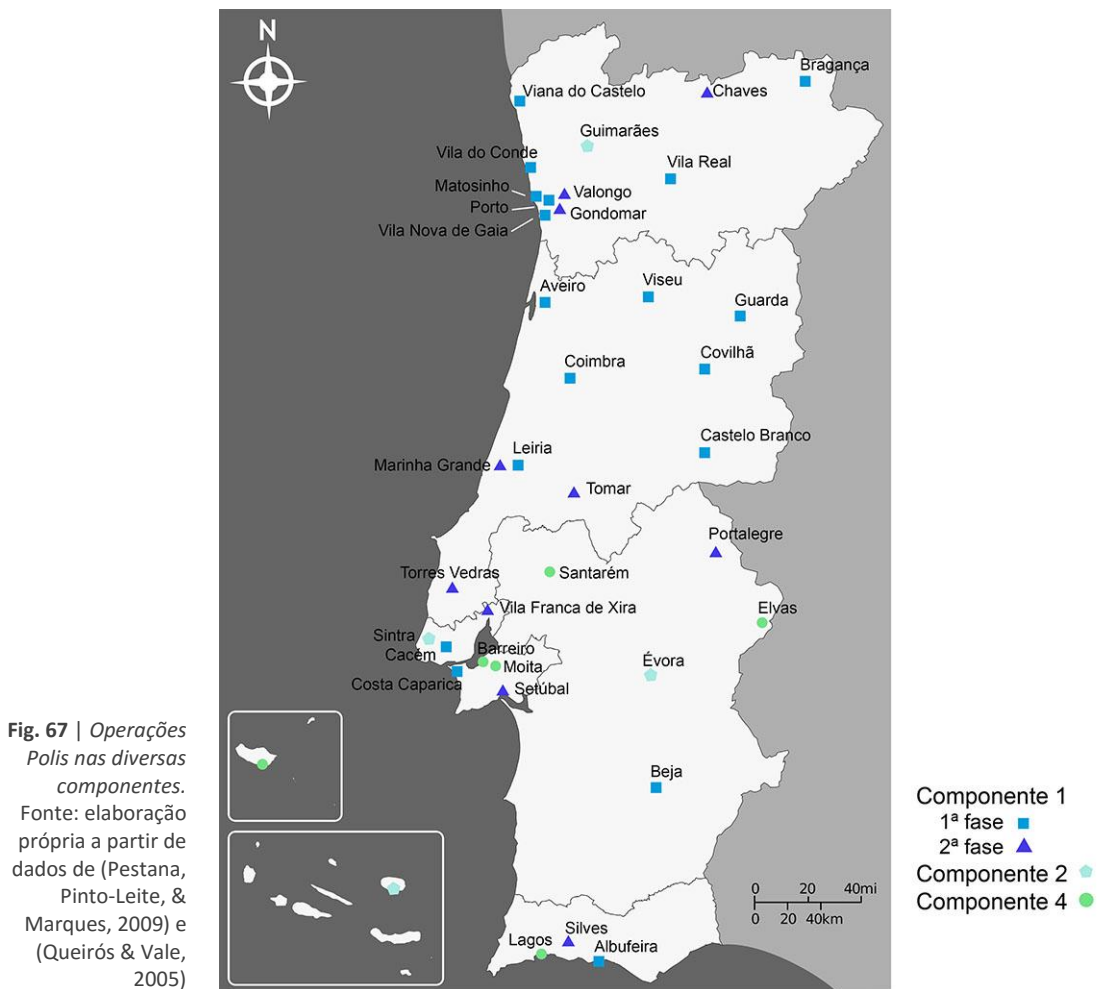
Os objetivos do programa pretendiam:

- > melhoria da qualidade de vida e da atractividade das cidades, contribuindo para a estruturação do sistema urbano nacional;
- > desenvolver grandes operações integradas de requalificação urbana com uma forte componente de valorização ambiental;
- > desenvolver acções para a requalificação e revitalização de centros urbanos;
- > apoiar outras acções de requalificação do ambiente urbano e elementos ambientais estruturantes;
- > apoiar iniciativas de aumento de zonas verdes, áreas pedonais e trânsito automóvel em centros urbanos.

---

<sup>124</sup> ver ponto seguinte.

<sup>125</sup> (Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2000, de 15 de Maio, 2000).



**Fig. 67 | Operações Polis nas diversas componentes.**  
 Fonte: elaboração própria a partir de dados de (Pestana, Pinto-Leite, & Marques, 2009) e (Queirós & Vale, 2005)

Nesta lógica, o programa foi definido a partir de quatro componentes:

1. Operações Integradas de Requalificação Urbana e Valorização Ambiental;
2. Intervenções em Cidades com Áreas Classificadas como Património Mundial;
3. Valorização Urbanística e Ambiental em Áreas de Realojamento;
4. Medidas Complementares para Melhorar as Condições Urbanísticas e Ambientais das Cidades:

A componente 1 mobilizou mais recursos e maior capacidade de acção, com um conjunto de intervenções "exemplares". Foram apoiadas intervenções com um processo já iniciado, aproveitando a motivação dos agentes locais e as condições de concretização. Foram desenvolvidas em duas fases: 18<sup>126</sup> na primeira fase de lançamento do programa, e outras 10<sup>127</sup> numa segunda fase.

<sup>126</sup> Albufeira, Aveiro, Beja, Bragança, Cacém, Castelo Branco, Coimbra, Costa da Caparica, Covilhã, Guarda, Leiria, Matosinhos, Porto, Viana do Castelo, Vila do Conde, Vila Nova de Gaia, Vila Real e Viseu.

<sup>127</sup> Chaves, Gondomar, Marinha Grande, Portalegre, Setúbal, Silves, Tomar, Torres Vedras, Valongo e Vila Franca de Xira.

As acções da componente 2 estiveram centradas nas cidades Património Mundial da Unesco<sup>128</sup>, as acções da componente 3 centraram-se em operações de realojamento na AML e na AMP, enquanto as na componente 4 apoiaram-se intervenções de valorização diversificadas (ex. mobilidade suave, comunicação ambiental, espaços verdes, etc.) dispersas<sup>129</sup> pelo país. Num total, 39 cidades tiveram operações do programa (Fig. 67).

A execução das intervenções é "pressionada" por um *timing* de inauguração. Embora muito dos prazos se tenham revelado demasiado optimistas, sobretudo em casos de intervenções mais complexas (quer pela extensão, diversidade de interesses ou características do território), a execução do programa acompanhou o III QCA (Pestana et al., 2009). A componente temporal, de gestão e de disponibilidade financeira foi determinante para a concretização efectiva das operações.

No seguimento do Polis e no âmbito de protecção ambiental e valorização paisagística, foi lançado em 2008 (noutro ciclo de fundos europeus), o Programa Polis Litoral<sup>130</sup> - Operações Integradas de Requalificação e Valorização da Orla Costeira - com áreas de intervenção: Ria Formosa, Litoral Norte, Ria de Aveiro e Litoral Sudoeste.

## Quadro de Referência Estratégico Nacional (2007-2013)

Neste ciclo foram introduzidas mudanças importantes, passando-se a estimular os contributos para o crescimento, a competitividade e o emprego (em detrimento da infraestruturização e equipamentos colectivos), mais focada no conhecimento e na inovação. O foco do quadro nacional é reforçado nas componentes de qualificação, da inovação e do desenvolvimento económico, mantendo-se abordagens territoriais integradas e o reforço dos programas operacionais regionais (Mateus, 2013).

## Balanço de um Processo em Construção

No período que corresponde à elaboração deste trabalho, encontram-se em discussão e a seguir os trâmites de aprovação, a nova Lei de Solo (substituindo a de 1976), incluída numa reforma de vários diplomas de regulação do planeamento, urbanismo e edificação. Se durante muito tempo a prática do urbanismo e da produção do território foi marcada por um enquadramento legislativo e institucional deficiente ou parcial, o período democrático parece manter-se marcado pela procura de definir (e ajustar e reajustar) a totalidade de um sistema de planeamento e ordenamento do território. Podemos fazer um balanço das mudanças (e semelhanças) que marcam a evolução dos processos de produção, partindo de algumas questões:

---

<sup>128</sup> Guimarães, Porto, Sintra, Angra do Heroísmo e Évora.

<sup>129</sup> Barreiro, Moita, Elvas, Funchal, Santarém e Lagos.

<sup>130</sup> (Resolução do Conselho de Ministros n.º 90/2008, 3 de Junho, 2008).



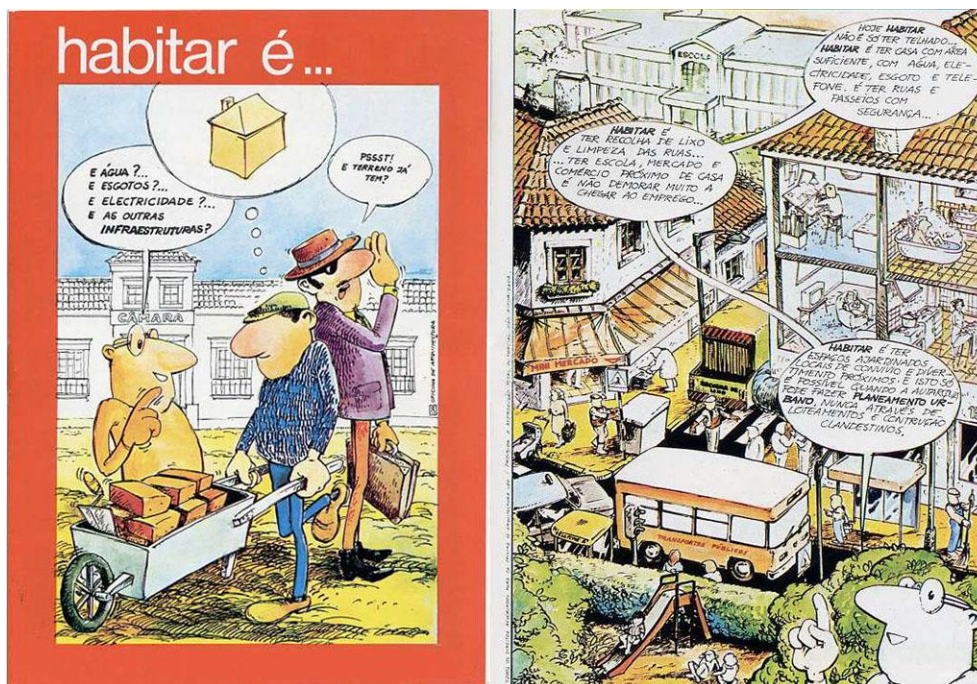


Fig. 68 | *Habitar é...*  
Diferentes preocupações na habitação e urbanização do território.  
Fonte: Oficina de Arquitectura (site)

▼ Como se pode analisar a contradição entre a “produção” formal de planos na ditadura e a incapacidade de controlo e determinação na transformação do território?

A política urbanística lançada por Duarte Pacheco, foi uma política de legitimação e afirmação do Estado, de demonstração da capacidade de organizadora. O seu objectivo foi o de lançar uma abordagem racionalizadora da intervenção no território, que continha também um ideal de modernização “industrial”, ancorada na capacidade do Estado (do regime ditatorial) do domínio da produção do espaço, sem atender aos interesses ou actores desse mesmo território. Exemplo disso foi a sua política de expropriações que no entanto não perdurou no tempo. Na produção dos instrumentos desta política racionalizadora – os planos – assiste-se também à criação de uma “imagem urbana com que o regime se identificava” (Lôbo, 1995, p. 36).

Mas se por um lado, existe um grande esforço (e resultados efectivos) na produção dos ditos planos, por outro essa produção de instrumentos não é plasmada, na grande maioria dos casos, para a produção real do território e dos novos espaços urbanos (pelas razões identificadas anteriormente). A inoperância dos planos pode também ligar-se ao seu carácter de Plano-Imagem – instrumentos rígidos, finalistas, com um grau de determinação igual para toda a área, sem admitir a possibilidade de adaptações ou alterações. MS Lôbo (1995, p. 219) refere no entanto que eles correspondem a uma prática e uma época onde não se reconhecia as causas de incerteza “tão variadas que não permitem fixar programas definitivos, sendo sempre necessário introduzir a flexibilidade suficiente para aceitar alterações posteriores”.

Embora nos pareça que no lançamento dos planos de urbanização, existia um objectivo real de ancorar o desenvolvimento do país numa urbanização planeada e “organizada”

dos municípios, na prática essa relação tão directa não existiu. A posterior perda de vínculo dos anteplos de urbanização, veio de alguma forma tentar melhorar a capacidade de execução dos mesmos planos. O sistema de planeamento afasta-se da realidade e fecha-se sobre si próprio (F. Gonçalves, 1989).

Mas as estratégias económicas e de infraestruturização do país deixaram de estar vinculadas ao planeamento municipal (ou de escala municipal) (Silva, 1993). Se o modelo de Duarte Pacheco foi marcado por um grande intervencionismo estatal, as políticas seguintes pecaram pelo “deixar fazer” com grandes prejuízos para a organização do território. Nesta linha, Gonçalves (1989) defende que a actividade do planeamento passou a admitir / compactuar com a especulação e a urbanização desregrada, mas alimentando “a ficção que o país estava a ser planeado”.

Durante este período, as acções mais organizadas ou sistemáticas de crescimento urbano, foram relacionadas com a produção de habitação social, com a política de equipamentos (embora centradas nos núcleos urbanos canónicos, deixando os novos espaços urbanos em défice) e algumas pequenas experiências de bairros operários associados aos grandes espaços industriais. Em paralelo a este processo, na Europa central consolidava-se o modelo do Estado-Providência com o planeamento do pós-guerra no auge.

A produção real dos espaços urbanos foi feita com base em processos de loteamento e construção ilegal ou poucos controlados, sem que o Estado central ou o local tivessem capacidade ou autonomia (respectivamente) para intervir. Os ingredientes desta produção estiveram mais relacionados com o parcelamento dos solos e a construção rápida de edifícios (ou apoio à auto construção) do que com um processo canónico e planeado de urbanização. As carências destes espaços são mitigadas pela rápida solução que davam a uma população urbana em crescendo, e também por isso tolerados.

▼ **A produção legislativa democrática trouxe maior “qualidade”? Que capacidades de acção tiveram os processos de concretização do planeamento e desenho urbano?**

No regime democrático, as autarquias ganham poder para decidir sobre a transformação do seu território, ao mesmo tempo o Estado central se consolida. A acção do Estado vai ser marcada por uma forte política de infraestruturização e construção de equipamentos (em défice no país), desenvolvidas a partir de acções sectoriais, sem que exista uma verdadeira integração nem entre elas, nem com as acções e desenvolvimentos do planeamento local.

Por outro lado, a ênfase da regulamentação foi sendo posta sobretudo na instituição das figuras e dos sistemas de planeamento - a lei como suporte e fundamento da acção do planeamento. Esse esforço garantiu a existências dessas figuras - os planos - numa operação sem precedentes no país, mas não assegurou, nem contemplou os meios (e os processos) de implementação dos mesmos planos (Silva, 1993). O planeamento,

sobretudo o local, vai ser marcado por um controlo restritivo das acções particulares – a política dos não<sup>131</sup> – sem conseguir integrar raciocínios estratégicos de localização, de desenvolvimento ou estruturação dos territórios: a prevalência do “juridismo” (Portas, 1994). Apesar da legalidade e legitimidade destes processos, continuam-se a verificar défices - de integração entre estruturas, de continuidade, de lógicas funcionais, de adaptação à mudança de contexto e de definição das prioridades, etc. A acção da Administração, em vez de estratégica (desencadeadora de dinâmicas) e proactiva (na identificação de problemas e potenciais soluções), reduz-se frequentemente a uma atitude burocrática de controlo de usos e índices urbanísticos. Os processos de urbanização ou (reurbanização) permanecem dependentes da iniciativa privada.

As dinâmicas de expansão fomentadas pela economia (e. g. dinamismo do mercado imobiliário, associado a baixas taxas de juro nos empréstimos à habitação) ou pelas acções sectoriais (e. g. infraestruturização viária associada à motorização privada), mostram-se demasiado “implantadas” para que a acção dos municípios possa actuar de forma eficiente. A realidade urbana é já demasiado extensa e deficitária em muitos aspectos para que seja possível “chegar a todo o lado” ou mesmo priorizar intervenções (Portas et al., 2007). A integração num sistema hierárquico descendente, como sucessivas escalas e determinações cada vez mais específicas, revela-se contrária (e contraproducente) quando contraposta à realidade das decisões não concertadas, dos planos sectoriais, do aparecimento de oportunidades ou das iniciativas de sentido ascendente (local para o nacional). Como se incorporam estas lógicas mais aleatórias e pontuais, num sistema escalar que tem concertar decisões a níveis diferentes informando sucessivamente o nível abaixo?

Abre-se assim uma questão sobre a legitimidade das figuras de planeamento cujo carácter - rígido, regulamentar, vinculativo - não se parece adequar aos contextos e conteúdos que mudam. Estes elementos ou factores mais “mutantes” estão patentes em questões tão diversas como (Portas, 2008a): a imprevisibilidade da economia de mercado, a inexistências de instrumentos do controlo fundiário “estatal” (com administrações mais sujeitas a interesses privados); a mudança das lógicas de localização das actividades (produtivas, comerciais, residenciais); a liberdade e aceleração proporcionada pela crescente mobilidade; a diversidade de actores (sociais, económicos, colectivos, individuais) e interesses associados e mesmo instabilidades demográficas; dificultam grandemente uma acção de planeamento baseada na previsão e na dedução.

Algumas hipóteses exigem mudanças na forma como trabalhamos hoje na cidade: “ou é possível a coincidência em tempo útil ou os planos são assumidamente adaptativos e retroactivos” (Portas, 2008a, p. 77). Mas também podemos ver estes aspectos, na necessidade que o planeamento tem de responder a questões como: dialogar e intervir com diferentes parcerias, maior foco em operações de gestão (também elas conjuntas),

---

<sup>131</sup> Áreas de salvaguarda ou não urbanizáveis, com critérios bem definidos, por oposição às “áreas do sim” - áreas urbanas e urbanizáveis, onde os critérios admissíveis são de delimitação e definição mais difícil (Portas, 1994).

discriminar positivamente elementos mais determinantes ou com potencial diferenciado, etc. Podemos pensar nos planos não como instrumentos que eliminam a incerteza, mas como formas de a ir reduzindo, “até se perceber que devem ser modificados, ou porque se calcularam mal (as certezas), ou se errou nas orientações ou, simplesmente, porque mudaram as demandas” (Portas, 2008a, p. 78).

▼ **As políticas de regeneração ancoradas na experiência dos projectos urbanos podem ser alternativas na forma de produção do território, mais diverso e com outras necessidades?**

Diversas políticas e iniciativas recentes de regeneração urbana assentam na lógica das intervenções por partes, com ambições programáticas mais complexas suportadas por uma acção processual. A procura de efeitos positivos de contaminação dessas acções, esforça-se não só por integrar aspectos da mobilidade, do ambiente, da coesão social, da economia local, como por externalizar o retorno dos novos valores e serviços criados.

No caso da Expo 98’ o modelo de actuação centrou-se na ideia e no processo de projecto urbano, ou seja mais ancorado na gestão da operação, com a criação de agência específica, a criação de parceiras entre actores públicos e privados e no uso de diversos instrumentos e ferramentas de acção. Uma vez que o conceito não tem paralelo na legislação portuguesa, o processo de gestão desta transformação urbana, “obrigou” a uma conjugação de acções e estratégias, não totalmente dependentes das determinações dos instrumentos formais. Assim, o traçado inicial determina as funções e os elementos “determinantes” (o recinto da feira, o interface, a frente de rio, etc.), mantendo a negociação aberta para outros espaços “determináveis” e mais dependentes de agentes externos.

Mas desta inovação instrumental e da flexibilidade do processo de produção da operação Expo '98, podemos dizer que manteve característica de uma operação *top-down* na sua forma mais tradicional. A Administração Central (ainda que com poderes delegados numa agência pública) conduziu o processo e elaborou os procedimentos de “controlo e gestão”. Dada a necessidade de assegurar acções de expropriação, demolição, concertação de acções sectoriais, mobilização de recursos financeiros e não só, execução de projectos com *timings* apertados, etc. potenciaram a concertação de poderes de tomada de decisão, suportados e legitimados pela excepcionalidade do evento. No entanto, mesmo com a decisão de criar unidades de planeamento de pormenor desenvolvidas por diferentes autores, prevaleceu a regra da simultaneidade e do *feedback* entre planos e projectos.

A difusão do projecto urbano e das características formais que lhe foram associadas (espaço público abundante, imagem urbana qualificada, equipamento diferenciadores), têm contextos, processos e resultados diferenciados. No caso do programa Polis, a orgânica do processo é alterada, com um maior peso da componente ambiental (que justifica a coordenação pelo ministério ambiente), maior participação das autarquias, o apoio de iniciativas ou projectos já em curso ou de resolução de problemas já identificados, adaptando-se a cada um dos casos. Mantém-se alguns regimes especiais,

mas grosso modo os processos seguem as vias legais correntes, embora fortemente apoiados pelo Estado central, num esforço de cooperação.

Se por um lado, esta atenção ao local, ao particular, trás uma maior proximidade e participação (ainda que teórica em alguns casos) das populações e dos problemas reais dos municípios, também é condicionante nas especificidades do “sucesso” de cada intervenção. Assim, dada a diversidade de intervenções e modelos desenvolvidos, o balanço é difícil de tipificar. Nalgumas zonas as iniciativas são exclusivamente públicas, noutras incluem privados, em alguns casos completam-se operações já iniciadas, noutros fazem-se acções novas. Alguns dos casos são executados até ao fim, outros vêm-se condicionados “eternamente” por questões financeiras ou legais. Mas da mesma forma que a EXPO’98 teve o seu papel na difusão de um determinado modelo de cidade, também o programa Polis prolongou e expandiu os modelos de “espaço público de qualidade”, “frentes ribeirinhas”, “parques urbanos” nas cidades que tiveram operação, mas também nas outras que não tendo recebido financiamento desenvolveram projectos “inspirados na marca Polis” de outras formas (MAOTDR, 2007).

Depois das experiências da Expo 98 e do programa Polis, enquadradas por regimes de excepionalidade, alguns esforços têm sido feitos na tentativa de alterar este panorama. No campo do planeamento urbanístico foram feitos ajustes, relacionados com os tempos de elaboração, tramitação e revisão dos planos para permitir maior celeridade. No entanto mantém-se processos demasiado longos (Pais et al., 2013), que impedem o ajuste entre os tempos de decisão e os tempos da aprovação ou implantação, prejuízos na operacionalização dos mesmos (perca de oportunidades, dificuldade em encontrar/manter parceiros e financiamento, etc.). Outras acções legislativas, como o exemplo do enquadramento especial para os Projetos de Potencial Interesse Nacional (PIN), têm gerado mais dúvidas acerca da sua legitimidade do que efeitos positivos. A corrente reforma do quadro legal das políticas de ordenamento do território e urbanismos é mais uma manifestação desta desadequação.

Por outro lado, o projecto urbano manteve-se quase exclusivamente confinado a intervenções em espaços urbanos consolidados (esquecendo a sua potencial aplicação em territórios mais expectantes ou fragmentados) e dependente de enquadramentos extraordinários (financiamento, forte acção pública, tempo de concretização, quadro legal, etc.). Será possível equacionar o projecto urbano menos dependente da acção musculada do Estado e mais interventivo nos territórios marcados por défices de estruturação, integração e consensos?

▼ **É possível trabalhar a partir da construção de compromissos e com instrumentos que promovam um conhecimento mais aproximado às necessidades do território?**

As fraquezas já identificadas – sectorialização, rigidez excessiva, incapacidade de articulação – mostram que as figuras canónicas de planeamento, assim como a hierarquização do sistema não são sempre agentes facilitadores para uma acção mais concreta sobre os territórios.

Mas apesar da identificação das deficiências dos instrumentos de planeamento, alguns municípios parecem utilizar outros mecanismos e processos para suprir algumas das falhas identificadas. Nestes casos, figuras como estudos urbanos, estudos estratégicos, concursos de ideias, etc., mas também a delimitação de Áreas de Reabilitação Urbana ou com outras regulamentações específicas, permitem ajustar-se mais facilmente ao território e grau de definição da intervenção. Desta forma é possível orientar a acção dos agentes existentes ou procurar outros actores com interesse, definindo os objectivos comuns e transformações futuros, sem vincular aspectos cujo grau de certeza não é ainda suficiente, num processo que existe uma maior capacidade de negociação das operações.

Em alguns casos, nos que têm operacionalização mais imediata, os processos parecem seguir o modelo mais estratégico do projecto urbano, com acções ancoradas no papel estruturante dos espaços e equipamentos públicos, na existência de financiamento definido, na concertação de actores e agentes, na combinação diferentes instrumentos (planos regulamentares, programas de acções, “projectos de chão”, etc.). Noutros, cujo horizonte não prevê uma acção próxima, podem-se ensaiar modelos mais prospectivos, de identificação do potencial existente, valores a defender, procura de parceiros, etc., iniciando um debate e discussão sobre esses territórios.

Neste panorama será também necessário discutir o papel do Estado e da administração e as formas de interacção com os variados agentes privados, colectivos, sectoriais, estrangeiros, potenciais, etc. que têm interesses nos territórios e que neles intervêm. Discutir questões como: quais os valores que a acção pública deve defender? Qual o seu papel na definição de objectivos estratégicos de transformação do território? Que elementos e espaços devem estar dependentes da sua acção ou critério e que outros podem ter formas alternativas de controlo ou gestão?

A procura de formas de produção urbana, quer sejam de planeamento mais convencional ou de modelos mais aproximados da gestão, que abram possibilidades para a incorporação de uma maior flexibilidade e capacidade de adaptação é uma preocupação da realidade portuguesa. Voltando a Portas, encontramos uma necessidade de “introduzir num sistema de planeamento o **factor tempo (imprevisibilidade e oportunidade)**” (1994, p. 65) afastando modelos demasiado normativos ou vinculativos com pouca capacidade de execução.

Uma vez que “as oportunidades “nunca” acertam com as previsões, transformadas em disposições físicas e normativas dos Planos” (Portas, 1994, p. 66), é necessário olhar mais para o planeamento como um processo, tornando-o menos dependente do plano como produto final. Introduzir mecanismos ou formas de agir mais baseadas na temporalidade e a proactividade, que admitam alternativas ou variantes justificadas (pelos interesses colectivos ou pela imprevisibilidade envolvida), em processos reflexivos de avaliação e simulação.



## 2.3. PLANOS, PROGRAMAS, PROJECTOS e VISÕES, Transformação da Margem Sul do Tejo

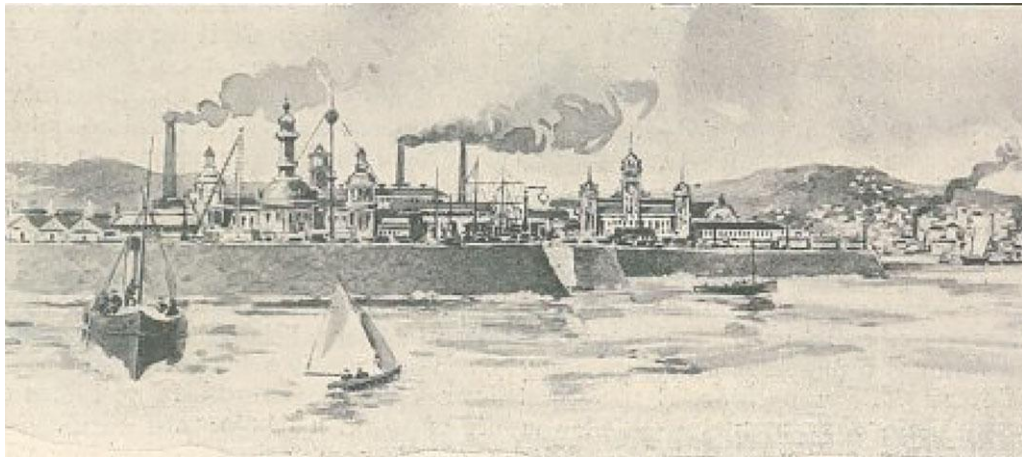


Fig. 69 | *Futuro Arsenal da Marinha, na outra margem do Tejo.*  
Fonte: (Fialho de Almeida, 1906, p. 499)

*“(...) a nossa capital pela outra margem se desdobre e uma nova cidade, abrangendo desde o pontal de Cacilhas à Trafaria, lentamente alastre à beira d’água, primeiro em armazéns e fábricas e oficinas, logo com casarias e ruas moradias, trepando as lombas dos morros (...)”*

*(Fialho de Almeida, 1906, p. 499)*

Ao longo das décadas que analisamos, a Margem Sul do Tejo cresceu ancorada em actividades produtivas, migrações de populações, construção de infraestruturas, oferta de solo a preços acessíveis, novos padrões de mobilidade, etc. Alguns destes processos foram antecipados ou sucedidos por instrumentos de planeamento e projectos estruturantes, enquanto outros “prescindiram” da acção planeada legal para transformar o território e ainda outros processos terão existido, teremos de admitir, “apesar” dos planos. Que relação existe então, entre o crescimento e a transformação do território da Margem Sul do Tejo e os planos elaborados ao longo desse mesmo crescimento?

Partindo das categorias de planos, programas e projectos, desenvolvemos um levantamento das diferentes políticas e estratégias elaboradas para a Margem Sul, procurando nelas os elementos e acções estruturantes no seu desenvolvimento. Interessa-nos investigar:

- ▶ quais os instrumentos formais de planeamento que foram elaborados para o território da Margem Sul,
- ▶ que estratégia e visão pretendiam desenvolver,
- ▶ que resultados tiveram na definição da transformação urbana.



Com tais objectivos apresentamos uma cronologia da produção destes instrumentos, organizada em períodos temporais “consistentes”, procurando descrevê-los e caracterizá-los brevemente. A síntese desta produção de instrumentos e acções, servirá também para analisar a forma como estes se adequaram às necessidades de previsão e determinação da mudança, como meios de redução da incerteza e estruturação do território, ou se pelo contrário incorporam ou manifestam aspectos indefinidos, dificuldades de compatibilização ou incapacidades de acção nas dinâmicas reais.

## 2.3.1. A urbanização e a industrialização

### Visões e utopias do início do séc. XX:



Fig. 70 | Costa da Caparica Praia Atlântico, Pormenor da Solução Urbanística. Fonte: (A.A.V.V., 1991, p. 97)

Já vimos anteriormente que a industrialização em Portugal decorre de um crescimento dinâmico, sem necessidade estrita de um enquadramento legal ou operativo. Apesar disso, tanto no planeamento urbano e na edificação, diferentes ideias e modelos, exprimem novas escalas de crescimento e transformação metropolitanas da Margem Sul.

No virar do séc. XX, Fialho de Almeida propõe um conjunto de transformações utópicas para Lisboa, estendendo-a e ligando à outra margem, num prolongamento planeado de novos espaços comerciais e industriais: “uma nova cidade, abrangendo desde o pontal de Cacilhas à Trafaria, lentamente alastre à beira de água” (Fialho de Almeida, 1906, p. 499). A construção de uma ponte monumental uniria as “duas Lisboas” num desenvolvimento uniforme e organizado, libertando a margem direita para outros usos. Estará aqui uma lógica, ainda que incipiente da cidade de duas margens<sup>132</sup> e do desenvolvimento regrado e planeado da Margem Sul, reforçando o seu carácter produtivo, patente em vários instrumentos de planeamento.

Mais tarde, em 1930, Cassiano Branco apresenta uma proposta para uma cidade turística num tom futurista - *Praia Atlântico* - na Costa da Caparica<sup>133</sup>. É uma visão da cidade modernista (Lôbo, 1995): grandes edifícios, equipamentos diversos (casino, piscinas, hotéis), espaço público abundante, largas faixas para circulação automóvel - um novo modelo de turismo para as massas. A proposta ignora as pré-existências, apenas usa a paisagem como enquadramento para as novas construções. A “solução urbanística” não corresponde a um projecto de um conjunto arquitectónico, nem a um plano urbanístico (da mesma forma que não resulta de uma encomenda formal), mas representa uma visão de um futuro idealizado e uma imagem “sedutora” das representações da época de um ambiente turístico, dos “novos estoris”.

<sup>132</sup> Foi talvez a primeira vez que se apresenta esta ideia, mais tarde retomada noutros instrumentos.

<sup>133</sup> A primeira área turística relevante foi a Colónia de Férias da Fundação Nacional para a Alegria no Trabalho.

## Década de 1940 e organização do crescimento

### Planos e anteplos de urbanização

Enquadrados pela legislação sobre os Planos Gerais de Urbanização de 1934 (mais tarde convertidos em Anteplos), mas também da experiência de planeamento “regional” da Costa do Sol, são iniciados nos anos 40<sup>134</sup> vários processos de planeamento para os principais aglomerados da Margem Sul.

Assim no seguimento do PUCS, é desenvolvido o Plano de Urbanização do Concelho de Almada (1946- 1948) por Étienne de Gröer e Faria da Costa, com o objectivo de iniciar um crescimento suburbano e turístico, semelhante ao primeiro. A organização da expansão suburbana é também prevista através dos Planos da Faixa Marginal do Tejo: o de Moscavide a Vila Franca de Xira (1947-1955 de autoria de Étienne de Gröer e Faria da Costa) e o do Seixal ao Montijo. Enquanto o primeiro (aprovado em 1955) organizava a expansão em torno da linha férrea numa extensão de 30Km já muito marcada pela ocupação industrial, o segundo avançava uma expansão programada de Lisboa para a Margem Sul (Lôbo, 1990). Sobre o 2º apenas se encontram referências indirectas, fica dúvida se corresponde ao Plano Regional da Margem Sul do Estuário do Tejo, desenvolvido por Paulo Cunha e Santos Silva.

Neste contexto, é interessante olhar para o Plano Director da Cidade de Lisboa, de 1948, também da autoria de Étienne de Gröer, para entender a visão e estratégia de crescimento que é antevista para a região. O plano define a matriz de organização da cidade (L. B. Soares, 2003), no desenho estruturante de radiais e circulares, organização funcional e localização de grandes infra-estruturas de transporte. Para a articulação com a outra margem é proposta uma ponte entre Poço do Bispo e Montijo. Influenciado pelas teorias da Cidade-Jardim, o plano defendia um limite populacional e territorial para o crescimento de Lisboa, organizando a criação de aglomerados satélites como alternativa à expansão sem limites de Lisboa (Fig. 72).

Os subúrbios são organizados em duas categorias - principalmente residenciais e turísticos e principalmente industriais - sendo a Margem Sul maioritariamente da 2ª categoria (grande parte de Almada; Barreiro, Moita, Seixal; Montijo, Alcochete), com

---

<sup>134</sup> Segundo Lôbo (1995), em 1948, vários urbanistas tinham a seu cargo planos para áreas da Margem Sul:

Étienne de Gröer	Almada (Alfeite, Almada, Cacilhas, Costa da Caparica, Cova da Piedade, Mutela, Vila Nova, Pragal, Trafaria), Seixal (Corroios) e Plano Regional de Moscavide a Vila Franca de Xira
João Aguiar	Palmela e Setúbal
Carlos Negrão	Sesimbra
Paulo Cunha e Santos Silva	Alcochete, Seixal (Amora, Arrentela, Seixal); Barreiro; Moita; Montijo e Plano Regional da Margem Sul do Estuário do Tejo

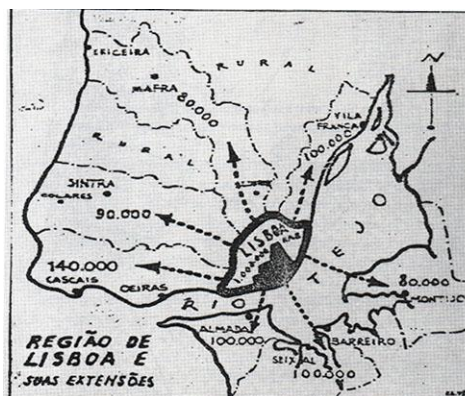


Fig. 71 | Plano Director de Urbanização de Lisboa. Fonte: CM Lisboa (Site)

Fig. 72 | Região de Lisboa e suas Extensões. Plano Director de Lisboa, 1948. Fonte: (Silva, 1987, p. 343)

excepção apenas para algumas zonas de Almada e Costa da Caparica incluídas no 1º grupo (S. Lobo, 2013). Enquanto várias áreas de Almada passam a ser desenvolvidas como extensões suburbanas de Lisboa, o resto da Margem Sul reforça o seu carácter industrial. Esta opção estratégica está patente no lançamento de iniciativas de planeamento, mas também na alocação de recursos (humanos e financeiros) e de esforços para execução dos planos.

Assim, o Plano de Urbanização do Concelho de Almada serve como documento de enquadramento da estratégia do município, com estudos para os vários aglomerados e as suas ligações - de Gröer estuda Almada, Faria da Costa o conjunto Trafaria, Cova do Vapor e Costa da Caparica (Lôbo, 1995). No seguimento deste plano concelhio são realizados o Plano de Urbanização da Costa da Caparica por Faria da Costa (1948) e o Plano Parcial de Urbanização de Almada relativo à localização do Centro Cívico (1948) por de Gröer. Os outros núcleos principais da Margem Sul - Alcochete, Montijo, Moita, Barreiro, Seixal e Arrentela - são desenvolvidos por Paulo Cunha e por Santos Silva ambos com experiência de urbanismo portuário e de frentes de água.

Em 1960 estavam aprovados anteplanos de urbanização para os principais aglomerados da Margem Sul<sup>135</sup> - Almada em 1948, Alcochete e Moita em 1949, Montijo em 1950, Seixal e Arrentela em 1952, Barreiro em 1957 – e para zonas turísticas - Costa da Caparica em 1948, quase todos aprovados com condicionantes (Lôbo, 1995). Com algumas excepções (partes da Costa da Caparica, Centro Cívico de Almada), a maioria dos planos não foi executada, dadas as dificuldades e inoperâncias já identificadas. Não obstante, os núcleos urbanos continuaram a crescer ancorados no crescimento industrial.

<sup>135</sup> Os núcleos de Palmela e Setúbal foram atribuídos a João Aguiar, sendo o primeiro aprovado em 1955 e o segundo revisto várias vezes sem nunca ter aprovação formal (Lôbo, 1990). Paulo Cunha desenvolve um plano para Sesimbra em 1945, mas é substituído por Carlos Negrão que desenvolve outra proposta em 1950, também esta sem aprovação (S. Lobo, 2013).



**Fig. 73** | Plano de Urbanização da Costa da Caparica, Planta de apresentação.  
Fonte: BA FCG (Site)



**Fig. 74** | Plano Parcial de Urbanização de Almada, relativo à localização do Centro Cívico, Plano de Urbanização.  
Fonte: AM CMA

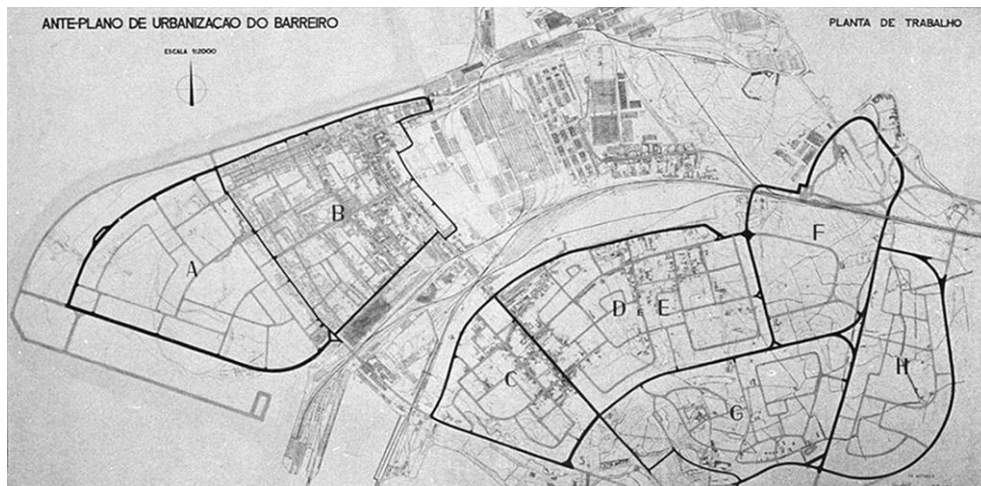


Fig. 75 | Ante-plano de Urbanização do Barreiro. Planta de trabalho.  
Fonte: AM CMB

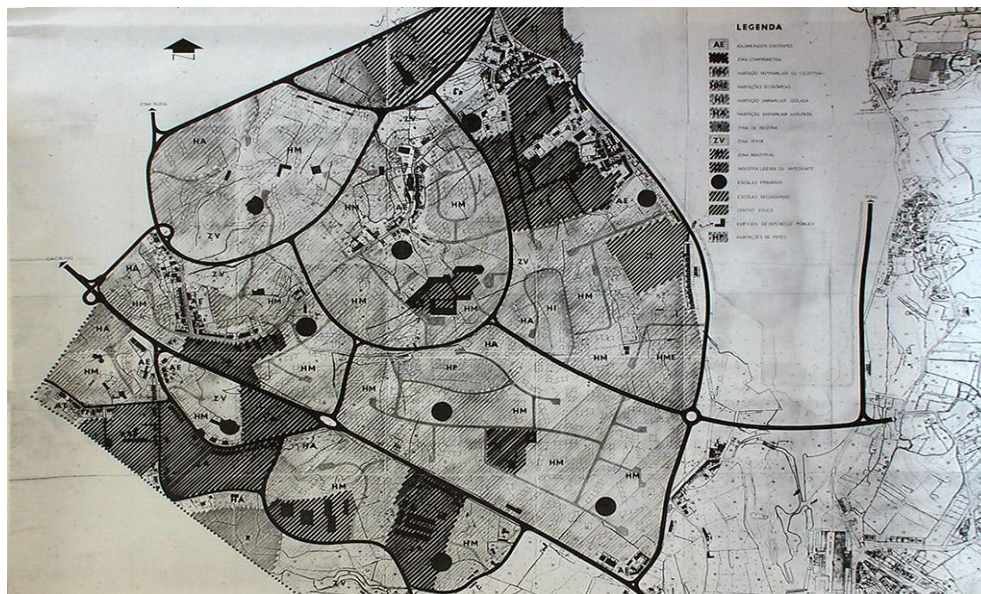


Fig. 76 | Ante-plano de Urbanização da Amora. Planta de Zonamento.  
Fonte: AM CMS



Fig. 77 | Ante-plano de Urbanização do Seixal. Planta de Zonamento.  
Fonte: AM CMS

**Fig. 78** | *Bairro Novo da Companhia União Fabril no Lavradio.*  
Fonte: Galeria das Artes (site).



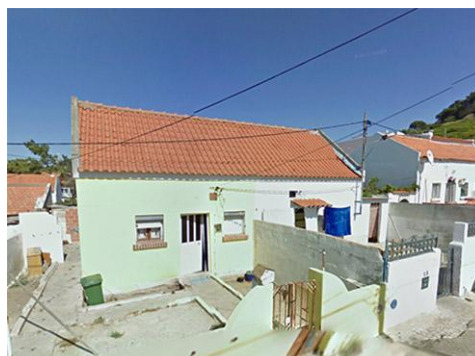
**Fig. 79** | *Bairro Ferroviário do Barreiro*  
Fonte Própria 2015



**Fig. 80** | *Moradia tipo do Bairro de "Nossa Senhora da Piedade", Almada.*  
Fonte: Google Maps (site)



**Fig. 81** | *Casas para Famílias Pobres, Trafaria*  
Fonte: Google Maps (site)



## Os bairros operários e de renda económica

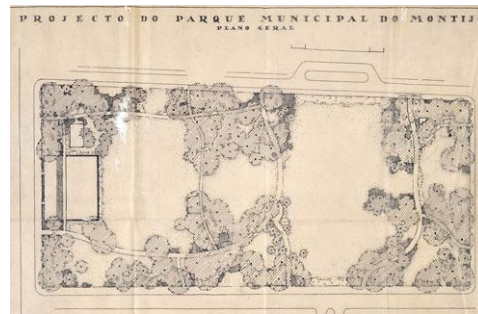
O crescimento urbano associado à migração rural e à demografia traz a necessidade de novas habitações. Apesar deste crescimento e urbanização não terem sido organizados pelos planos, alguns projectos vão-se centrar na construção de bairros operários ou de renda económica. Ainda que tenham sido insuficientes na oferta de habitação, ilustram diferentes formas de produção de espaços residenciais.

No Barreiro, a inauguração do complexo da CUF em 1907, é acompanhada pela construção do bairro de Santa Bárbara no ano seguinte. Situado no centro dos terrenos do complexo fabril, incluía também diversos equipamentos de apoio, tendo sido sujeito a várias ampliações até aos anos 1950. Em 1955 é inaugurada o Bairro Novo da CUF no Lavradio, de blocos de habitação, e o bairro dos engenheiros, com moradias unifamiliares. Ainda no Barreiro foi construído em 1935, o Bairro Ferroviário do Barreiro muito perto das Oficinas Gerais pela Companhia dos Caminhos de Ferro Portugueses, para os seus trabalhadores, e o Bairro Alves Redol de casas económicas (1950).

Em Almada é construído um bairro de casas económicas de grande dimensão, na Cova da Piedade, Bairro de Nossa Senhora da Piedade, inaugurado em 1952, que acompanha as primeiras iniciativas de crescimento organizado de Almada. Na mesma época (ainda que só inaugurado em 1962), o Bairro de Casas para Pescadores da Costa da Caparica, insere-se no programa de habitação económica de promoção pública estatal da Junta Central das Casas dos Pescadores. No início da década de 1950, é também construído na Trafaria um conjunto de "Casas para Famílias Pobres de pequena dimensão".



**Fig. 82** | Parque Municipal Oliveira Salazar, 1939.  
Fonte: AM CM



**Fig. 83** | Projecto do Parque Municipal do Montijo, 1956.  
Fonte: BA FCG (Site)

## Os projectos de parques e jardins

Nestas décadas encontramos referências a alguns jardins e parques centrais que são projectados e construídos nesta altura, alguns dos quais de autoria de arquitectos paisagistas relevantes. Em 1939 é inaugurado no Barreiro o Parque Oliveira Salazar (hoje Parque Catarina Eufémia), abrindo novas frentes de urbanização da vila. Em Alcochete, António Viana Barreto e Manuel Azevedo Coutinho projectam o Jardim do Coreto, em 1953<sup>136</sup>. Em 1956, Caldeira Cabral e Edgar Fontes projectam o Parque Municipal do Montijo, como enquadramento ao novo edifício do Tribunal. A produção destes espaços parece-nos ter resultado mais de uma soma de vontades e casos particulares, do que de acção política ou concertada. Ainda assim é de referir que no âmbito das reorganizações administrativa dos serviços relativos à urbanização que ocorreram nestas décadas, os temas relativos aos espaços verdes e à paisagem foram ganhando mais importância e recursos<sup>137</sup>.

## Décadas de 1950 e 1960 e os antecedentes da expansão urbana

Nestas décadas, o contexto do pós-guerra vem alterar a escala e a acção da transformação do território, com um panorama económico distinto (planos de fomentos, investimento público), novo enquadramento das relações internacionais e desenvolvimento de novos produtos e serviços de base industrial.

## Almada e o Gabinete de Urbanização

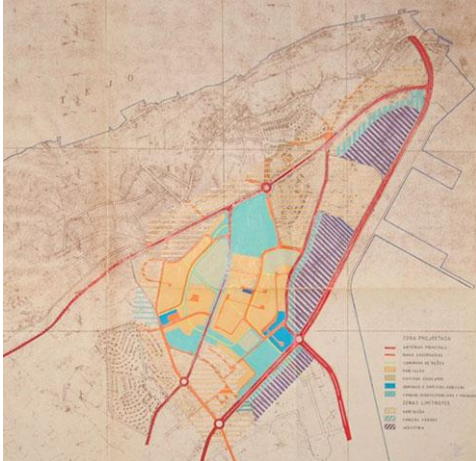
Em 1955 foi criado o Gabinete de Urbanização de Câmara Municipal de Almada, dirigido por José Rafael Botelho até 1961, com um corpo técnico relevante. A instituição de um gabinete de urbanização evidencia uma aposta forte no crescimento urbano planeado para Almada. Neste âmbito vão ser desenvolvidos entre 1956 e 1959, planos parciais para zonas de expansão da vila, entre os quais: Plano Parcial 2 para a Zona a Sul da

<sup>136</sup> No mesmo ano Viana de Barreto projecta o arranjo do Parque do Bonfim em Setúbal.

<sup>137</sup> E. g. o Arq. Paisagista Viana de Barreto era funcionário da DGSU à época da elaboração destes projectos.



**Fig. 84** | *Planta de Zonamento do Plano Parcial 2.* Fonte: AM CMA



**Fig. 85** | *Planta de Zonamento do Plano Parcial 3 (excerto).* Fonte: AM CMA



Avenida Nun'Álvares Pereira e o Plano Parcial 3 para a Zona a Leste de Almada (Fig. 84 e Fig. 85). Os planos vão privilegiar o *zoning* como ferramenta do planeamento, abandonando os “planos-imagem” das experiências anteriores.

Embora se possa antever nestes estudos uma aposta num desenvolvimento integrado de Almada como núcleo autónomo e não como subúrbio residencial e industrial, as necessidades de suprir a falta de habitação e sobretudo a ausência de meios para executar as propostas comprometeram esta visão (Cavaco, 2009).

## A escala regional no planeamento

Nestas décadas, o crescimento urbano associado à industrialização do pós-guerra, avança em toda a região de Lisboa. O desenvolvimento de uma indústria pesada e transformadora, com relações com o exterior e com as colónias, teve uma implantação forte no Estuário do Tejo, dadas as boas acessibilidades portuárias, disponibilidade de terrenos e mão-de-obra operária existente. Os Planos de Fomento vão ajudar a configurar a cintura industrial de Lisboa - com a produção de bens alimentares, metalurgia, produção de bens, cimenteiras, etc. – numa forte implantação na margem sul do Tejo. O aumento das áreas de expansão urbana, o conseqüente consumo de solo rural e necessidades infraestruturais associadas, mas também a decisão da construção da ponte sobre o Tejo, introduzem uma nova lógica metropolitana, e tornam a questão da escala e articulação regional mais premente, com algumas iniciativas associadas.

Em Almada, este contexto desencadeia a iniciativa de elaboração de um novo Plano Director para o concelho (Fig. 86) por Rafael Botelho, aproveitando as novas infraestruturas para justificar o desenvolvimento Almada com uma cidade mais autónoma, estruturando o seu crescimento e dotando o território de equipamento qualificadores. São enunciadas ainda algumas medidas para a regulação e gestão urbanística que permitissem ultrapassar os problemas de execução dos planos (Cavaco, 2009).

A mesma equipa desenvolve um estudo sobre a Península de Setúbal, extravasando os limites do concelho e englobando os espaços naturais<sup>138</sup> da zona costeira e a Serra da Arrábida - A Proposta de Criação dum Parque Nacional na Península de Setúbal (1959). Na sequência desta proposta, o Ministro das Obras Públicas encomendou a realização de um Plano Director do Parque Nacional da Península de Setúbal (Fig. 86) (1964), depois englobado nos trabalhos do Plano Director da Região de Lisboa.

A equipa coordenada por Rafael Botelho incluiu profissionais de várias áreas disciplinares – arquitectura, arquitectura paisagista, geologia, silvicultura, climatologia, etc. O plano abrangia zonas florestais e agrícolas dos municípios de Almada, Palmela, Seixal, Sesimbra e Setúbal, realçando o seu carácter recreativo, cultural, e científico. Definia uma macro-estrutura ecológica à escala regional, “construindo” um parque nacional para recreio, lazer e actividades turísticas, compatibilizadas com a estrutural natural (Teixeira, 1990). Nesta linha estratégia de desenvolvimento de um polo de turismo e lazer, pretendia compatibilizar a estruturação de toda esta zona da península, com a salvaguarda e preservação da paisagem e dos valores naturais existentes. O plano teve sequência no Plano de Conservação e Valorização da Zona da Arrábida (1965), e embora nenhum deles tenha sido implementado, contribuíram para a criação do Parque Natural da Arrábida<sup>139</sup> em 1976.

Em 1959 iniciam-se os trabalhos do Plano Director da Região de Lisboa (1959-64). A necessidade de estruturação metropolitana decorre das novas infraestruturas previstas e frentes de urbanização associadas, mas também da macrocefalia de Lisboa, do crescimento desordenado e das correntes migratórias fortes, realidades emergentes em tensão com os recursos do território, que reforçam a necessidade de um planeamento mais efectivo. Assim, os objectivos principais do plano englobavam (MOP, 1964):

- > "concentrar o desenvolvimento urbano, apoiado numa rede urbana regional a criar, que fornecesse equipamentos susceptíveis de diminuir a dependência de Lisboa;
- > limitar a tendência de crescimento na aglomeração de Lisboa e área directamente dependente; desenvolver preferencialmente as áreas da margem Sul do Tejo;
- > promover a autonomia da vida local, através da implantação de indústrias e actividades terciárias nos núcleos dormitórios;
- > salvaguardar as áreas rurais de elevados potenciais agrícola e florestal e/ou paisagístico, bem como as zonas de interesse turístico e outros valores naturais e culturais".

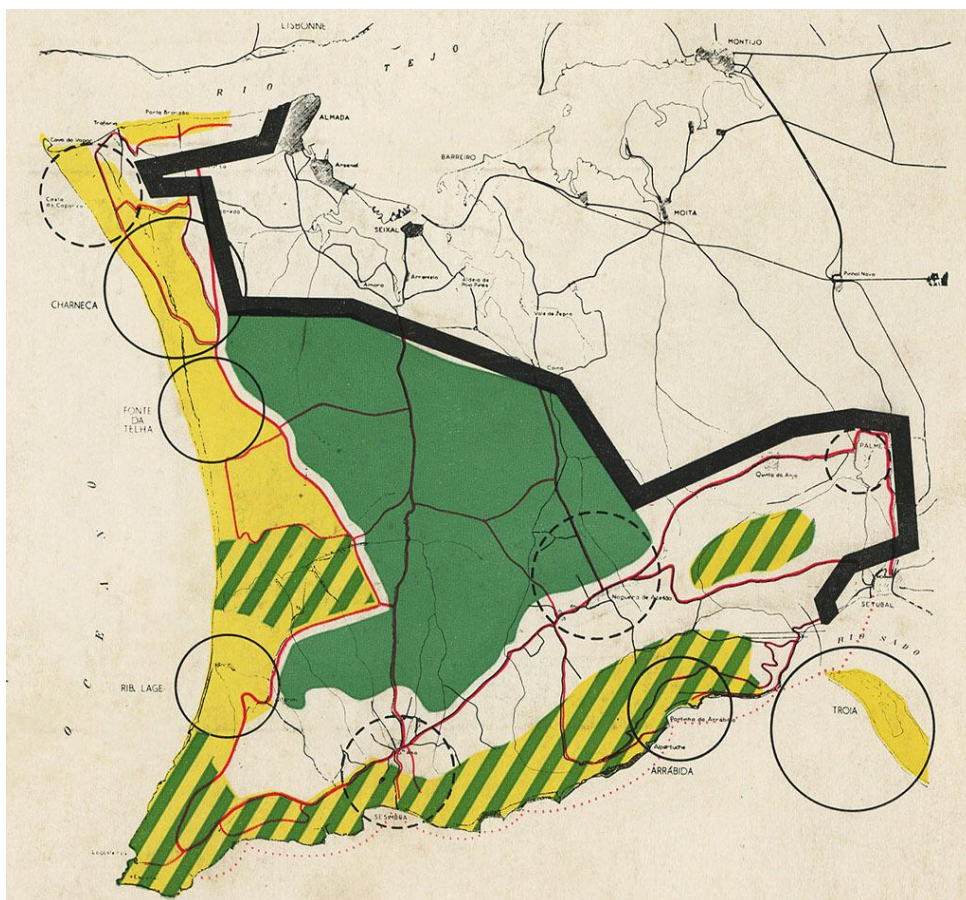
---

<sup>138</sup> Já no relatório da Comissão para o estudo das ligações Rodoviária e Ferroviária entre Lisboa e a margem Sul do Tejo, de 1957, existem referências à protecção e criação de novos de grandes espaços verdes na MST como forma de conter a expansão desmedida das zonas urbanas e defender os espaços naturais existentes.

<sup>139</sup> Em 1958 foi criada a Região de Turismo da Serra da Arrábida (*Decreto-Lei n.º 41525, de 7 Fevereiro, 1958*).



**Fig. 86 | Plano Director da Cidade.**  
Fonte: AM CMA



**Fig. 87 | Plano Director do Parque Nacional da Península Setúbal, 1964.**  
Fonte: Wikipedia (Site)

O modelo de concentração urbana (M. Pereira & Nunes da Silva, 2008), foi avançado tanto para Lisboa (cidade e cinco aglomerados adjacentes) como para as zonas periféricas, numa lógica de independência entre os aglomerados sem comprometer a acessibilidade dada pelos eixos estruturantes. A concentração repercutia-se também na proposta de localização de indústrias e serviços na proximidade das áreas suburbanas (Lôbo, 1990), diminuindo deslocações e promovendo maior autonomia social e económica. A expansão dos aglomerados era limitada e definida, contida através de faixas rurais, com a preservação de solo agrícola ou florestal (Lôbo, 1995). A definição deste modelo radial e concentrado, parece ignorar os processos já em curso de urbanização “em mancha de óleo” com carácter ilegal, que ocupam progressivamente as áreas entre aglomerados e que à falta de medidas específicas continuaram a crescer.

A questão das infraestruturas é bastante desenvolvida. Para além da ponte sobre o Tejo e da auto-estrada para o Sul, são propostas uma série de investimentos importantes (L. B. Soares, 2003): um novo aeroporto internacional em Rio Frio, a expansão do porto de Lisboa, a construção do canal Tejo-Sado, novas radiais e circulares (antevendo as actuais CRIL, CREL, o IC32, radiais de Loures e de Belas e o prolongamento da A5).

O horizonte do plano estava estabelecido para 1985, correspondendo a 25 anos sobre o ano base de 1960, prevendo-se que o mesmo contivesse meios e mecanismos que suportassem a sua execução (faseada de acordo com o Plano intercalar, o III Plano de Fomento e período seguinte). Mas a não aprovação formal do plano, dificultou a gestão e implementação do mesmo, sem vincular a administração central na execução dos investimentos estruturantes e deficiente articulação com os Municípios (Lôbo, 1990). Não obstante, o plano permitiu a reserva de espaços para importantes eixos de mobilidade, que mais tarde facilitaram a sua execução.

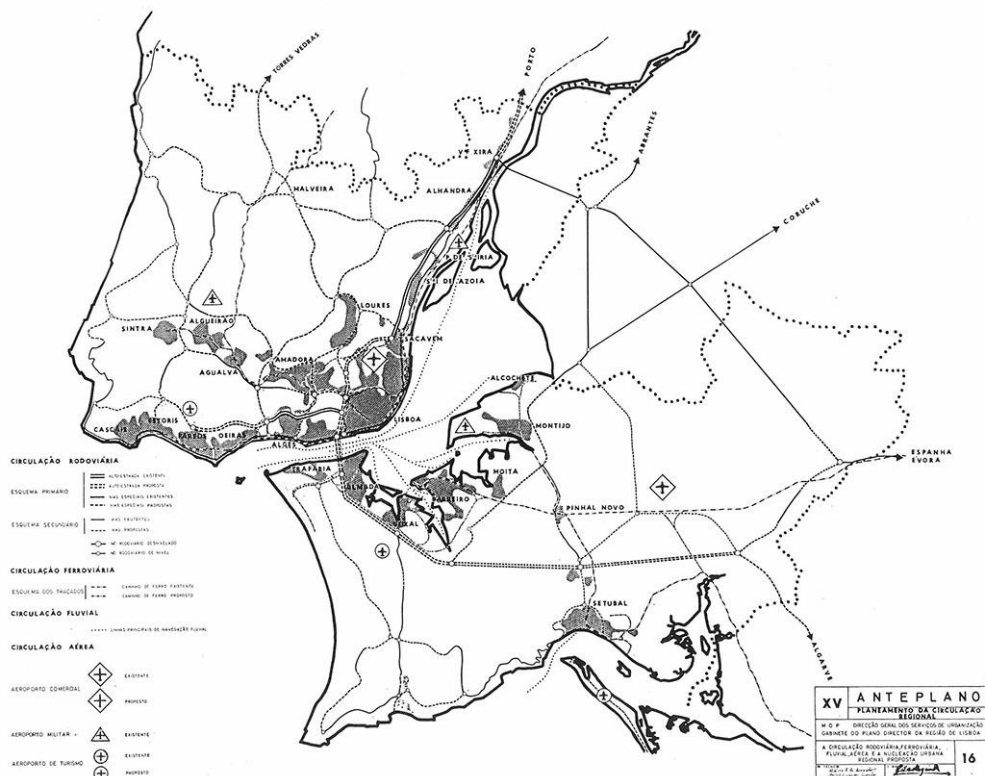
Para além destas dificuldades, outros factores externos conduziram a mudanças não previsíveis pelo plano, como o crescimento demográfico global<sup>140</sup>, efeitos de migrações internas e externas, ou mudanças de ordem social e cultural na procura de habitação (Lôbo, 1995). A incapacidade de controlo público dos processos de transformação em curso aumentou a desestruturação espacial dos territórios (Cruz, 1989) - em vez da consolidação e concentração, ocorreu a expansão e consumo de solo rural e florestal.

O caso particular da Margem Sul é particularmente relevante na avaliação das capacidades de previsão, programação e planeamento face às alterações estruturais a serem introduzidas pela ponte, e que motivaram a elaboração do próprio plano. Margarida Souza Lôbo (1990) refere que “durante a elaboração do plano tinham sido assinaladas operações de parcelamento e venda de lotes em áreas rurais, sem quaisquer infraestruturas, à margem das medidas cautelares”, potenciadas pela expectativa da contração da ligação, mas não abordadas no plano.

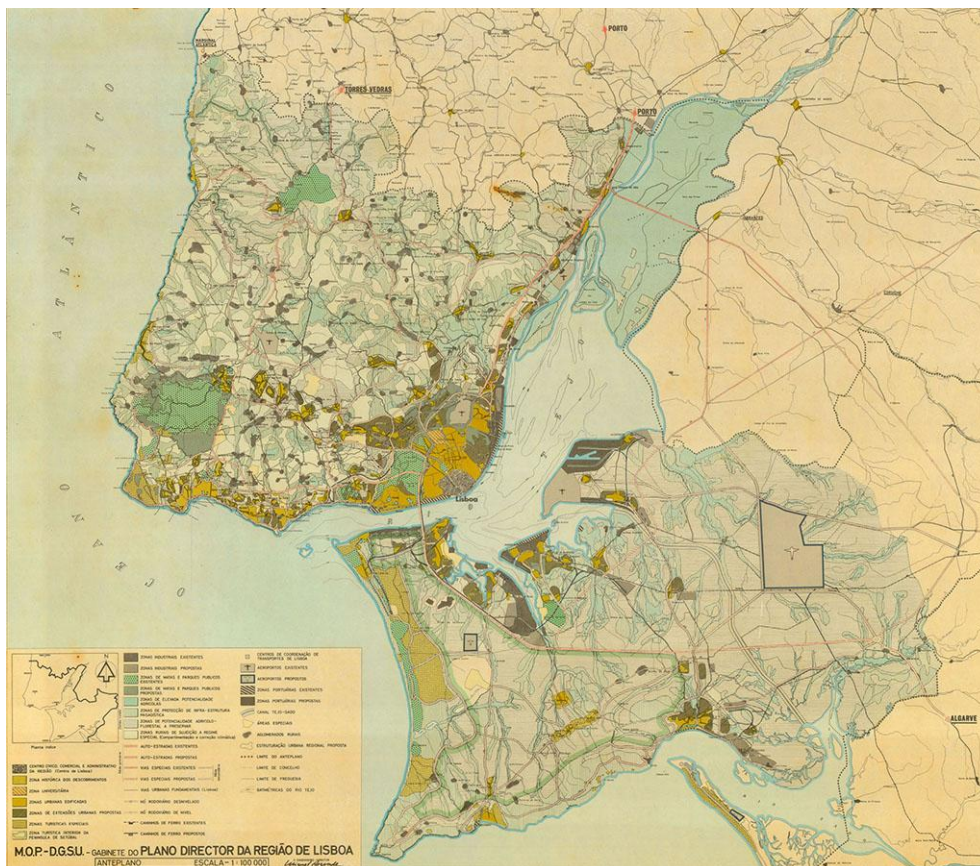
---

<sup>140</sup> As previsões demográficas do plano mostram-se desajustadas à realidade. Os municípios de Almada e Barreiro ultrapassavam em 1981, a população prevista para 1985 em 25 e 50% respectivamente, contrapondo-se aos de Setúbal, Seixal e Montijo que não atingiram os valores do plano. Em termos globais na AML, os valores de 1981 também ultrapassam a previsão de 1985. (Lôbo, 1990).

**Fig. 88 | PDRL.**  
*Circulação rodoviária, ferroviária, fluvial, aérea e nucleação urbana regional proposta.*  
 Fonte: (Lôbo, 1990, p. 18)



**Fig. 89 | Plano Director da Região de Lisboa (1966).**  
 Fonte: AH DGT (site)



Em vez de núcleos concentrados e articulados, a urbanização seguiu parâmetros desqualificados e apoiados em deficientes redes de infraestruturas e equipamentos, num crescimento que privilegiou e sobrecarregou as linhas de acessibilidade a Lisboa, ou na proximidade de grandes bolsas de emprego (M. Pereira, 2009). Os processos de parcelamento e edificação ilegal do solo foram particularmente extensos neste território, dada a existência de grandes propriedades rurais e florestais, que ganharam assim novas apetências. O processo não regulado mas tolerado tornou-se a par do loteamento e construção nas proximidades dos núcleos existentes, o promotor da grande transformação do território com impactos para a economia local.

## Os anos 70 e o problema da habitação

### Os Planos Integrados e a experiência do SAAL

A iniciativa dos Planos Integrados foi desenvolvida em Almada e Setúbal, com dois conjuntos urbanos de habitação social cuja relevância se mantém até hoje. Almada teve o primeiro plano integrado, justificado pelas novas acessibilidades da ponte (rodo e ferroviárias), pólos industriais (existentes e previstos) e sempre premente necessidade de habitação. A zona do Monte da Caparica foi escolhida para a intervenção, em detrimento das zonas de expansão até então ao longo da estrada N10), deslocando para a zona norte o novo crescimento de Almada. A área de intervenção, bastante maior do que a de Olivais ou Chelas, foi dividida em 3 fases de intervenção. Pretendia-se mais que projectar uma extensão habitacional de Almada, criar uma cidade de raiz, integrada, atendendo à localização, à paisagem e às potencialidades do lugar.

Os trabalhos iniciam-se em 1970, por uma equipa multidisciplinar coordenada por Luís Vassalo Rosa. Em 1973 é aprovado o Plano Geral de Urbanização da 1ª fase. A proposta assentava num plano aberto e flexível, baseado na rede de continuidade e interligação das várias estruturas, que permitisse a compatibilização de soluções edificatórias distintas. O planeamento de pormenor, de alguns bairros e edifícios, foi já realizado na transição democrática (com condições diferentes das iniciais), embora importantes conjuntos habitacionais tenham sido executados. A instabilidade política, administrativa e social comprometeu a execução de grande parte das componentes e áreas relevantes, dando origem a um processo de revisão e alteração ao longo das últimas décadas.

Em Setúbal, as carências de habitação condigna e ajustada ao nível de vida da população são muitas, daí que se desenvolva um plano integrado na zona nascente de Setúbal, como área de expansão da cidade. A partir de 1973 (até 1981?), José Charters Monteiro coordena a equipa de trabalho que desenvolve os estudos de planeamento e os projectos de arquitectura. A primeira fase da intervenção foi aprovada em 1975 e o Plano Geral para o Plano Integrado de Setúbal foi aprovado ministerialmente em Maio de 1978.

**Fig. 90** | *Plano Integrado de Almada. Síntese esquemática das redes viária, de edificação e de espaços verdes.*  
 Fonte: IHRU



**Fig. 91** | *Localização dos bairros SAAL em Setúbal.*  
 Fonte: (Bandeirinha, 2007)



**Fig. 92** | *Localização dos bairros SAAL no Seixal.* Fonte: Elaboração Própria sobre ortofotomapa (Google Maps site)



O início da execução contemplou a construção das infraestruturas principais e edificação dos primeiros conjuntos. A lógica de Plano Integrado incluía a definição de uma malha urbana, organizada em quarteirões com pátios nos interiores, complementada com espaços comerciais, serviços e equipamentos locais, mas cuja execução tardou no tempo. Tal como em Almada, a extinção do FFH, a gestão pelo IGAPHE e depois camarária, mas também a necessidade de alojar populações distintas, leva a que a execução dos projectos de habitação e populações correspondentes se diversifiquem, com origens e enquadramentos distintos. Na década de 1990, o plano é revisto sem chegar no entanto a ter aprovação.

Dentro da temática da habitação, encontramos ainda com um enquadramento distinto a realização de alguns bairros englobados nas iniciativas SAAL entre 1974 e 1976. Em Setúbal os bairros do Casal das Figueiras, Forte Velho, Pinheirinhos, da Liberdade e Terroa de Baixo e no Seixal os bairros do Pinhal das Areias e o da Amora (25 de Abril).

Estes bairros pretenderam dar respostas rápidas e com condições mínimas de habitabilidade para populações que habitavam em bairros de barracas, com processos particulares e próprios de construção e transformação. Em comparação com os outros núcleos industriais da Margem Sul, o número considerável de operações SAAL em Setúbal (e bairros de barracas associados), ilustra as carências de alternativas de habitação condigna que a cidade sofria, enquanto noutros espaços ela foi suprida (embora com excepções pontuais) por diversas opções já referidas.

## Planos de Urbanização e de Pormenor

Durante os anos 1970, são desenvolvidos alguns planos em Almada e Seixal, concelhos onde a urbanização crescia a grande ritmo potenciada pela acessibilidade a Lisboa.

No concelho do Seixal as iniciativas de planeamento são coordenadas por Manuel Costa Lobo. Iniciam-se no Plano de Vale Milhaços (1972-1975), para a reconversão de uma área de clandestinos, metodologia depois estendida a outros núcleos. É também elaborado o Plano Geral de Urbanização do Seixal (o Plano do Seixal 74) cobrindo todo o concelho, revisto depois como Plano do Seixal 77. Embora apresentassem uma abordagem aos problemas do crescimento muito acelerado, a sua não aprovação superior, nem a conclusão dos planos parciais, impediu a implementação eficiente. Desta forma, o crescimento urbano das décadas de 1970 e 80 ocorreu sem instrumentos e capacidade operativa de o gerir (Câmara Municipal do Seixal, 1992).

Em Almada, o Plano Parcial de Almada PP7/PP9 (1979) define o planeamento nas zonas Norte e Sul do nó de ligação com a A2. Foi uma excepção no planeamento desta época pela concretização e atenção ao planeamento de pormenor. Inicialmente desenvolvidos em planos distintos - PP7 zona Norte (1972) e PP9 zona Sul (1959) - focados na resolução das necessidades de habitação prementes do concelho, foram agrupados e revistos depois de 1974. Com a coordenação da CIPRO - Consultores Internacionais em Projectos de Desenvolvimento, a revisão procurou equilibrar densidades de construção, espaços públicos e equipamentos, embora mantendo os compromissos existentes. Se a definição de sistema de cedências permitiu dotar a autarquia de uma bolsa de terrenos públicos (para equipamentos e espaços verdes), foram os esforços de concentração entre autarquia, particulares e projectistas que permitiram soluções de consenso (Cavaco, 2009). O plano é homologado<sup>141</sup> em 1982 mas a data oficial de publicação<sup>142</sup> é de 1992.

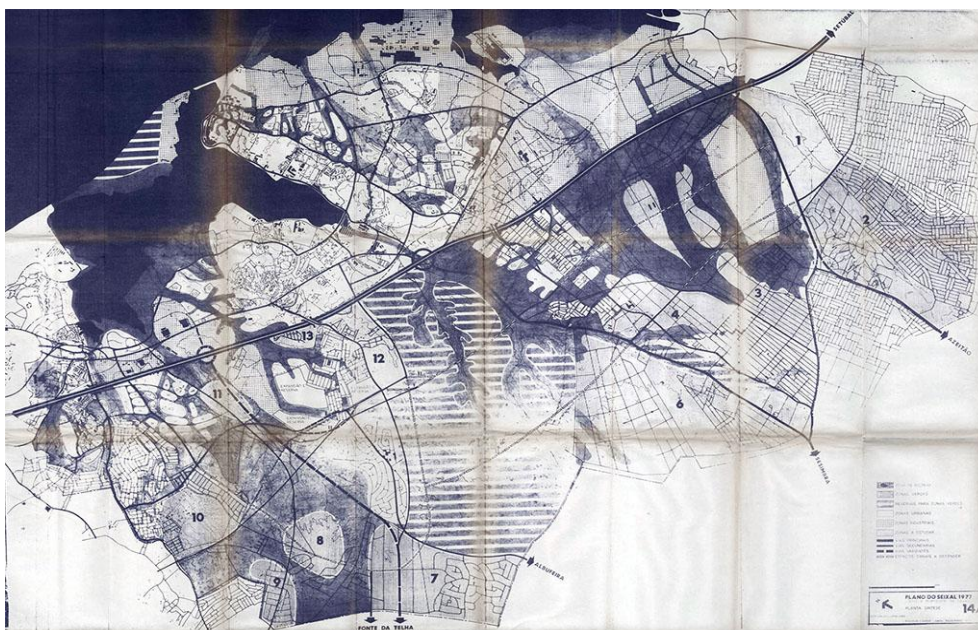
Também em Almada, é desenvolvido o Plano Geral de Urbanização - Trafaria - Vila Nova - Costa da Caparica (1979) por Carlos Duarte e José Lamas. Marcado pelo cenário de localização do novo terminal portuário entre a Trafaria e o Bugio, o plano compatibilizou-o com outras intervenções contemporâneas (Campus da Universidade Nova de Lisboa, Plano Integrado de Almada, Aroeira) e com a resolução de inúmeros problemas locais.

---

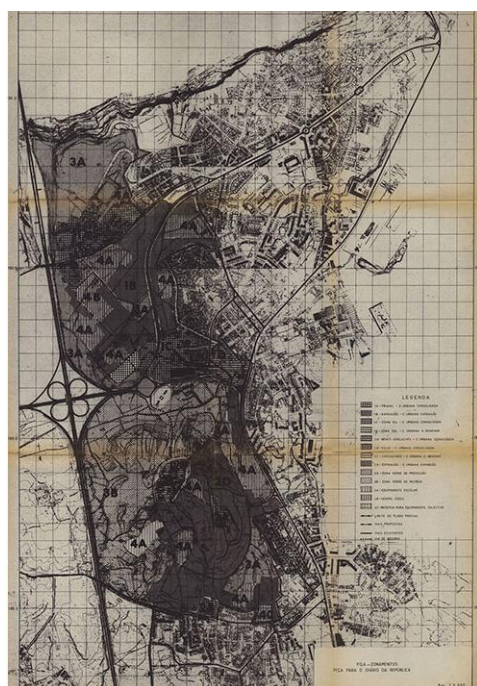
<sup>141</sup> (Despacho do Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes n.º 16/81 de 8 de Setembro, 1981).

<sup>142</sup> (Declaração, 1992).





**Fig. 93 | Plano Geral de Urbanização do Seixal, 1977.** Fonte: AH DGT (site)



**Fig. 94 | Plano Parcial de Almada - PP7, PP7 Zona Sul, Centro Sul e PP9. Planta de Zonamentos.** Fonte: AH DGT (site)



**Fig. 95 | Plano Geral de Urbanização - Trafaria - Vila Nova - Costa da Caparica. Apresentação, Intenções gerais.** Fonte: AH DGT (site)

Marcado pela incerteza do avanço do novo espaço portuário, identifica-se um maior foco no processo (com etapas de análise, diagnóstico, propostas mais interligadas), envolvimento de vários actores e necessidade de instrumentos complementares: programas de actuação, esquemas de viabilidade económica. Apesar da não prossecução do plano e do porto, a ideia vai ser retomada noutros momentos<sup>143</sup>.

<sup>143</sup> A mais recente data do Plano Estratégico de Transportes de 2011. Uma vez que o domínio da localização das estruturas na faixa litoral do estuário depende da Associação do Porto de Lisboa.



**Fig. 96 |**  
*Reestruturação de Bairros Clandestinos no Montijo.* Fonte: AH DGT (Site)



**Fig. 97 |**  
*Reordenamento da Quinta do Conde.* Fonte: AH DGT (site)

**Fig. 98 |**  
*Reordenamento - Quintinhas da Charneca - Aroeira.* Fonte: AH DGT (site)

**Fig. 99 |**  
*Reordenamento - Sobreda, Vale de Figueira e Vale Flores.* Fonte: AH DGT (site)

Na década de 1970 há alguma produção legislativa<sup>144</sup> sobre a construção e loteamento clandestino que proliferava em torno das grandes áreas urbanas. São definidas as medidas<sup>145</sup> a aplicar - legalização, manutenção temporária ou demolição - sendo no primeiro caso elaborado plano de urbanização ou reconversão.

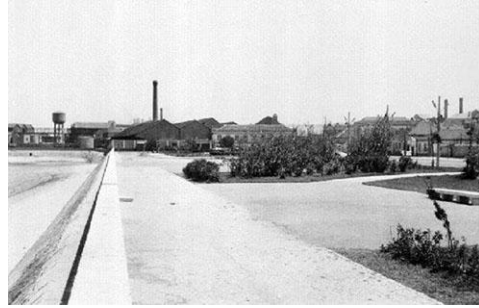
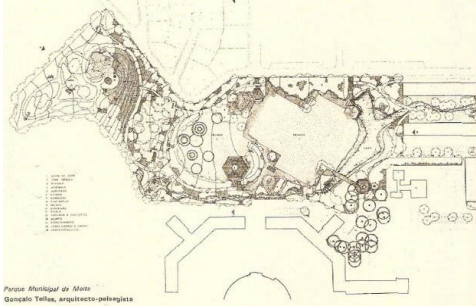
Neste contexto é possível encontrar, já no período democrático, alguns planos de reordenamento ou reestruturação de bairros clandestinos: o plano de Reestruturação de Bairros Clandestinos no Montijo (1976) pelo Atelier Conceição Silva para a Câmara Municipal do Montijo; o Plano de Pormenor de Urbanização da 1ª Fase de Reordenamento Urbano da Quinta do Conde (1978) pela Hidrotécnica Portuguesa para a Câmara Municipal de Sesimbra; o Reordenamento de Loteamentos Clandestinos - Zona de Quintinhas da Charneca - Aroeira (1978) e o Reordenamento de Loteamentos Clandestinos - Zona de Sobreda, Vale de Figueira e Vale Flores (1978) ambos pela Hidrotécnica Portuguesa para Câmara Municipal de Almada.

Daquilo que nos foi possível verificar, apenas o último plano parece corresponder em alguns aspectos (infraestruturas, equipamentos) com a realidade construída; mas na sua maioria, os planos não cumpriram os objectivos de reorganizar os conjuntos clandestinos e de conter a expansão urbana, mantendo-se o consumo de solo rural e florestal.

<sup>144</sup> (Decreto-Lei n.º 8/73, de 8 de Janeiro, 1973), (Decreto-Lei n.º 275/76, de 13 de Abril, 1976).

<sup>145</sup> (Decreto-Lei n.º 804/76, de 6 de Novembro, 1976).

**Fig. 100** | *Parque Municipal da Moita.*  
Fonte: (Fundação Calouste Gulbenkian & Andresen, 2003, p. 266)



**Fig. 101** | *Parque da Av. Bento Gonçalves, Barreiro.*  
Fonte: AML NF (site)

**Fig. 102** | *Avenida Luísa Todi em Setúbal.*  
Fonte: Fundação Portimagem (site)



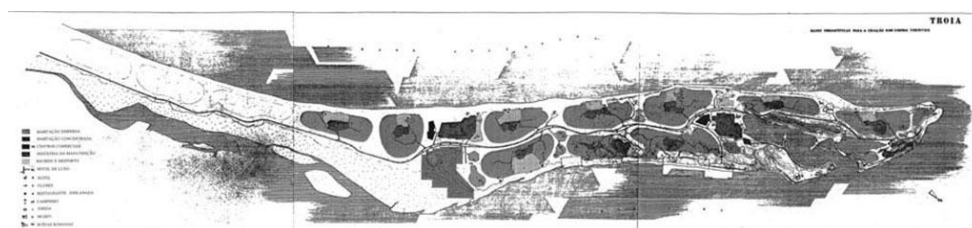
## Os espaços públicos, projectos de parques e avenidas

Nas décadas de 1960 e 70, a escala e o tipo de utilização dos espaços públicos mudou. Houve intervenções nas zonas centrais de núcleos urbanos em grande crescimento, associadas a eixos importantes: Parque da Av. Bento Gonçalves no Barreiro (1961) e o arranjo da Avenida Luísa Todi em Setúbal (1970), ambos de António Viana Barreto. Já no projecto do Parque Municipal da Moita (1971) de Gonçalo Ribeiro Telles, é mais notória a definição de uma estrutura verde para a vila, num modelo de parque urbano.

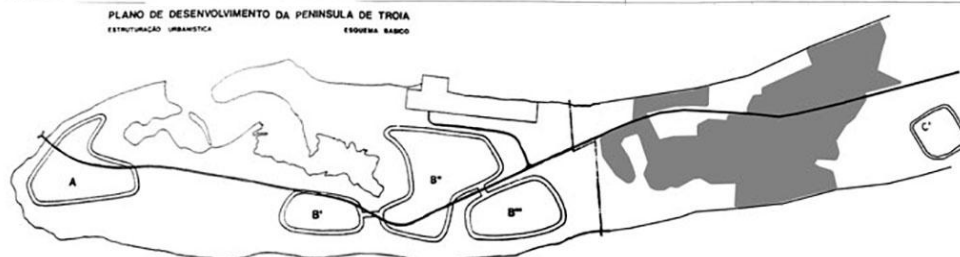
## Tróia: a cidade e o turismo de massas

O desenvolvimento de um centro turístico em Tróia - uma cidade do lazer e turismo - iniciou-se nos anos 1960 aproveitando o potencial natural e a nova acessibilidade dada pela ponte sobre o Tejo. Promovido pela iniciativa privada (empresa Soltróia), envolveu vários planos e projectos, num processo de várias décadas.

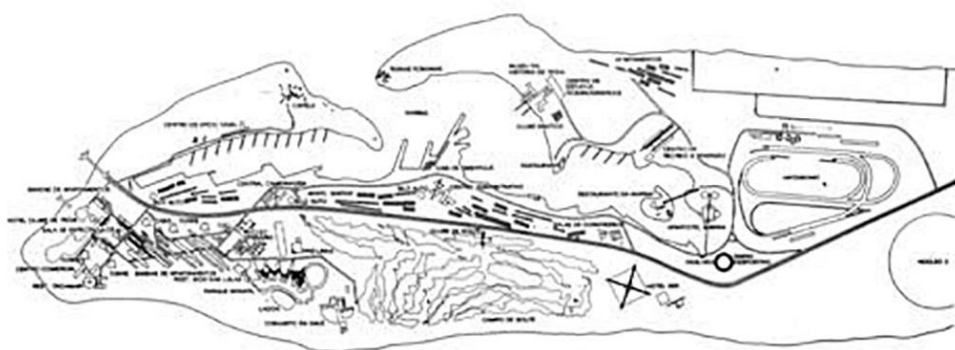
Depois de alguns estudos iniciais, Keil do Amaral desenvolve o Plano de Aproveitamento Turístico da Península de Tróia (1963) englobando toda a península (S. Lobo, 2013). Neste plano uma via rápida organiza longitudinalmente as várias células - núcleos urbanos autossuficientes - com ocupações turísticas diferenciadas e complementares, com construção faseada e evolutiva, respeitando a articulação entre o espaço construído e os espaços naturais (S. Lobo, 2013). Várias incompatibilidades entre a administração e os projectistas afastaram Keil do Amaral e preterem o plano em relação a outra proposta.



**Fig. 103 | Tróia.**  
Bases Urbanísticas  
para a Criação dum  
Centro Turístico.  
Fonte: (Henriques,  
2000)



**Fig. 104 | Plano de  
Desenvolvimento da  
Península de Tróia  
Estruturação  
Urbanística.  
Esquema Básico.**  
Fonte: (Briz, 2003, p.  
256)



**Fig. 105 | Ocupação  
Turística da  
Península de Tróia.  
Esquema de  
Urbanização.** Fonte:  
(Conceição Silva &  
Toussaint, 1987, p.  
145)

O Plano de Desenvolvimento Urbanístico da Península de Setúbal (1964) foi desenvolvido por João Andresen e aprovado em 1965 (S. Lobo, 2013), propondo uma maior rentabilização do território: mais população, densidades e concentração da ocupação. O processo foi suspenso em 1967 com a morte de João Andresen, e retomado apenas em 1970 sobre a orientação do Atelier de Conceição Silva.

O antepiano desenvolvido - Plano de Ocupação Turística da Península de Tróia (1970) - é depois revisto e aprovado em 1973 - Plano de Urbanização da Península de Tróia. A nova proposta contou com a participação de outra empresa, a Torralta, num modelo de negócio focado no turismo de massas com atracção de accionistas e rentabilização do investimento. Manteve-se o programa turístico diversificado, mas agora concentrado na zona norte da península, com implantação pontual - torres e edifícios de banda - complementado por equipamentos diversos (Leite, 2007). Várias vicissitudes marcaram a execução do projecto (falência da administração), apenas parcialmente construído mas sem que ganhe escala significativa, levando à sua reestruturação nos anos 2000.

Todo o processo foi marcado pela excepcionalidade: a criação de uma cidade do lazer, numa extensão de território natural, desenvolvido pela iniciativa privada e ancorado em modelos de gestão imobiliária recentes. A acção do planeamento, do programa e do desenho acabou por se interligar, embora muito condicionada pelas externalidades.

## 2.3.2. Expansão e diversificação da transição pós-industrial

A transição de saída do modelo industrial foi marcada por vários processos simultâneos de crescimento e desinvestimento, de infraestruturização e de crescimento desordenado pela perda de muitas indústrias e chegada de outras actividades. A desindustrialização acentuou-se nos grandes pólos fabris, enquanto noutras zonas aumentou o crescimento suburbano numa cada vez maior dependência de Lisboa. Ao mesmo tempo que se consolidou o modelo centro-periferia, dependente de Lisboa, iniciaram-se alguns processos de estruturação com carácter mais abrangente, ancorados no crescimento da economia de serviços, na economia imobiliária da oferta de habitação e de crédito barato, na difusão da infraestruturização.

Ao longo da década os municípios montam e consolidam os seus serviços, relacionados com as novas competências adquiridas no pós-25 de Abril. Mais que a elaboração de planos (muito diminuta nos anos 1970 e princípios de 1980) os esforços concentraram-se em acções de infraestruturização e de mitigação dos défices existentes. Nas décadas seguintes, a produção de instrumento de planeamento e desenho diversificou-se, assim como os “produtos” relacionados com novas actividades com incidências espaciais que não haviam sido previstas (e. g. a instalação da AutoEuropa em Palmela).

## Décadas de 80, 90 e 2000 entre expansão e reestruturação

### O planeamento feito pelos municípios

Na gestão do território, vários municípios iniciam processo de planeamento do território, enquanto a prioridade na acção recai em problemas específicos e no apoio às populações<sup>146</sup>. As primeiras experiências decorrem num quadro legal “renovado” mas sem a coordenação e integração regional. A “consagração do PDM” como produto (e o objectivo) principal da gestão municipal justifica o foco da acção municipal nesta escala de intervenção, remetendo outras - a da proximidade, do desenho e dos espaços público e a metropolitana, da integração, articulação e partilha - para momentos posteriores.

Na Margem Sul, o concelho da Moita foi pioneiro<sup>147</sup> na realização de um plano de ordenamento para a totalidade do concelho. Desenvolvido por uma equipa coordenada por Manuel Salgado, e com a participação popular, aborda os problemas patentes nas

---

<sup>146</sup> A título de exemplo, uma análise da acção autárquica no concelho da Moita nas décadas de 80 e 90 (a partir do documento “20 anos de poder local”) permite verificar a forte intervenção da autarquia, na construção de infraestruturas de saneamento básico, abastecimento de água, equipamentos escolares, espaços públicos, apoio à habitação, reconversão de clandestinos, acessibilidades, recolha de resíduos, etc.... A estratégia parece ter sido compatibilizar a elaboração do PDM, com a resolução dos problemas urgentes.

<sup>147</sup> A primeira tentativa ocorreu no município de Setúbal mas sem que o processo fosse concluído.

zonas que cresceram sem gestão urbanística. A primeira aprovação foi em 1983, depois revisto e aprovado em 1992<sup>148</sup> para se ajustar à legislação<sup>149</sup> entretanto publicada.

Na sua primeira versão, o plano era suportado pelo “plano de usos do solos” e pelo “plano negativo” (correspondendo ao que seria a planta de ordenamento e de condicionantes), que definiam as áreas de usos urbanos e as condições de urbanização e as principais restrições à mesma. O plano teve como objectivos: a contenção urbanística, o apoio às intervenções das empresas de construção locais, exigência de contrapartidas em infra-estruturas e equipamentos e a reserva (ou aquisição) de solos para equipamentos e infraestruturas. Embora com muitas limitações e restrições, o plano parece ter sido uma base da estratégia de intervenção municipal no território.

Ao longo dos anos 1990 segue a produção intensa de planos municipais, que no final da década abrangeria toda a Margem Sul: Seixal em 1993, Barreiro em 1994, Almada, Montijo e Alcochete em 1997. Apesar do esforço, grande parte dos territórios já estava urbanizada de forma desregulada, sem infraestruturização adequada.

A elaboração do PDM do Seixal iniciou-se em 1989, numa estrutura existente caracterizada pela densificação urbana a norte da auto-estrada A2 e uma baixa densidade em grandes extensões a sul desse eixo. O plano pretendeu reequilibrar esta situação numa estrutura urbana coerente, com vários objectivos: criar espaços para actividades económicas diversificadas; recuperar a qualidade ambiental e preservar o património natural e construído. A nova estrutura urbana ancorou-se na melhoria da rede viária, na construção da linha férrea para Lisboa, na melhoria da rede de equipamento colectivos. São definidas vocações específicas para algumas áreas: consolidação do centro em torno da Baía do Seixal, com novos espaços de recreio e lazer, qualificação dos eixos de expansão existentes, balizados por uma estrutura verde municipal e a expansão das actividades industriais próximo de eixos viários principais.

Em Almada, embora só ratificado em 1997<sup>150</sup>, o PDM foi elaborado desde 1987 a 1993, tirando partido da prática de planeamento já “instalada” no município. Um conjunto de objectivos estratégicos orientou a definição do modelo territorial: diversificação da base económica e produtiva, equilíbrio da rede urbana, melhoria do ambiente natural e construído, o desenvolvimento sócio-cultural, nova imagem do concelho. Para além do zonamento, o ordenamento do território assenta na definição de áreas estruturantes com objectivos específicos, exemplo da consolidação do centro de Almada, como espaço referência do concelho; desenvolvimento da Costa da Caparica e da Charneca como centros urbanos secundários ou a contenção da expansão industrial na frente ribeirinha. O plano é desenvolvido tendo em conta a construção a ligação férrea pela ponte 25 de Abril e equacionando várias hipóteses para o Metro Sul do Tejo.

---

<sup>148</sup> (Declaração do Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território, 1992).

<sup>149</sup> (Decreto-Lei nº 69/90, 1990).

<sup>150</sup> A demora prendeu-se com diferenças de opções entre a CMA e outros organismos do Estado.



**Fig. 106** | Plano Director Municipal da Moita. 1983.  
 Fonte: (Vicente, 2010, p. 10)



**Fig. 107** | Plano Director Municipal do Seixal. 1993.  
 Planta de Ordenamento.  
 Fonte: SNIT (Site)



**Fig. 108** | Plano Director Municipal do Barreiro. 1994. Planta de Ordenamento. Fonte: SNIT (Site)

**Fig. 109** | Plano Director Municipal de Almada. 1997. Planta de Ordenamento. Fonte: SNIT (Site)

De destacar que na ratificação oficial do PDM são retiradas duas grandes áreas correspondentes aos estaleiros da Lisnave<sup>151</sup> e à área do Plano Integrado de Almada, por divergirem de opções de outras tutelas estatais.

O PDM do Barreiro foi muito marcado pela desindustrialização ocorrida no concelho na década de 1980. O plano tentou reequacionar outro cenário de desenvolvimento, seguindo alguns objectivos: reequilibrar a rede urbana, requalificando áreas urbanas centrais e outros núcleos; melhorar as acessibilidades internas e externas; qualificar redes de equipamentos; criar uma estrutura de espaços verdes; reduzir as carências habitacionais e melhorar a oferta de espaços para actividades produtivas. É também patente no plano, uma certa incapacidade da autarquia intervir nos espaços ou nas opções centrais consideradas alavancas da nova dinâmica urbana, casos da Quimiparque, a ponte Chelas-Barreiro e a instalação da Auto Europa (em Palmela). Face a este contexto, o plano equaciona um cenário “sereno” de transformação (sem pressões fortes de transformação), reservando espaços para futuras acções de infra-estruturação.

Nos casos do Montijo e Alcochete, durante a elaboração dos PDM decorreu a decisão de construção da Ponte Vasco da Gama, com grande influência para a transformação destes territórios. Embora a infraestrutura figure no plano, o seu impacto (e dos crescimento associado) não foi totalmente equacionado nos mesmos.

<sup>151</sup> Pela classificação como solo industrial ir contra as intenções de reconversão pelo Governo.





**Fig. 110** | Plano Director Municipal do Montijo. 1997. Planta de Ordenamento (Zona Oeste). Fonte: SNIT (Site)



**Fig. 111** | Plano Director Municipal de Alcochete. 1997. Planta de Ordenamento. Fonte: SNIT (Site)

Se por um lado a existência de perímetros urbanos bastante alargados - no caso de Alcochete nos diferentes núcleos urbanos existentes, no caso do Montijo principalmente em torno da sede de concelho - permitiu o crescimento habitacional bastante relevante, outros usos associados à indústria ou à logística, com grande desenvolvimento pelas novas acessibilidades não foram contemplados.

Ambos os planos definiram uma nova estrutura viária de enquadramento (vias circulares exteriores) relacionadas com as novas zonas de expansão e acessibilidades. No caso do Montijo, a concretização (quase total) desta infra-estrutura transformou bastante a

estrutura da cidade, enquanto em Alcochete apenas alguns troços foram completados, não sendo totalmente inteligível o novo esquema urbano.

Esta procura de soluções e estratégias para planear um território com transformações radicais recentes, ocorreu num contexto relativamente rápido sem que as autarquias reunissem condições políticas, legislativas, financeiras e até de pessoal humano para a reorientação do desenvolvimento do território (L. B. Soares, 2003). Como resultado de todas as contingências, os PDM de primeira geração, manifestam uma grande variedade de conteúdos, definições, critérios, ferramentas, etc. tanto para as situações particulares de cada município, como para casos similares (L. B. Soares, 2003). Paralelamente, a falta de uma coordenação regional ou de directrizes de desenvolvimento, levou a que cada município potenciase elevadas expectativas de crescimento – em dimensão e população – mas também de sobreposição de “elementos estratégicos” que se têm vindo a revelar sobredimensionados (M. Pereira, 2009).

A definição de extensos perímetros urbanos, com amplas áreas urbanizáveis, parece estar além das reais “necessidades” de expansão urbana, criando frequentemente uma ocupação desconexa. Num estudo sobre os planos directores municipais da AML entre 1992 e 2001, Crespo & Cabral (2010) identificam que as dinâmicas de transformação territorial foram fracamente influenciadas pelo planeamento, dada a inoperacionalidade dos planos existentes. Acrescentam ainda que os PDM analisados funcionam com um repositório dos compromissos e acções da administração central e das actividades privadas, sem que seja possível definir uma coerência territorial nestas acções. A acção das infraestruturas viárias, determinante para a expansão urbana foi muitas vezes decidida a montante dos planos municipais.

Apesar de terem datas de aprovação relativamente próximas, diferentes motivos levam a que ao início da revisão dos planos em épocas distintas. Destes, apenas o PDM da Moita e do Seixal foram terminado e publicados<sup>152</sup> entretanto.

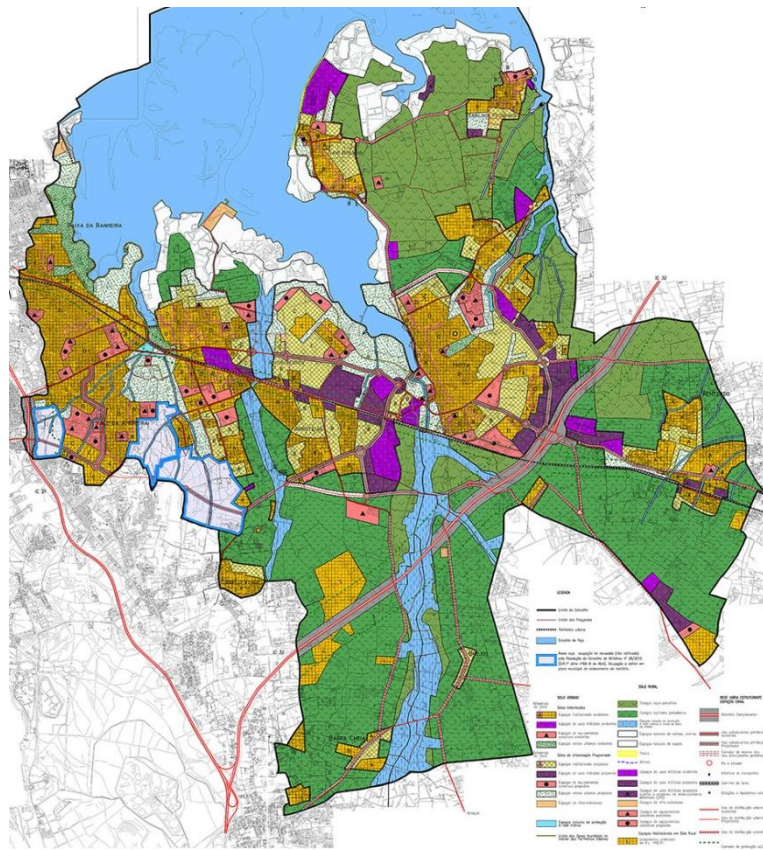
No município da Moita, a revisão enquadrava as importantes transformações infraestruturais previstas para a região, pretendendo desenvolver não só a vertente urbanística mas uma visão estratégica mais abrangente para o concelho. Na gestão do território reforçam-se acções de reestruturação e requalificação: preservar o espaço rural para actividades agrícolas e pecuárias, definição da estrutura ecológica municipal, qualificação urbanística de áreas periurbanas e estruturação do espaço urbano.

No Seixal, o novo plano assenta em alguns eixos estratégicos de desenvolvimento: a reestruturação do espaço urbano e consolidação do sistema de mobilidade e transportes; o desenvolvimento económico sustentável; protecção do espaço natural e valorização ambiental e promoção da equidade e da coesão social.

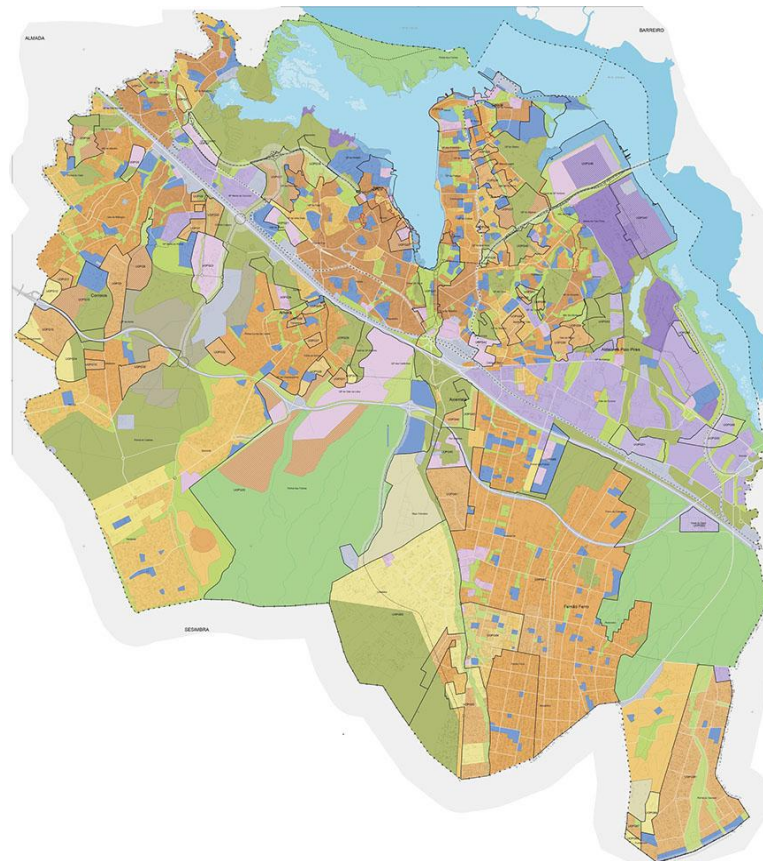
---

<sup>152</sup> Decreto Lei publicado em Diário da República n.º 44, 2.ª série, pelo Aviso n.º 2388/2015, de 4 de Março de 2015.

**Fig. 112 | Plano  
Director Municipal  
da Moita. 2010.  
Planta de  
Ordenamento.**  
Fonte: CM Moita  
(Site)



**Fig. 113 | Plano  
Director Municipal  
do Seixal. 2015.  
Planta de  
Ordenamento.  
Classificação e  
Qualificação do solo.**  
Fonte: SNIT (Site)



## O Planeamento regional, tentativas, experiências e novos actores

No final da década de 80, já englobados em políticas de desenvolvimento, são elaborados dois instrumentos de planeamento interessantes, que incidem na Margem Sul como uma unidade pertencente ao distrito/península de Setúbal, focando-se na problemática da desindustrialização. Assim em 1987 são elaborados os estudos relativos à Operação Integrada de Desenvolvimento da Península de Setúbal (OID-PS) e o Plano Integrado de Desenvolvimento para o Distrito de Setúbal (PIDDS). Enquanto o primeiro é da responsabilidade da Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo e tem um carácter de planeamento económico; o segundo da responsabilidade da Associação dos Municípios do Distrito de Setúbal (Teixeira, 1990) e incide mais sobre o ordenamento do território.

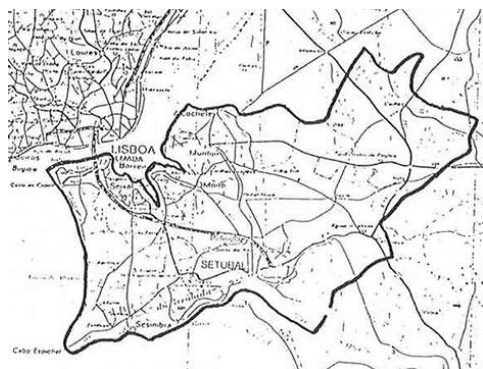
A OID-PS, desenvolvida no contexto do Programa de Desenvolvimento da Península de Setúbal<sup>153</sup>, teve como objectivo elaborar um “instrumento específico no âmbito da política de desenvolvimento regional, susceptível de enquadrar todo um conjunto de acções de entidades públicas e privadas” num território com “problemas críticos de desenvolvimento” (MPAT, 1990). Os estudos preparatórios foram coordenados por Jorge Gaspar, produzindo um diagnóstico que serviu para enquadrar o financiamento europeu. Os objectivos incidiam principalmente na “modernização da estrutura produtiva e na melhoria das infraestruturas urbanísticas e acessibilidades” (Guerra & Rodrigues, 1996), com resultados esperados na melhoria das condições de vida da população residente. Na avaliação do processo (Guerra & Rodrigues, 1996), o aspecto integrado parece ter algumas falhas na área social, em detrimento dos investimentos no sector económico. A ausência do envolvimento de forças locais – e protagonismo de actores centrais e internacionais - na definição e condução do modelo, parece também reter críticas. Mas alguma “capacidade de inverter o ciclo de crise” permitiu melhorias no tecido económico e na qualidade de vida das populações.

A elaboração do PIDDS surgiu da necessidade de compatibilizar e coordenar o planeamento e acções dos vários municípios, através de um plano supra municipal, dada a ausência de um planeamento e definições da administração central. O plano foca-se na escala regional, visando a criação de meios e instrumentos técnicos para a compatibilização de iniciativas municipais, intermunicipais e centrais (Mourão, 1990). Em termos de ordenamento do território, o plano define alguns objectivos estratégicos: consolidação da coroa urbana ribeirinha com novas infraestruturas e redes de equipamentos colectivos, novos polos de desenvolvimento urbano e de actividades económicas; consolidação da ocupação urbana mais dispersa no eixo de Almada, Palmela e Coina-Montijo e reordenação das áreas portuárias da Trafaria, Setúbal e Montijo.

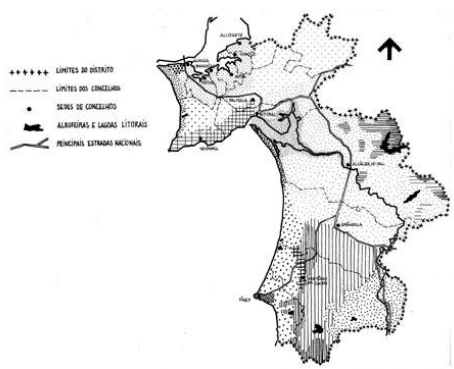
---

<sup>153</sup> (Resolução do Conselho de Ministros n.º 53/86, de 30 de Junho, 1986).

**Fig. 114 | OI-D-PS.**  
Área abrangida.  
Fonte: (MPAT, 1990,  
p. 12)



**Fig. 115 | PIDDS.**  
Esboço das Unidades  
Biofísicas. Fonte:  
(Cancela d'Abreu,  
1989, p. 201)



Este exemplo (embora sem grande replicação posterior) ilustra a possibilidade de coordenação e acção intermunicipal, da iniciativa do ordenamento metropolitano ou regional partir da perspectiva de actores que não o Estado Central, seja através de iniciativas de carácter sectorial (energia, comboio, estrada, aeroporto, protecção ambiental, investimento industrial) ou o desenvolvimento de políticas territoriais.

### Planeamento da Área Metropolitana de Lisboa

No final da década de 80, é determinada a elaboração do Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa<sup>154</sup>, sendo a Comissão de Coordenação Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCRLVT) incumbida da tarefa. O plano engloba municípios da margem norte - Amadora, Cascais, Lisboa, Loures, Mafra, Oeiras, Sintra, Vila Franca de Xira - e da margem sul - Almada, Alcochete, Barreiro, Moita, Montijo, Palmela, Seixal, Sesimbra, Setúbal.

Coordenado por Jorge Gaspar (num consórcio CEDRU + CPU + Hidroprojecto), o plano visou definir "grandes linhas de orientação para a expansão urbana" promovendo o reequilíbrio da estrutura urbana regional, fornecendo linhas de orientação para os planos municipais e determinando localizações de actividades, equipamentos e definindo infraestruturas diversas. Enquadrado pela legislação<sup>155</sup> em vigor, é um plano físico, regulador da transformação do uso do solo, definindo a estrutura de ocupação e o uso dos solos à escala metropolitana (L. B. Soares, 2003).

O plano foca-se numa estratégia de infraestruturização da AML (George & Morgado, 2005) definindo: duas opções para a localização do novo aeroporto, opção prioritária para a travessia sobre o Tejo, a extensão da rede de metro à Margem Sul e a coordenação dos meios de transporte metropolitano. Propõe um crescimento contido, de "melhor qualidade", limitando a expansão (CCDRLVT, 1992), sem descurar aspectos ambientais, culturais e paisagísticos (M. C. Lobo, 2001). Apesar de manter a centralidade de Lisboa, tenta equilibrar as assimetrias, fortalecendo os sub-centros e as ligações.

<sup>154</sup> Resolução do Conselho de Ministros, 1989.

<sup>155</sup> (Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio, 1988).

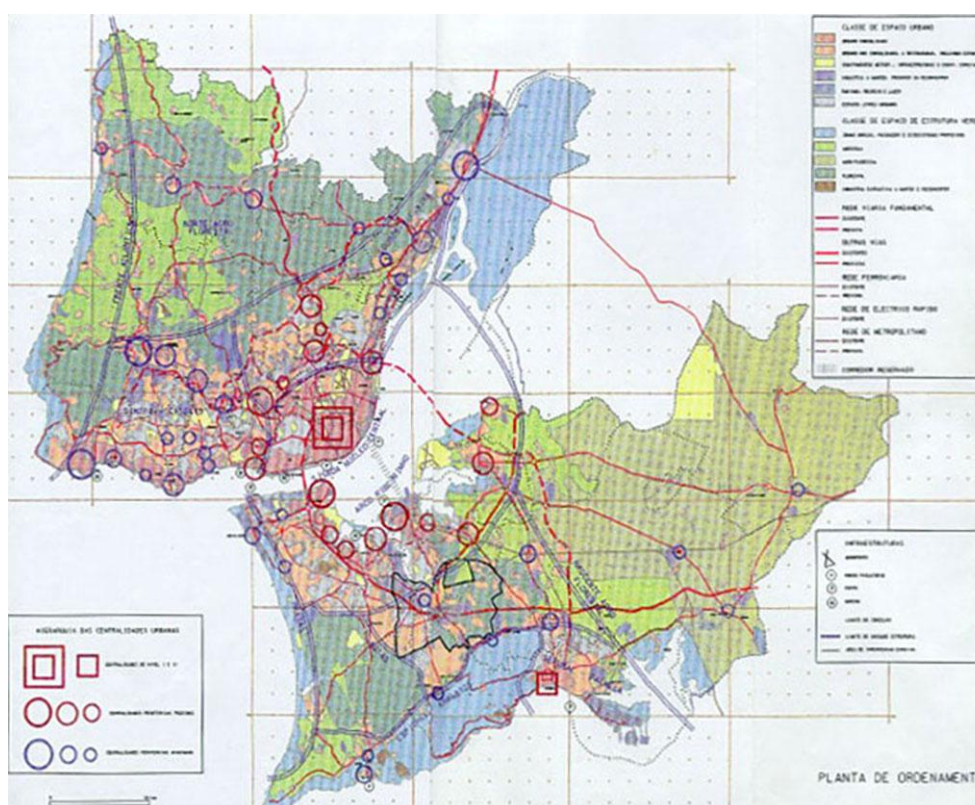


Fig. 116 | Plano Regional de Ordenamento do Território da área Metropolitana de Lisboa. 1992 Planta de Ordenamento. Fonte: Cedru (Site)

O plano é terminado em 1992, mas nunca chega a ser aprovado. Divergências com os planos diretores municipais em elaboração à data e incompatibilidades com a decisão do governo sobre a localização da nova travessia do Tejo e transformações estruturais associadas (crescimento dos municípios de Alcochete e Montijo) ou decididas entretanto (Expo 98<sup>o</sup>), condicionam a sua aprovação e aplicabilidade (L. B. Soares, 2003), sendo definitivamente afastado com a mudança de governo em 1995.

As alterações legislativas, no final dos anos 90 modificaram a natureza, tipo e conteúdos dos planos regionais, que passaram a ser um instrumento de desenvolvimento territorial, com carácter estratégico (L. B. Soares, 2003). A elaboração do PROTAML nestes moldes é iniciada em 1999, da responsabilidade da CCDRLVT e sob a coordenação de António Fonseca Ferreira<sup>156</sup> é aprovada em 2002<sup>157</sup>.

O desenvolvimento do plano segue a integração numa estratégia global de planeamento, na continuidade do Plano Estratégico da Região de Lisboa e Vale do Tejo (1999). No seguimento da aprovação, ficam criadas diretrizes para o início das revisões dos PDM da AML, de forma a assegurar a coerência do modelo territorial e das opções estratégicas.

<sup>156</sup> Presidente da CCDRLVT de 1998 a 2009.

<sup>157</sup> (Resolução do Conselho de Ministros n.º 68/2002, 2002).

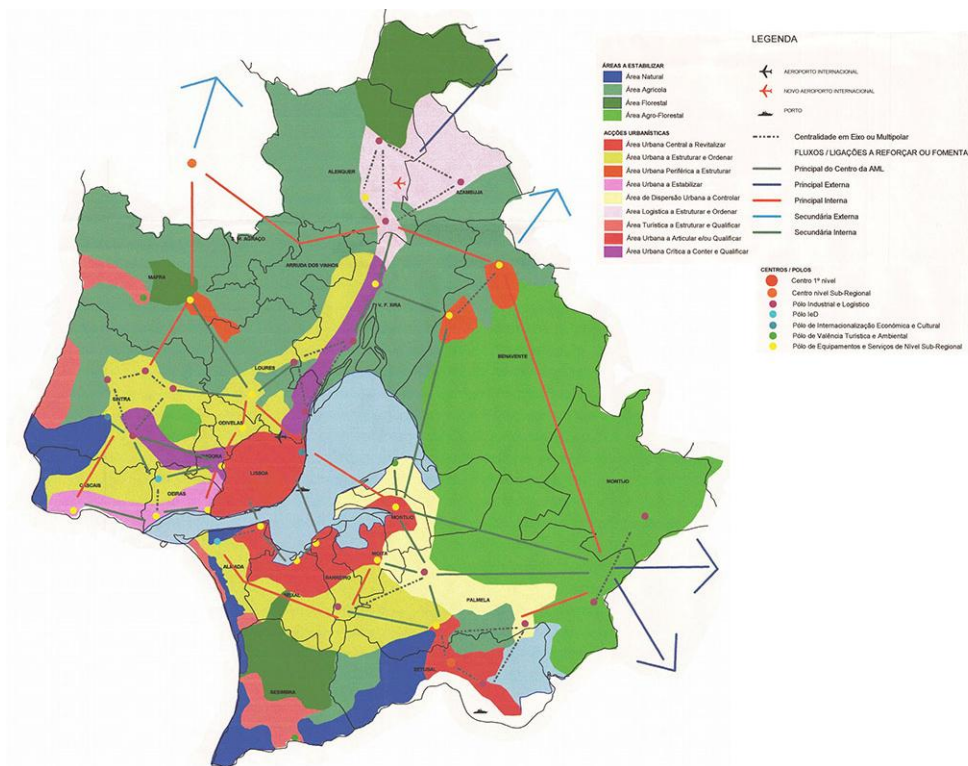


Fig. 117 | Plano Regional de Ordenamento do Território da área Metropolitana de Lisboa. 2002. Esquema do Modelo Territorial. Fonte: SNIT (Site)

O plano “herda” os estudos de diagnósticos realizados, e segue um modelo territorial baseado no anterior, actualizado pelas transformações e decisões infraestruturais entretanto construídas. A proposta incide sobre princípios de organização da AML através de uma rede de centralidades e de ligações a vários níveis, de infraestruturas de transportes e de estrutura ecológica.

A estratégia territorial indica um cenário de revalorização de Lisboa, introduzindo a ideia de uma "cidade de duas margens" ancorada no estuário do Tejo como o principal espaço da estrutura metropolitana. Assume a exposição da AML à economia global de novos serviços – logística, distribuição, mobilidades - grandes unidades com requisitos de acessibilidade de grande escala. O modelo territorial pretende contrariar um crescimento extensivo e periférico, apostando numa estrutura policentrada e diversa, correcção de desequilíbrios urbanísticos e salvaguarda de valores naturais e paisagísticos.

Na Margem Sul são identificadas várias unidades territoriais (e sub-unidades correspondentes) - Arco Ribeirinho Sul, Setúbal-Palmela, Planície Interior Sul e Arrábida - Espichel - Matas de Sesimbra - espelho da diversidade de dinâmicas de ocupação dos territórios. No desenvolvimento da “cidade de duas margens”, a unidade do Arco Ribeirinho Sul ganha mais relevância, foco de uma recentragem do núcleo metropolitano em torno do rio. Neste espaço, para além da identificação de centralidades e espaços motores importantes, são destacadas também áreas com potencialidade de reconversão e renovação - Quimiparque, Margueira e Siderurgia Nacional.

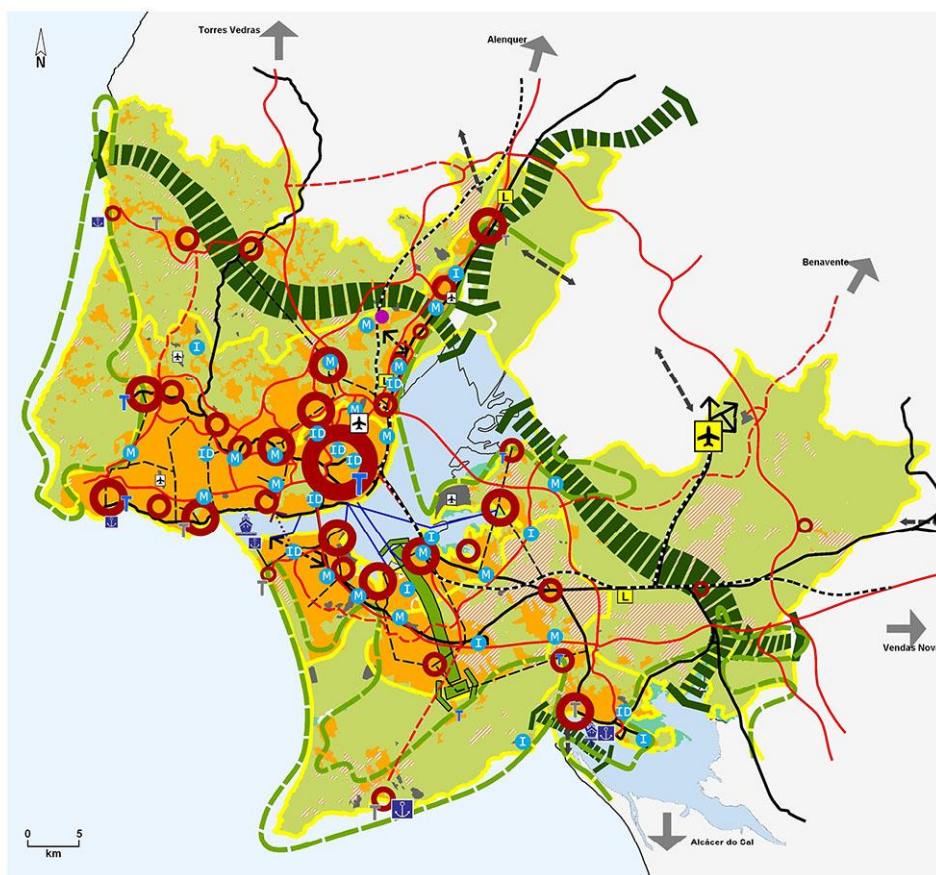


Fig. 118 | Plano Regional de Ordenamento do Território da área Metropolitana de Lisboa. 2010. Esquema Global do Modelo Territorial. Fonte: (CCRLVT, 2010, p. 43)

Em 2008, o anúncio de grandes investimentos infraestruturais fortemente condicionadores das dinâmicas territoriais, propiciam a revisão do PROTAML<sup>158</sup>. O novo modelo apresentado para discussão pública em 2010, ajusta o modelo territorial às dinâmicas territoriais em curso e às alterações expectáveis pelas novas infraestruturas. O reforço da atractividade, mobilidade e conectividade metropolitana, são o mote o desenvolvimento de actividades diversificadas e o fortalecimento de um modelo policentrado. No caso da Margem Sul, prevê-se o desenvolvimento de actividades metropolitanas nas áreas do conhecimento, saúde e cultura/lazer, beneficiando da proximidade do Novo Aeroporto de Lisboa. Neste sentido, a unidade do “Arco Ribeirinho Sul” é alargada até Alcochete, englobando toda a coroa urbana ribeirinho do Tejo, espaço de maior consolidação e reestruturação urbana relacionada com os investimentos.

Mudanças na administração central em 2011, em conjunto com grandes transformações no panorama político, económico, financeiro e social, à escala regional, nacional e também internacional, alteraram opções determinantes. Face à desactualização do modelo proposto, o plano não é aprovado, embora com bastantes indefinições.

<sup>158</sup> (Resolução do Conselho de Ministros nº 92/2008, de 5 de Junho, 2008). A necessidade de rever o plano face a decisões infraestruturais importantes estava prevista na versão de 2002, que reconhecia os impactes possíveis e a necessidade de reequacionar propostas em detrimento destas mudanças.



O processo conturbado de elaboração e aprovação dos PROTAML evidencia algumas dificuldades de articulação do planeamento com a decisão política, particularmente relevante no campo das infraestruturas metropolitanas, com impactos fortes na estrutura metropolitana. Num primeiro momento, a proposta de plano é abandonada por não corresponder à decisão política que prevaleceu. No segundo, as decisões políticas relativas à localização e pertinência das grandes infraestruturas, acabam por determinar e vincular, os avanços e recuos dos modelos de organização da área metropolitana. Podemo-nos questionar se o plano tem capacidade de planear a estruturação metropolitana, ou é um repositório de decisões já tomadas?

Por outro lado, a definição do carácter do plano regional - plano físico de ordenamento, plano estratégico ou programa regional<sup>159</sup> - tem também sido inconstante ao longo destas décadas com repercussões para a integração do sistema de ordenamento do território. Logo após a aprovação do PROT, Bruno Soares (2003) destaca a “oportunidade da reestruturação e requalificação” da AML com base num conjunto de instrumentos de planeamento integrados. Mas a execução do PROT, na inexistência de mecanismos próprios, depende do ordenamento municipal ou de políticas sectoriais, reforçando a necessidade das opções serem plasmadas noutros instrumentos.

As dificuldades na execução de algumas das propostas, alterações significativas no modelo territorial proposto ou a falta de compromisso com as opções do plano pelas políticas sectoriais, vão condicionar a verificação deste propósito. Conjuntamente com as inevitáveis tensões com os municípios, a demora na elaboração e revisão dos processos tanto dos planos municipais como do próprio plano regional, enfatizam vários aspectos de falta de articulação e de liderança (M. Pereira, 2009). Estas inconsistências ou mudanças de estratégia condicionam os outros processos de planeamento em revisão, para extensões temporais pouco operacionais. Caso disso é por exemplo a necessidade de revisão dos PDM em vigor para se adequarem às definições propostas pelo PROT.

## Os Programas Operacionais Comunitários

A aplicação dos fundos e programas comunitários foi organizada na forma de Programas Regionais Operacionais, coordenados pela Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional de Lisboa e Vale do Tejo, ou em programas sectoriais específicos coordenados pelos Ministérios correspondentes; em ambos os casos com objectivos e subprogramas próprios para cada período de vigência dos quadros de apoio.

A implementação deste processo de apoio e financiamento veio acrescentar significados à definição de “programa”: um processo de decisão, uma estrutura de coordenação que aprova verbas para fins elegíveis, e uma coordenação de calendário e perspectiva

---

<sup>159</sup> A recente Lei de Bases Gerais da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo, define para o nível regional a elaboração de programas regionais, documentos que constituem um quadro estratégico.

temporalizada. De alguma forma, este “envelope financeiro”, mas também sistémico e processual associado aos programas comunitários, trouxe alterações significativas, instituindo uma nova operacionalidade e complexidade às decisões. Ao mesmo tempo introduzem-se novos parceiros institucionais e intermediários técnicos, administrativos, de gestão processual.

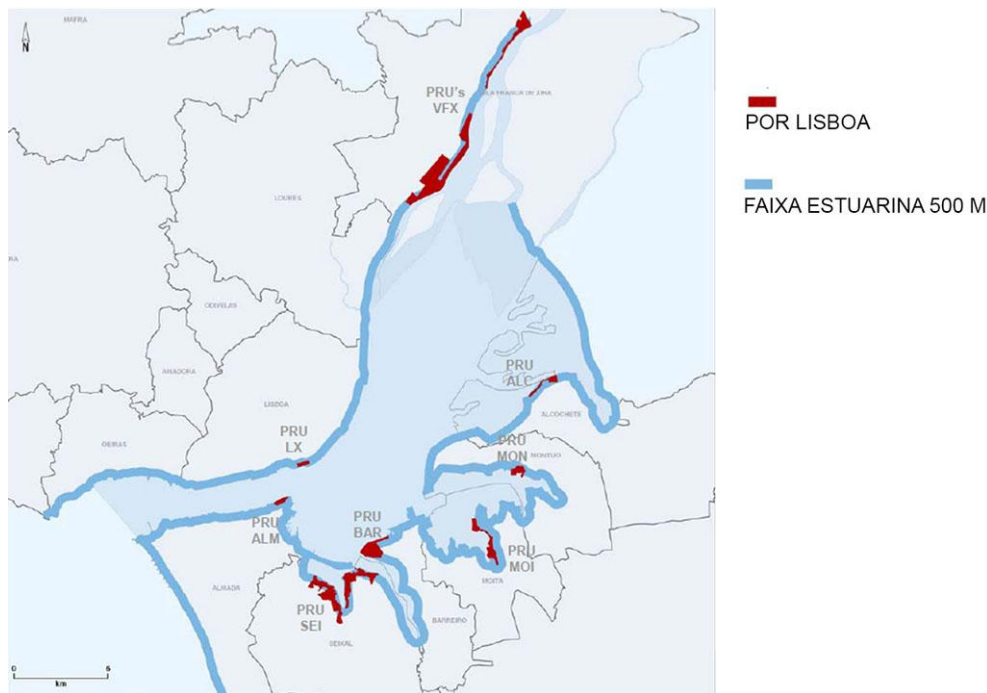
O Programa Operacional da Região de Lisboa e Vale do Tejo (1994-1999) corresponde ao Quadro Comunitário de Apoio II (1994-99). Dividiu-se em três sub-programas: (A) reforço da coesão do território regional e melhoria da qualidade de vida, (B) acções de desenvolvimento de valor estratégico regional e (C) dinamização regional. Concretamente na Margem Sul destacam-se o apoio a saneamento básico, sistemas de tratamento de resíduos, equipamentos de apoio à população (desportivos e culturais).

Ainda no contexto do QCA II, a Intervenção Operacional Renovação Urbana - IORU, correspondeu a um reforço da concretização da política de habitação. Na Margem Sul, o programa financiou iniciativas do PER (realojamentos) e de actuação em bairros sociais em Almada e Setúbal. O Programa de Reabilitação Urbana pretendeu apoiar iniciativas com objetivos semelhante ao URBAN I, aumentando a possibilidades de apoios a municípios da AML e AMP. Na Margem Sul, o programa apoiou acções em Setúbal (Operação de Reabilitação Urbana de Setúbal), na Moita (Vale da Amoreira) e em Almada (Nova Almada Velha).

No Quadro Comunitário de Apoio III (2000-2006), foi desenvolvido o Programa Operacional Regional Lisboa e Vale do Tejo (2000-2006), articulado com a Estratégia de Desenvolvimento da Região de Lisboa e Vale do Tejo. O programa organiza-se em três eixos estruturantes: (1) apoio ao investimento de interesse municipal e intermunicipal, (2) acções integradas de base territorial e (3) intervenções da administração central regionalmente desconcentradas. Na Margem Sul, o programa apoiou um conjunto muito diversificado de acções de qualificação urbana, onde para além das infraestruturas (rede viária, sistemas de tratamento de resíduos, etc.) se destacam um conjunto diversificado de equipamentos desportivos e culturais (polidesportivos, piscinas, bibliotecas, auditórios, rede escolar. São apoiadas várias acções no espaço público: construção de novos espaços, requalificação de zonas históricas e espaços existentes. Com um carácter excepcional foram apoiadas, a execução da 1ª fase do Metropolitano Ligeiro do Sul do Tejo como “grande projecto” e ainda acções dos programas Polis Caparica e Polis Setúbal.

O Programa Integrado para a Qualificação das Áreas Suburbanas da Área Metropolitana de Lisboa - PROQUAL - visou reabilitar zonas degradadas e incentivar a integração e a coesão social, com relevância para acções relacionadas com o espaço público. Neste âmbito foram requalificados espaços na Baixa da Banheira e Vale da Amoreira (Moita) e nos Bairros da Bela Vista, 2 de Abril e 25 de Abril (Setúbal).

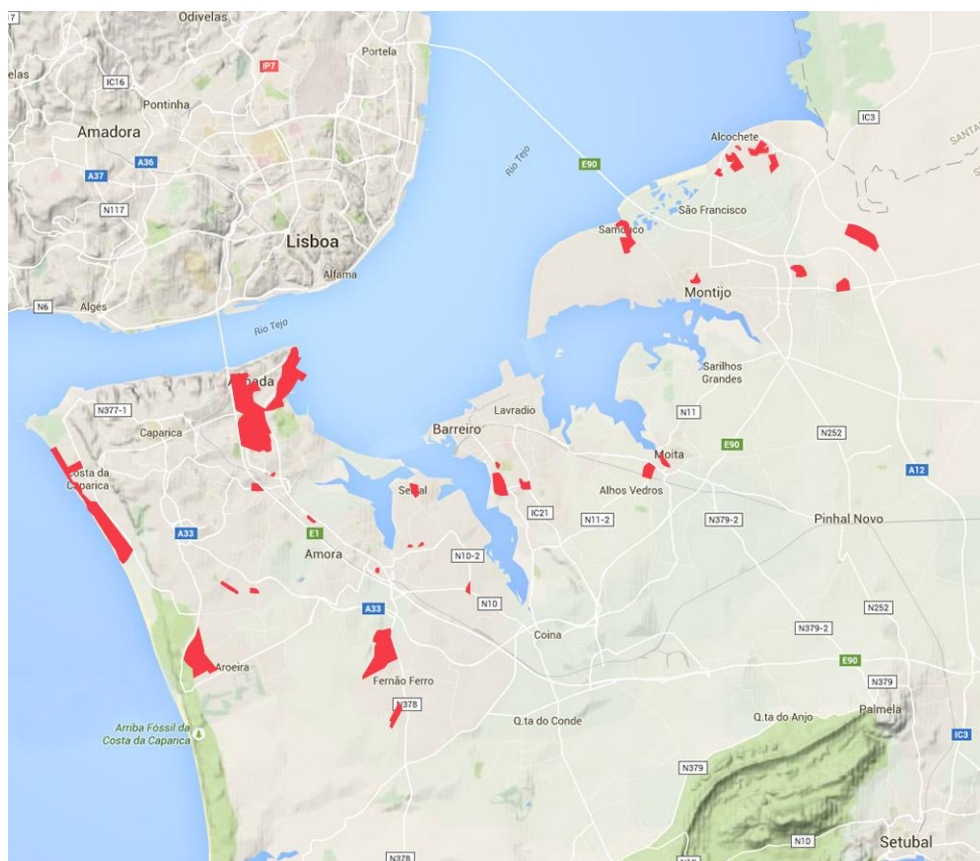
**Fig. 119 | Projectos financiados pela "Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana" na AML.**  
 Fonte: CCDRLVT (Site)



No Quadro de Referência Estratégico Nacional 2007-2013, o Programa Operacional Regional de Lisboa 2007-2013 - POR Lisboa, foi desenvolvido em articulação com o documento “Lisboa 2020, Uma Estratégia de Lisboa para a Região de Lisboa” (A. F. Ferreira, 2007). Foi organizado em quatro eixos prioritários: (1) Competitividade, Inovação e Conhecimento, (2) Sustentabilidade Territorial, (3) Coesão Social e (4) Assistência Técnica. Na acção territorial mantém-se o apoio à construção de infraestruturas e equipamentos (rede escolar, culturais, desportivos) e requalificação de espaços urbanos - zonas históricas, bairros com problemas sociais e espaços públicos. Embora a maioria do apoio “se desloque” das grandes acções de infraestruturização (em princípio já asseguradas) para a construção equipamentos e espaços de proximidade e em menor número para acções animação e gestão do espaço.

O protagonismo das acções de regeneração urbana tem reflexo no desenho da iniciativa “Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana”, enquadrada no eixo 2. Tendo como mote o desenvolvimento de operações integradas de regeneração urbana foram apoiadas: acções em eco-bairros, requalificação de bairros críticos, centros históricos e frentes ribeirinhas e marítimas<sup>160</sup>. Dadas as características dos municípios da Margem Sul, estes beneficiaram de forma muito significativa de apoios neste campo.

<sup>160</sup> Revitalização de Almada Velha-Cais do Ginjal: Cultura, Lazer, Turismo (Almada), Regeneração Urbana - Valorização da Frente Ribeirinha de Amora e Acção Integrada de Regeneração e Valorização da Frente Ribeirinha Seixal-Arrentela (Seixal), Regeneração Programada da Área Ribeirinha de Alburrica (Barreiro), Consolidação da Valorização Integrada da Zona Ribeirinha - Da Caldeira da Moita até à Paria do Rosário (Moita), Requalificação e Dinamização da Frente Ribeirinha do Montijo, Programa de Acção para a Regeneração da Frente Ribeirinha da Vila de Alcochete.



**Fig. 120 | Área ocupada por Planos de Pormenor e Planos de Urbanização, na Margem Sul.**  
 Fonte: Elaboração própria, 2015 sobre base Google Maps (site)

## Planos de Urbanização e de Pormenor - um planeamento “de detalhe”

Ao longo da década de 1990 vai-se consolidando um sistema hierárquico de instrumentos de planeamento, com uma determinação do território em escalas sucessivas e de detalhe crescente: a classificação do uso do solo no PDM, a qualificação do solo urbano nos PU e a definição em detalhe do uso no PP.

A prática no entanto, será menos organizada que a lei. Dos municípios da Margem Sul, Almada é único que desenvolveu planos de urbanização já aprovados: o Plano Parcial de Urbanização de Almada (1992) já referido em cima, e o Plano de Urbanização de Almada Nascente – Cidade da Água (2009) analisado noutra parte deste trabalho.

Em relação aos Planos de Pormenor, a diversidade de contextos, objectivos e estados de concretização é muito diversa. Em termos de números, contam-se 43 planos aprovados até 2014, com uma distribuição desigual por municípios: Almada - 6 planos; Seixal - 17 planos; Barreiro - 3 planos; Moita - 3 planos; Montijo - 2 planos e Alcochete - 12 planos. Se o número elevado de planos aprovados no Seixal se deve à reconversão e requalificação de grandes áreas de loteamentos e construções clandestinas; em Alcochete a maioria dos planos desenha a expansão urbana, maioritariamente residencial; em Almada os planos estão enquadrados no contexto do programa Pólis.

Os objectivos e as razões para a elaboração dos planos, são muito diversificados, dada a variedade de contextos urbanos em que actuam, mas também das próprias características do sistema de planeamento. A possibilidade do Plano de Pormenor alterar usos e índices definidos em PDM, é um dos factores para sejam elaborados planos com um “horizonte” de acção muito específico - legitimação de um uso não previsto, reconversão de pequenas parcelas, etc. Podemos assim organizar a produção de planos de pormenor durante as últimas décadas a partir de algumas “tipologias” relacionadas com os usos ou objectivos dominantes:

- a) A parte mais considerável dos planos<sup>161</sup> (17 de 39) incide sobre a reconversão de áreas urbanas de génese ilegal, os clandestinos que cresceram sem controlo ou regulamentação durante grande parte da 2ª metade do séc. XX. O município do Seixal (11 de 17) destaca-se pela extensão da ocupação urbana deste tipo de assentamentos. A determinação pelo PDM do Seixal da obrigação de elaboração de um plano de reconversão ou de um plano de pormenor ou urbanização (conforme área programada ou não-programa) para as “áreas pré-urbanas” - em conjunto com outras necessidades - conduziu ao número elevado de planos<sup>162</sup> deste tipo. Mesmo dentro desta “tipologia” é patente a diversidade de escalas e formas de acção. Alguns incidem em áreas muito extensas, regulamentando a legalização das construções existentes, definindo perfis-tipo para os eixos viários, determinando espaços para equipamentos e espaços verdes, etc. Exemplo disso é o Plano de Pormenor do Pinhal Conde da Cunha (fases I a VI). Noutros, com uma área de intervenção mais pequena e com um menor nº de lotes construídos, o plano acaba por organizar o loteamento partindo das edificações existentes mas provendo novas áreas de construção distintas - e.g. Plano de Pormenor da Quinta da Fábrica.
- b) Noutros planos, o crescimento residencial é o principal motor da expansão urbana e da necessidade de definir os usos e as formas de ocupação do espaço. Embora o grande *boom* populacional corresponda a décadas anteriores, o sector da habitação continuou a motivar a transformação e urbanização do território. Alcochete é um dos municípios que mais elabora planos deste cariz, no final da década de 90 e início de 2000, potenciados pela nova acessibilidade a Lisboa.

---

<sup>161</sup> SEIXAL: PP da Quinta de São Nicolau de Fora (*Declaração da DGOTDU, 17 de Julho, 1990*); PP dos Redondos (*Declaração da DGOTDU, 11 de Julho, 1995*) alterado pelo (*Aviso n.º 22 754/2007 da CM Seixal, 2007*); PP da Quinta da Fábrica (*Declaração da DGOTDU, 29 de Agosto, 1995*); PP do Pinhal Conde da Cunha / Parcelas I, II e III (*Declaração da DGOTDU, 3 de Outubro, 1996*); PP da Quinta do Conde I (*Declaração da DGOTDU, 30 de Outubro, 1996*); PP da Quinta das Laranjeiras (*Declaração da DGOTDU, 1 de Abril, 1997*); PP de Foros da Catrapona (*Declaração n.º 93/97 da DGOTDU, 2 de Julho, 1997*); PP da Quinta da Vinha Grande (*Resolução do Conselho de Ministros n.º 34/2000, 19 de Maio, 2000*); PP da Quinta de Valadares (*Resolução do Conselho de Ministros n.º 58/2002, 14 de Março, 2002*); PP de Desenvolvimento do Pinhal Conde da Cunha, fases I a VI (*Resolução do Conselho de Ministros n.º 180/2005, 17 de Novembro, 2005*), rectificado pelos (*Aviso n.º 22649/2009 da CM Seixal, 2009*) e (*Declaração de rectificação n.º 2041/2010 da CM Seixal, 2010*); PP de Reconversão de Chaves de Valadares (*Aviso n.º 14423/2012 da CM Seixal, 2012*).

MONTIJO: PP do Bairro Novo do Parque (*Declaração n.º 353/97 da DGOTDU, 5 de Dezembro, 1997*).

<sup>162</sup> Ainda assim, em vários casos a reconversão destas áreas foi efectuada através da figura de loteamento, por se considerar o processo mais expedito (Câmara Municipal do Seixal, 2003).

A obrigatoriedade de planos de pormenor é definida pelo PDM, para áreas urbanizáveis de expansão, mais distantes do centro de Alcochete<sup>163</sup>. Os planos<sup>164</sup> desenham novas malhas urbanas de extensão, espaços residenciais (tipologias uni e plurifamiliares), espaços para equipamentos, espaços verdes, etc., com grande detalhe, incluindo o desenho dos espaços públicos. Na execução dos planos, fica por avaliar a articulação com os elementos existentes e a programação da urbanização e ocupação. São exemplo os planos de Pormenor da Quinta de Paço de Arcos, Fonte da Senhora e da Zona Poente do Samouco, Terra Nova.

- c) Noutros casos são desenvolvidos planos<sup>165</sup> onde a tipologia da moradia unifamiliar é predominante, com esquemas de implantação mais associados à ideia de condomínio residencial, privado, do que a malhas urbanas de continuidade e integração com os espaços existentes. Exemplo de uma expansão deste género são os Planos de Pormenor da Quebrada Norte e da Quebrada Sul em Alcochete.
- d) A escala variável associada ao plano de pormenor faz com que vários casos primem pela definição de áreas de intervenções pequenas<sup>166</sup>, por vezes apenas de 1 ou 2 quarteirões. Nestes casos o objetivo do plano está muitas vezes associado à necessidade de alterar o uso do solo previsto em PDM para um operação específica, ou a regulamentação de uma pequena área de expansão. Exemplos destes casos são o Plano de Pormenor de Cucena, Paio Pires que enquadra a construção de um bairro de habitação social no âmbito do PER (Programa Especial de Realojamento); ou Plano de Pormenor dos Casquilhos, no Barreiro que define a ocupação de alguns lotes na proximidade do que seria o Parque da Cidade.
- e) Outro conjunto de planos pode ser associado a usos específicos - turismo, indústria, logística, comércio, etc. Curiosamente, numa área com um potencial turístico importante, apenas existe um plano relacionado com esta ocupação: Plano de Pormenor do Rego Travesso<sup>167</sup>. Os planos relacionados com logística ou comércio<sup>168</sup>,

---

<sup>163</sup> Este facto diferencia em certa parte, a forma do crescimento urbano em Alcochete e no Montijo associados ao mesmo fenómeno de proximidade a Lisboa.

<sup>164</sup> ALCOCHETE: PP da Zona Poente do Samouco - Terra Nova (*Declaração nº 81/2002 da DGOTDU, 3 de Abril, 2002*); PP da Quinta dos Barris (*Declaração nº 323/2000 da DGOTDU, 4 de Outubro, 2000*); PP da Quinta do Flamingo (*Portaria nº 303/97, de 8 de Maio, 1997*); PP da Quinta de Paço de Arcos - Fonte da Senhora (*Editais nº 189/2008 da CM de Alcochete, 2009*).

BARREIRO: PP da Quinta dos Arcos - Quinta das Canas (*Declaração da DGOTDU de 30 de Maio, 1995*).

<sup>165</sup> SEIXAL: PP da Quinta D. Maria (*Declaração da DGOTDU, 9 de Abril, 1997*).

ALCOCHETE: PP da Quebrada Norte - Alcochete (*Declaração nº 15/2001 da DGOTDU, 9 de Janeiro, 2001*); PP da Quebrada Sul - Alcochete (*Declaração nº 31/2001 da DGOTDU, 29 de Janeiro, 2001*); PP do Canto do Pinheiro (*Editais nº 350/2009 da CM de Alcochete, 2009*).

<sup>166</sup> SEIXAL: PP da Zona do Antigo Campo de Futebol de Arrentela (*Declaração da DGOTDU, 2 de Agosto, 1988*); PP de Cucena, Paio Pires (*Resolução do Conselho de Ministros nº 11-A/2002, 22 de Maio, 2002*). ALCOCHETE: PP do Cerrado da Praia (*Declaração nº 79/2006 da DGOTDU, 18 de Maio, 2006*). BARREIRO: PP dos Casquilhos (*Declaração da DGOTDU, 29 de Outubro, 1991*) alterado pela (*Declaração nº 232/98 da DGOTDU, de 20 de Junho, 1998*); PP da Quinta da Lomba (*Declaração da DGOT de 19 de Agosto, 1989*).

<sup>167</sup> (*Declaração nº 43/2002 da DGOTDU, 11 de Fevereiro, 2002*).

<sup>168</sup> SEIXAL: PP da EN 10 de Santa Marta de Corroios (*Resolução do Conselho de Ministros nº 48/2002, 13 de Março, 2002*). MONTIJO: PP do Barrão - Montijo (*Editais nº 1144/2011 da CM do Montijo, 2011*). MOITA: PP da Quinta da Fonte da Prata Sul (*Declaração da DGOTDU, 1 de Abril, 1997*). ALCOCHETE: PP do Passil Norte

desenvolvem-se tipicamente ao longo de eixos viários importantes ou perto dos seus acessos. De forma similar aos usos habitacionais, a construção da ponte Vasco da Gama, também fomentou a criação de zonas para logística e indústria no Montijo e Alcochete, como exemplifica o Plano de Pormenor do Passil Norte.

- f) Outro conjunto de planos pormenor<sup>169</sup>, também eles com áreas de intervenção pequenas, centram-se no redesenho do espaço público e/ou de pequenas frentes urbanas em áreas consolidadas. O carácter de detalhe é patente quer na regulamentação das áreas para novas edificações (colmatação de frentes de rua, pequenas operações de loteamento, etc.), quer na atenção dada a elementos do espaço público. Por exemplo o Plano de Pormenor da Marginal da Moita (que de alguma forma facilitou a posterior intervenção do programa Polis). Neste campo, enquadram-se ainda os planos desenvolvidos no âmbito do Programa Polis.
- g) Finalmente, a publicação do Regime Jurídico da Reabilitação Urbana<sup>170</sup> em 2009, veio reforçar políticas e instrumentos de acção, entre elas a criação da figura específica do plano de pormenor de reabilitação urbana. Embora não corresponda na exactidão à descrição desta figura, o Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana e Funcional de Cacilhas<sup>171</sup> (2013) em Almada contempla alguns aspectos de necessidade de reabilitação e salvaguarda de elementos patrimoniais importantes.

O regime jurídico define também a criação (e delimitação) de Áreas de Reabilitação Urbana (ARU), zonas que justifiquem uma intervenção integrada de reabilitação, para a qual se definem benefícios fiscais e a possibilidade de acesso aos apoios e incentivos fiscais e financeiros. Na Margem Sul foram delimitadas várias ARU<sup>172</sup>: Cacilhas (articulada com o PP), Trafaria, Almada, Barreiro e Alhos Vedros, tendo-se iniciado os processos para a criação de zonas em todos os municípios.

Em síntese, na maioria dos casos, os planos de pormenor pecam pela articulação com a envolvente ou pela falta de continuidade das estruturas definidas no interior da área delimitada para o plano - um desenho de pormenor centrado no interior e menor integração urbana (ou com outras estratégias mais globais). Os “resultados” e o grau de execução são variáveis, dependendo de factores como a existência de meios de financiamento, interessados na execução, o contexto económico e financeiro, entre muitos outros.

---

(Resolução do Conselho de Ministros n.º 62/2001, 31 de Maio, 2001); PP de Expansão da Área de Indústria, Comércio e Serviços do Passil (Edital n.º 173/2008 da CM de Alcochete, 2008).

<sup>169</sup> ALCOCHETE: PP4 do Samouco (Declaração da DGOTDU, 29 de Outubro, 1991); PP da Área Envolvente ao Quartel da Guarda Nacional Republicana (Declaração n.º 22/98 da DGOTDU, 20 de Janeiro, 1998).

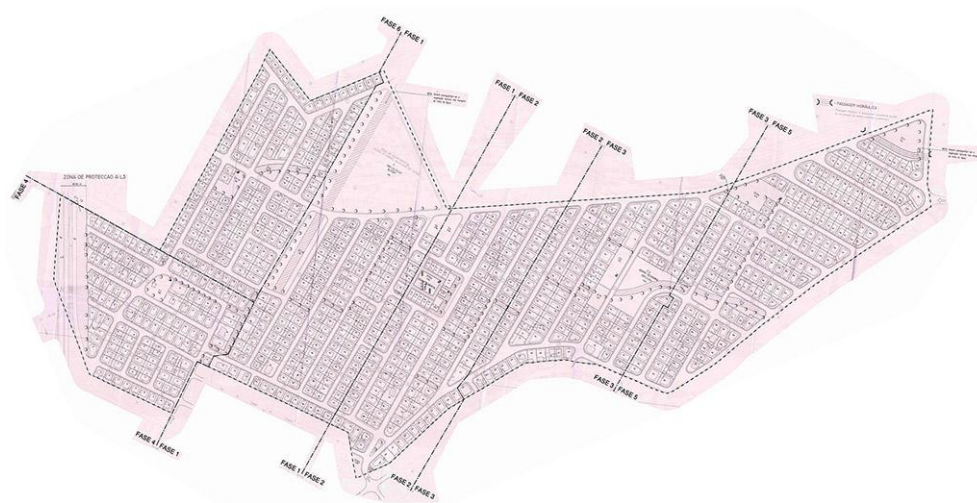
MOITA: PP da Marginal da Moita (Declaração da DGOTDU, 11 de Julho, 1995); PP da Frente Nascente do Largo do Conde Ferreira (Declaração da DGOTDU, 11 de Agosto, 1995).

SEIXAL: PP de Vale de Chicharos (Deliberação n.º 9966/2009 da CM Seixal, 2009).

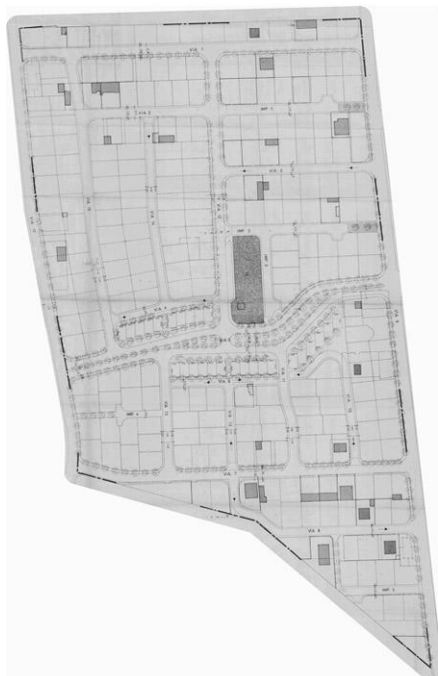
<sup>170</sup> (Decreto-Lei n.º 307/2009 de 23 de Outubro, 2009) alterada pela (Lei n.º 32/2012 de 14 de Agosto, 2012).

<sup>171</sup> (Edital n.º 781/2013 da CM de Almada, 2013).

<sup>172</sup> Cacilhas (Edital n.º 446/2011 da CM de Almada, 2011), Trafaria (Edital n.º 117/2012 da CM de Almada, 2012), Almada (Edital n.º 118/2012 da CM de Almada, 2012), Barreiro (Aviso n.º 9976/2012 da CM do Barreiro, 2012) e Alhos Vedros (Aviso n.º 4808/2014 da CM da Moita, 2014).



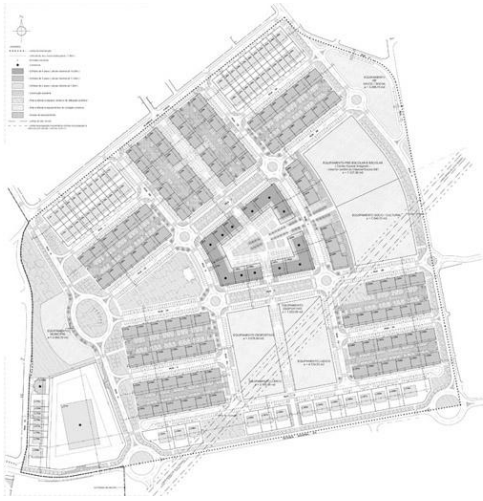
**Fig. 121** | PP Pinhal Conde da Cunha (fases I a VI) Planta de Implantação e imagem aérea.  
 Fonte: SNIT (site) e Google Maps (site)



**Fig. 122** | PP Quinta da Fábrica. Planta de Implantação e imagem aérea.  
 Fonte: SNIT (site) e Google Maps (site)



**Fig. 123** | *PP Quinta de Paço de Arcos - Fonte da Senhora. Planta de Implantação e imagem aérea.*  
 Fonte: SNIT (site) e Google Maps (site)

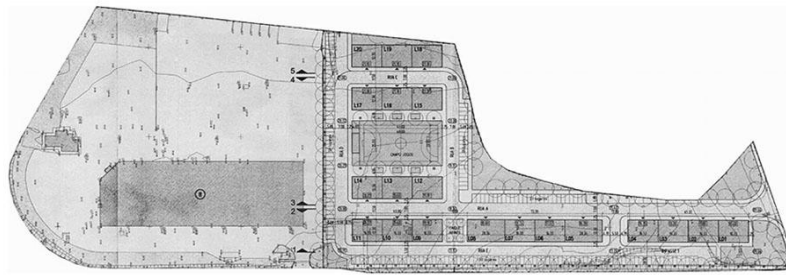


**Fig. 124** | *Plano de Pormenor da Zona Poente do Samouco - Terra Nova. Planta de Implantação e imagem aérea.*  
 Fonte: SNIT (site) e Google Maps (site)

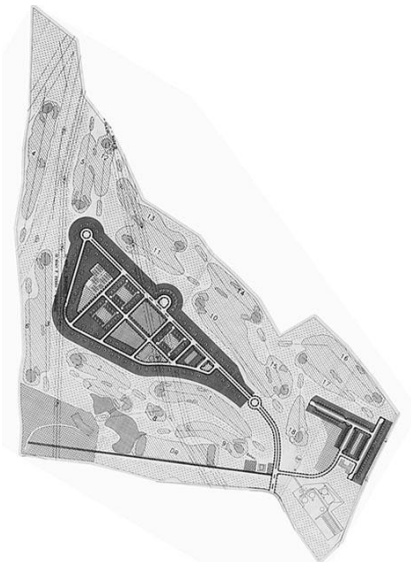


**Fig. 125** | *PP Quebrada Norte e PP Quebrada Sul. Plantas de Implantação e ortofotomapa.*  
 Fonte: SNIT (Site) e Google Maps (site)

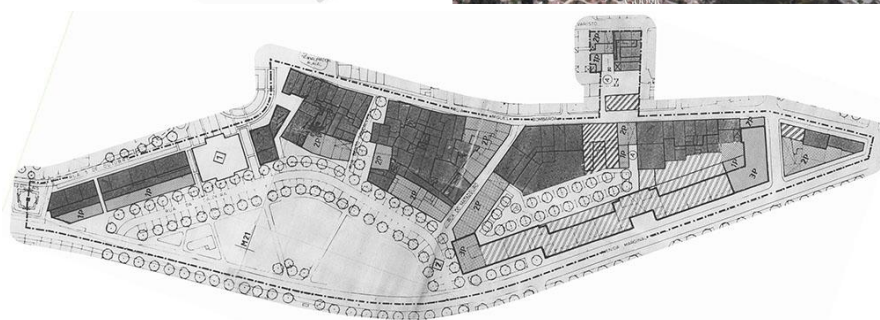




**Fig. 126** | Plano de Pormenor de Cucena, Paio Pires. Planta de Implantação e imagem aérea. Fonte: SNIT (site) e Google Maps (site)

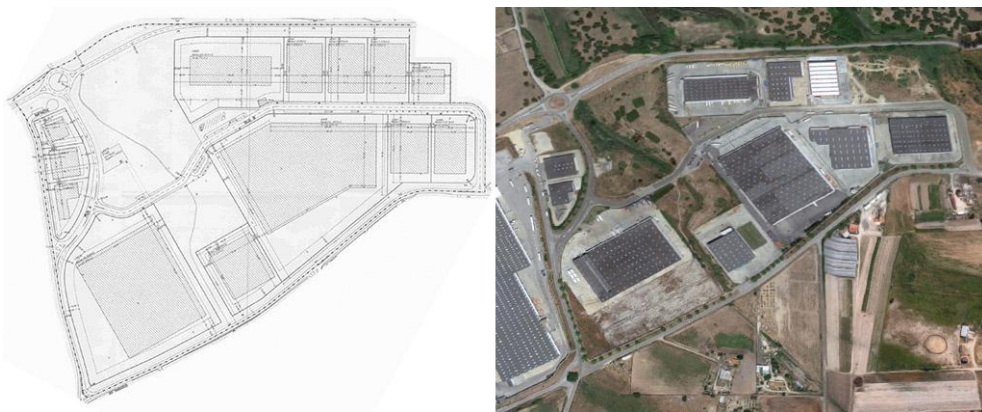


**Fig. 127** | Plano de Pormenor do Rego Travesso. Planta de Implantação e imagem aérea. Fonte: SNIT (site) e Google Maps (site)



**Fig. 128** | Plano de Pormenor da Marginal da Moita. Planta de Implantação e imagem aérea. Fonte: SNIT (site) e Google Maps (site)

**Fig. 129** | Plano de Pormenor do Passil Norte. Planta de Implantação e imagem aérea.  
Fonte: SNIT (site) e Google Maps (site)



**Fig. 130** | Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana e Funcional de Cacilhas. Planta de Implantação e ortofotomapa.  
Fonte: SNIT (site) e Google Maps (site)



O Plano de Pormenor é assim usado, numa grande diversidade de situações, que não só numa acção reguladora, mas muitas vezes “legalizadora” ou “legitimadora”. Os casos concretizados são frequentemente associados a outros instrumentos ou enquadramentos: programas de execução, financiamento comunitário, pressão do mercado, projectos urbanos, etc. Enquanto os casos de não concretização podem-se relacionar com uma oferta desfasada da procura (por exemplo nos casos relacionados com o programa habitacional) ou a garantia de outros interesses a longo prazo.

## O espaço público, como projecto

Se os primeiros anos de intervenção dos municípios no período democrático foram marcados pela necessidade de inverter os défices importantes herdados das várias décadas de crescimento desregulado; os anos seguintes trazem novas temáticas de intervenção camarária: a aposta na requalificação da imagem urbana, a construção de espaços públicos, valorização de aspectos identitários e culturais em intervenções físicas, recuperação ambiental de espaços urbanos e naturais, etc. A verdadeira alteração de “modelo” dá-se depois da experiência da Expo 98’ que acrescenta novas características processuais para o campo de acção do espaço público e do desenho urbano:



**Fig. 131** | Escadaria da Rua Trigueiros Martel. Nova Almada Velha. Fonte Própria 2015



**Fig. 132** | Rua Cândido dos Reis, Cacilhas. Fonte: CM Almada (Flickr)

- ▶ aumento da escala de intervenção, para lá do jardim ou da praça, a acção prolonga-se pelos sistemas urbanos (sejam centros históricos, frentes ribeirinhas ou corredores verdes);
- ▶ a desindustrialização e a introdução de novos usos e imagens de referência;
- ▶ o aproveitamento da infraestruturação para introduzir outras qualificações;
- ▶ novas lógicas processuais - as experiências dos projectos urbanos, com lógicas estratégicas e operativas, congregando actores e meios;
- ▶ novas tipologias e ofertas de espaço público.

#### a) Os centros históricos e a reabilitação urbana como tema de programa

O ciclo crescente de expansão fez com que os espaços residenciais mais atractivos se afastassem dos núcleos históricos na Margem Sul. As acções de reabilitação destes núcleos (espaços públicos, equipamentos, edificação) iniciam-se nos anos 1990 e prolongam-se até à actualidade com diferentes modelos e formas de actuação. Os apoios de fundos europeus são fundamentais para a concretização das operações, sejam os programas operacionais sectoriais ou regionais, quer de iniciativas específicas de reabilitação como o RECRIA e de Regime Especial de Participação e Financiamento na Recuperação de Prédios Urbanos em Regime de Propriedade Horizontal (RECRIPH).

Em Almada, o programa de Reabilitação Urbana “Nova Almada Velha” (1996-2000), talvez tenha sido a primeira iniciativa<sup>173</sup> integrada de intervenção em núcleos históricos. Com intervenções na zona antiga de Almada e do Cais do Ginjal, congregou acções de dinamização económica e social com intervenções de requalificação física. Novos espaços públicos foram criados ou recuperados: espaços exteriores de Almada Velha, Jardim do Rio, Passeio Ribeirinho de ligação a Cacilhas e Jardim Botânico da Casa da Cerca. A articulação entre as duas zonas de intervenção foi assegurada pela construção do Elevador da Boca do Vento (em conjunto com acções de consolidação da escarpa). No seguimento deste programa foi desenvolvida a iniciativa “Revitalização Almada Velha-Ginjal, Cultura Lazer e Turismo, Parcerias de Regeneração Urbana” (2008-2012), que

<sup>173</sup> Anteriormente a CM Almada tinha já desenvolvido uma operação de Reabilitação do Património Edificado no núcleo histórico de Almada, na qual integrou a reabilitação e instalação do Centro de Arte Contemporânea na Casa da Cerca (1993).

**Fig. 133** | R. Almirante Cândido dos Reis, Montijo. Fonte Própria, 2014



**Fig. 134** | Av. Alfredo da Silva, Barreiro. Fonte Própria 2015



**Fig. 135** | Praça da República em Alhos Vedros. Fonte: (CM Moita, 2013, p. 14)



**Fig. 136** | Espaço Público no Bairro das Descobertas. Fonte: CM Moita (Site)



pretende continuar a requalificação dos espaços centrais, agora com maior ênfase na zona da Cacilhas<sup>174</sup> e a sua envolvente.

Em alguns municípios, as operações de reabilitação dos núcleos históricos desenvolvem-se associadas a outras iniciativas como a regeneração das frentes ribeirinhas (ver ponto seguinte) ou programas ligados à revitalização do comércio tradicional. Do primeiro são exemplo as acções de requalificação do espaço público nos núcleos históricos do Seixal, Arrentela, Amora e Alcochete. Do segundo são exemplo as intervenções enquadradas no Projecto Especial de Urbanismo da Baixa de Montijo: reconversão da Praça da República (2001), pedonalização de algumas ruas comerciais ou remodelação de mobiliário urbano. Ainda ligado a espaços comerciais, o caso da requalificação do mercado municipal e da avenida adjacente no centro do Barreiro, é um exemplo de parcerias com actores privados. A transformação destes espaços centrais foi feita em parceria com a entidade gestora de um centro comercial instalado nas imediações.

Casos ainda existem, como o da Moita em que a acção de reabilitação passou pela constituição de um Gabinete Técnico Local da Moita e Alhos Vedros (200-2002), com acções de requalificação de espaços públicos nestes espaços. Ainda neste município, foram desenvolvidas várias acções de recuperação e requalificação urbana para os núcleos de urbanos do Vale da Amoreira e da Baixa da Banheira, por exemplo: Programa de recuperação e requalificação urbanística do Vale da Amoreira (1995-2002), Operação de revitalização urbana do Vale da Amoreira (1996-2002), Operação de Revitalização

---

<sup>174</sup> Requalificação da Rua Cândido dos Reis, Tratamento do Passeio Ribeirinho de Cacilhas ao Olho-de-Boi, reabilitação do Museu Naval de Almada e consolidação da Escarpa Ribeirinha



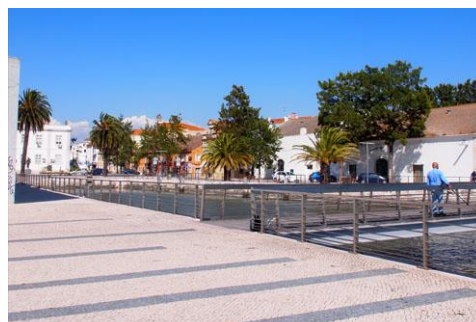
**Fig. 137** | Parque José Afonso, Baixa da Banheira. Fonte Própria, 2011



**Fig. 138** | Passeio Ribeirinho do Seixal. Fonte Própria, 2012



**Fig. 139** | Passeio Ribeirinho Augusto Cabrita, Barreiro. Fonte: J. Pinto, 2013



**Fig. 140** | Frente Ribeirinha do Montijo. Fonte Própria, 2014

Urbana da Vila da Baixa da Banheira (2000-2006), Iniciativa Bairros Críticos (2006-2012) e Vale construir o futuro (2009-2012).

Mais recentemente foram lançados programas municipais de reabilitação urbana (associados ou não a alterações legislativas), cujos resultados não é possível ainda avaliar. É o caso do Programa Reabilitação Urbana para o Barreiro Antigo (2008) e o Programa Municipal de reabilitação Urbana, Moita 2025 (2013).

### **b) As frentes de água: parques, passeios e avenidas**

A partir da década de 1980, as frentes de rio crescem em protagonismo, tornando-se prioritárias na acção municipal a partir da Expo'98. Na Margem Sul, a valorização destes espaços engloba, para além de questões de imagem, recreio e lazer, uma forte ligação com a recuperação das identidades tradicionais, profundamente ligadas ao rio.

A Moita parece ser o município que primeiramente colocou este “desígnio” nas estratégias de intervenção e nos instrumentos de planeamento, com a determinação de um conjunto de espaços públicos e de acções de requalificação de áreas ribeirinhas no plano municipal de 1983 (e. g. a aquisição de terrenos para espaços verdes, recuperação de moinhos de maré, lançamento de estudos de planeamento para a frente ribeirinha da Moita, etc.). Resultado deste esforço, a construção do Parque José Afonso (1993), na Baixa da Banheira, 25 hectares de espaços verdes e equipamentos que mediam a interacção da frente urbana com a frente de rio, numa intervenção pouco comum para a época. Esta acção de qualificação de espaços ribeirinhos teve continuidade nos vários núcleos urbanos (Parque das Salinas em Alhos Vedros, Parque das Canoas no Gaio, Parque de Merendas da Praia Fluvial do Rosário, etc.).

Entre 2001 a esta estratégia deu lugar à elaboração do Programa de Valorização da Zona Ribeirinha “Pró-Tejo”, que definiu um conjunto de orientações e projectos de intervenções integradas, para a extensa frente ribeirinha (da Baixa da Banheira a Sarilhos Pequenos). Parte deste programa - correspondente à frente de rio do centro da Moita - pôde ser executado com o apoio do programa Pólis (ver ponto seguinte). Enquanto outra parte mais extensiva foi concluída recentemente: a articulação da zona da Caldeira da Moita com a Praia do Rosário, com acções de recuperação ambiental, criação de percursos cicláveis e pedonais.

De forma similar, outros municípios desenvolveram programas ou estratégias de intervenção relacionadas com as frentes de rio, durante a década de 2000. No caso do Seixal, a estratégia de intervenção passou pelo desenvolvimento de vários projectos de espaços ribeirinhos em torno da Baía do Seixal, executados parcialmente ao longo tempo: passeio ribeirinho do Seixal, da Arrentela e da Amora, com grande impacto na imagem e no uso destas áreas. A necessidade de completar e consolidar esta estratégia fez-se com o Plano de Valorização da Baía do Seixal, num conjunto de projectos integrados (ambiente, turismo, actividades económicas, regeneração urbana, dinamização cultural e social). Com uma maior relevância dos temas do lazer com incidências ambientais e ecológicas, pretende-se desenvolver os vários núcleos urbanos de forma coerente e integrada, valorizando os ecossistemas naturais e a identidade local.

No Barreiro, no seguimento das acções apoiadas pelo programa Polis (ver ponto seguinte) é desenvolvida a IMPAR, Iniciativa Municipal de Programação da Área Ribeirinha, que desenhou um visão global e integradas do desenvolvimento das frentes ribeirinhas do concelho. São identificadas três áreas de acção: frente nascente do Tejo, frente norte correspondente à Quimiparque e a frentes urbanas norte e poente até Coina. Parte destas áreas, foi recuperada com o programa Repara - Regeneração Programada da Área Ribeirinha de Alburrica - a frente urbana norte do Barreiro, com acções de requalificação física, dinamização económica, social e cultural: qualificação da zona da Alburrica (caminhos pedestres, recuperação da praia), requalificação de avenidas e de espaços públicos associados a equipamentos.

No Montijo foi desenvolvido em 2001 o Plano Estruturante da Zona Ribeirinha (PEZOR) englobando os 267 ha da frente ribeirinha, num conjunto de projectos articulados de requalificação ambiental e urbana. Dessas destacam-se a deslocalização do terminal fluvial, requalificação do Parque Municipal Carlos Loureiro, a recuperação do Moinho de Maré do Cais e a recuperação da Frente Ribeirinha do Montijo. Embora a frente de água intervencionada seja relativamente pequena (comparado com outros municípios) transformou a imagem da cidade e dos seus usos de turismo e lazer.

Em Alcochete é desenvolvida a Operação Integrada de Regeneração Urbana da Frente Ribeirinha de Alcochete (do Sítio das Hortas ao Cais Palafítico do Samouco), que integra a frente de rio do concelho. Alguns dos projectos foram executados com o Programa de acção para a regeneração da Frente Ribeirinha da Vila de Alcochete: requalificação da frente ribeirinha, dos espaços públicos do núcleo histórico, espaços de comércio e de acesso a equipamentos culturais e sociais, polo de dinamização ambiental, etc..



**Fig. 141** | *Avenida D. Manuel I. Alcochete.*  
Fonte Própria, 2014

**Fig. 142** | *Jardim do Rio, Almada.* Fonte:  
CM Almada (Flickr)

Em Almada, as intervenções nas frentes de água têm um carácter bastante distinto, dadas as próprias características do município. Enquanto a frente de mar foi alvo de uma extensa operação Pólis (ver ponto seguinte), as frentes de rio a norte do município têm sido recuperadas em acções independentes associadas aos núcleos históricos: passeio ribeirinho da Trafaria e passeio ribeirinho de Cacilhas - Olho de Boi.

### c) Os parques urbanos

Como vimos anteriormente, apesar da construção de alguns parques e jardins importantes ao longo dos anos da industrialização, o crescimento urbano ultrapassou em muito as “áreas de serviço” destes espaços. Assim, com um novo foco nas preocupações ambientais, paisagísticas e de socialização, estes espaços e estruturas verdes foram crescendo em número, mas também em escala, com a construção de vários parques urbanos, com localizações e impactos importantes nas estruturas urbana e ecológica.

Em Almada, a construção do Parque da Paz (1995) é possibilitada por um processo de reserva e aquisição dos terrenos pela CM Almada, enquadrada pelo Plano Parcial de Almada PP7/PP9. O parque desempenha um papel relevante nas actividades sociais e de lazer, como um elemento congregador de vários tecidos urbanos. A diversidade de espaços e ecossistemas permite também suportar importante habitat para fauna e flora selvagem. Já anteriormente o Parque Urbano Comandante Júlio Ferraz (1987) concretizou um espaço verde planeado há muito para aquela zona da cidade. Esta política estende-se também a outros núcleos urbanos do concelho: Jardim Urbano da Costa da Caparica (2008, integrado no Pólis), Parque Multiusos da Sobreda (2009), Parque Aventura da Charneca de Caparica (2009), Parque Urbano do Fróis (2013).

No Seixal, o Parque Urbano das Paivas (1990) foi um dos primeiros espaços verdes a dinamizar usos importantes, num tecido urbano bastante ocupado e descaracterizado, enquanto o Parque da Quinta dos Franceses (2001) desenvolveu-se com usos associados à frente ribeirinha em transformação e a novos equipamentos culturais. No Barreiro, o Parque da Cidade (2000) aproveita os terrenos de um antigo complexo industrial corticeiro, fazendo a articulação entre várias malhas urbanas, com espaços naturais e diversas áreas desportivas, culturais e de lazer.



**Fig. 143** | *Parque da Paz*. Fonte: CM Almada (Flickr)



**Fig. 144** | *Parque Urbano das Paivas*. Fonte: CM Seixal (Flickr)



**Fig. 145** | *Parque da Cidade*. Fonte: CM Barreiro (Site)



**Fig. 146** | *Corredor Verde do Vale Salgueiro*. Fonte: CM Montijo (Site)



Noutro nível, a definição da estrutura ecológica metropolitana preconizada pelo PROT AML (2002) prevê a concretização da mesma a nível municipal, com a definição de sistemas de espaços verdes e naturais. A definição destas estruturas ecológicas municipais (principalmente enquadradas nas revisões dos PDM em curso), pode trazer a diversificação de espaços verdes suportados numa rede de continuidade. Exemplo disto é o corredor verde do Vale Salgueiro (Montijo) que se desenvolve ao longo de uma linha de água e é enquadrado de diferentes formas na malha urbana.

#### **d) Os espaços da mobilidade**

Já referimos que as acções de infraestruturização destes territórios foram uma prioridade durante as últimas décadas, sendo as infraestruturas associadas à mobilidade parte importante deste investimento. Apesar do foco se manter na componente “dura” da infraestrutura, alguns casos mostram soluções de maior compatibilização com usos mais “soft” ou com a integração de outros modos de deslocação e algumas interacções com o espaço público.

O caso da construção do Metro Sul do Tejo ilustra esta mudança. Com objetivos de melhorar o sistema de transportes colectivos e reforçar a coesão, pretende articular os municípios de Almada, Seixal, Barreiro e Moita (em diferente fases). O projecto de construção da rede de metro ligeiro é iniciado em 2002, sendo o primeiro troço inaugurado em 2008. Várias restrições (orçamentais e operacionais) limitam até agora, a implantação da rede ao concelho de Almada e pontualmente ao Seixal: articulando áreas de centralidade e interfaces de transportes numa estrutura urbana muito diversificada. A definição de um espaço canal dedicado e a implantação em tecidos consolidados conduziu a elaboração de um Projecto de Requalificação do Espaço Canal do MST e espaços públicos adjacentes.



**Fig. 147** | Metro Sul do Tejo, Estação da Cova da Piedade.  
Fonte: CM Almada (Flickr)



**Fig. 148** | Terminal Fluvial do Montijo.  
Fonte Própria, 2014



**Fig. 149** | Ciclovía Trafaria - Costa da Caparica.  
Fonte Própria, 2014



**Fig. 150** | Circular Externa do Montijo.  
Fonte Própria, 2015

Já numa lógica *park&ride*, são relocizados ou expandidos vários terminais fluviais - Barreiro (1995), Seixal (1997), Montijo (2002) - privilegiando a construção de grandes bolsas de estacionamento. Nos casos do Seixal e do Montijo, a relocação dos terminais implicou a libertação de espaços nos centros históricos, mas não assegurou que os novos espaços tivessem uma inserção na malha urbana. A facilidade de acesso e de articulação com o modo automóvel impossibilitou um melhor acesso para outros modos de deslocação, mas também o aproveitamento do efeito de centralidade destes espaços para “contaminações positivas” nas imediações.

As intervenções de requalificação do espaço público mais canónico incluem também novos paradigmas de mobilidade: o condicionamento do trânsito automóvel sobretudo dos centros históricos, a criação ou extensão de áreas pedonais, a inclusão de ciclovias e caminhos pedonais associados a novos espaços públicos (de carácter mais extensivo, como parques, passeios ribeirinhos ou eixos viários). Neste contexto, alguns municípios desenvolveram planos e programas para os modos suaves, e.g.: PEDAL, Plano de eco-mobilidade e desenvolvimento de Alcochete, Programa municipal de percursos pedonais e cicláveis da Moita.

Algumas acções em espaços tendencialmente rodoviários, evidenciam preocupações de qualificação, quer no redesenho da estrutura urbana a partir de novos eixos viários, quer no próprio perfil dos eixos, com maiores preocupações de compatibilização de modos e usos. Embora sejam muitas vezes casos de acção pontual e fragmentada, demonstram algumas mudanças, exemplos das circulares de Alcochete e do Montijo.

## e) O Programa Pólis

Neste contexto de regeneração urbana, foram desenvolvidas na Margem Sul duas intervenções na componente 1 - operações integradas de requalificação urbana e valorização ambiental - na Costa da Caparica (fase 1) e em Setúbal (fase 2); para além do apoio a intervenções mais pequenas na componente 4, no Barreiro e na Moita.

A intervenção na Costa da Caparica veio de encontro à necessidade de uma acção qualificadora deste pólo urbano e turístico da AML, já reclamada pelas instituições locais. Com uma área total de 650 hectares, englobou uma grande extensão da frente marítima e algumas áreas mais interiores associadas, de requalificação ambiental e urbanística. Ancorada num plano estratégico, a intervenção pretendeu desenvolver acções de: reestruturação urbana (requalificação da frente de praias, valorização da estrutura verde e dos espaços públicos), melhoria da qualidade de vida dos residentes (novos equipamentos sociais, realojamentos), valorização turística (recuperação dunar, novos acessos, unidades hoteleiras) e melhoria da mobilidade e acessibilidade (restrição do trânsito automóvel, promoção de modos alternativos e intermodalidade).

O plano estratégico definiu os vários projectos estruturantes, correspondendo a cada um destes um plano de pormenor<sup>175</sup>. Destes, cinco foram terminados e aprovados<sup>176</sup>, embora tenham graus de execução distintos. Uma primeira fase de intervenções foi concluída em 2008 e 2009, com a construção do jardim urbano da Costa da Caparica e os espaços públicos na frente de praia urbana. Depois destas acções, o processo foi-se estendendo no tempo e encontrando dificuldades várias para continuar. A decisão em 2014, de liquidação da CostaPolis, gestora do programa, comprometeu a conclusão das acções equacionadas pelo programa.

Em Setúbal o programa integrou uma área de 64 hectares, na frente de rio do centro da cidade. O plano estratégico elencou objectivos estruturantes para a montagem da intervenção: revitalização da frente ribeirinha como factor de valorização da cidade; desenvolvimento de espaços de cultura, lazer e turismo articulando o centro histórico com o rio; reordenamento da estrutura viária e a desincentivo ao trânsito automóvel, valorização ambiental da serra da Arrábida e do Estuário do Tejo e a refuncionalização económica da cidade.

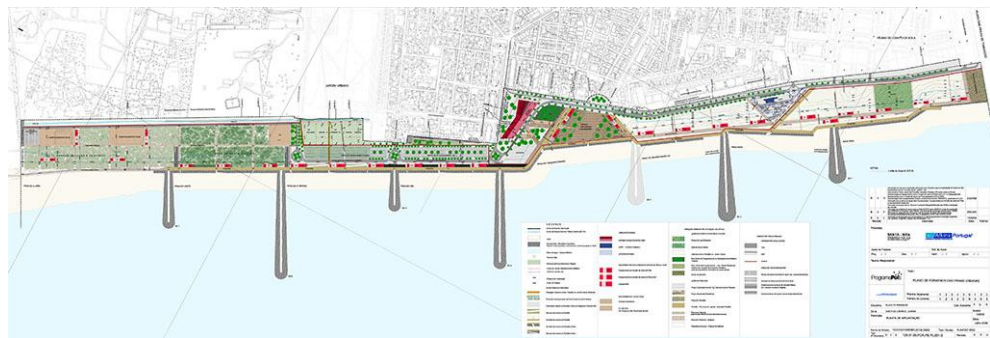
---

<sup>175</sup> PP das Praias Urbanas, PP do Jardim Urbano, PP do Bairro do Campo da Bola, PP da Frente Urbana e Rural Nascente, PP das Praias de Transição, PP das Praias Equipadas e PP dos Novos Parques de Campismo.

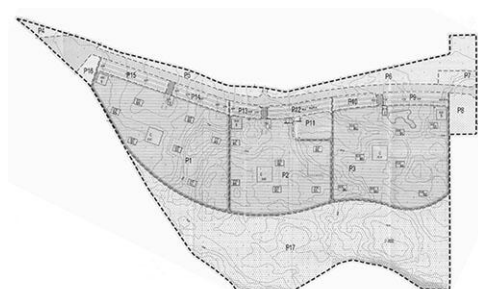
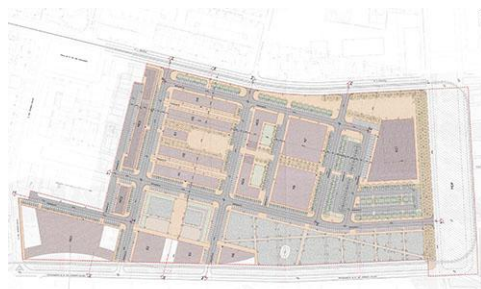
<sup>176</sup> PP das Praias Urbanas, PP do Jardim Urbano, PP do Bairro do Campo da Bola, PP dos Novos Parques de Campismo em 2006 e PP das Praias de Transição em 2011.



**Fig. 151 | PP das Praias de Transição. Planta de implantação.**  
Fonte: SNIT (site)

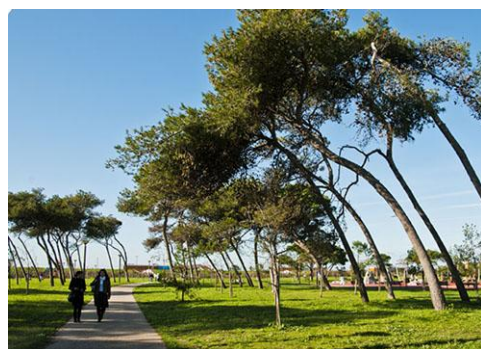


**Fig. 152 | PP das Praias Urbanas. Planta de implantação.**  
Fonte: CostaPolis



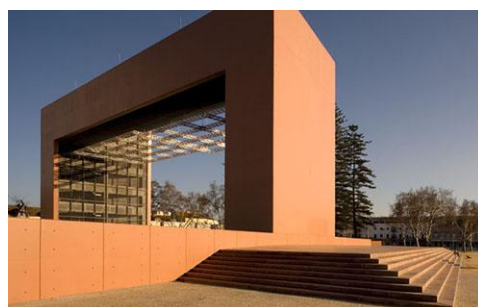
**Fig. 153 | PP do Bairro do Campo da Bola. Planta de implantação.**  
Fonte: SNIT

**Fig. 154 | PP dos Novos Parques de Campismo. Planta de implantação.**  
Fonte: SNIT



**Fig. 155 | Jardim urbano da Costa da Caparica.**  
Fonte: CM Almada (Flickr)

**Fig. 156 | Paredão e apoios de praia da frente de praias urbanas.** Fonte Própria, 2014



**Fig. 157 | Parque Urbano de Albarquel, Setúbal.**  
Fonte: CM Setúbal (site)

**Fig. 158 | Praça José Afonso, Setúbal.**  
Fonte: Risco (Site)

**Fig. 159 | Plano de Pormenor da Frente Ribeirinha de Setúbal. Esquema síntese.**  
Fonte: Risco (Site)



**Fig. 160 | Envoltura à Caldeira da Moita.**  
Fonte: CM Moita (site)



**Fig. 161 | Parque Recreativo da Cidade, Barreiro.**  
Fonte: CM Barreiro (site)



O Plano de Pormenor da Frente Ribeirinha de Setúbal, que enquadra a operação (consulta pública em 2009) não foi ainda aprovado. Apesar disso, várias acções de qualificação foram desenvolvidas: construção do parque urbano de Albarquel, a requalificação da praça José Afonso e a reconversão urbana da frente ribeirinha poente.

Na Moita, a operação Pólis apoiou a concretização de uma parte do Pró-Tejo – Programa de Valorização da Zona Ribeirinha do Concelho da Moita, em desenvolvimento pela CM Moita. A intervenção terminou em 2006, centrada na envoltura da Caldeira da Moita, recuperando os espaços adjacentes, com o reperfilamento da Av. Marginal e a criação de um passeio ribeirinho, acompanhadas pela renovação das redes de infra-estruturas.

No Barreiro, a intervenção suportou a requalificação e recuperação das zonas ribeirinhas das freguesias da Verderena e Santo André. O projecto incluiu a recuperação da Caldeira do Alemão, a criação de uma frente ribeirinha, o reperfilamento de algumas vias principais e a articulação com o Parque da Cidade. Uma primeira fase foi inaugurada em 2008 e outros troços concluídos nos anos seguintes, mantendo-se ainda uma parcela por terminar que permita a continuidade de toda a intervenção.

## Os grandes projectos do Arco Ribeirinho e a replicação da Expo'98

Enquanto muitas acções de regeneração e qualificação urbana foram melhorando as qualidades urbanas dos espaços da Margem Sul, nas últimas décadas, os grandes espaços dos conjuntos industriais mantiveram-se expectantes de mudanças efectivas.

Nestas décadas várias experiências de planeamento foram iniciadas para os territórios da Margueira (antiga Lisnave) em Almada, Quimiparque (antiga CUF) no Barreiro e Siderurgia Nacional no Seixal, todos eles com processos prolongados no tempo e marcados por várias mudanças e instabilidades. Embora cada um dos territórios tenha um contexto e particularidades próprias, podemos considerar que a concretização da Expo'98 representa uma mudança importante na forma de abordar estes espaços.

Por um lado apresenta-se como uma “prova” da transformação de *brownfields*, introduzindo vários aspectos de inovação ou novidade, quer na imagem urbana, na qualidade urbana e nos instrumentos de gestão do processo urbano. O modelo Expo'98 supõe um salto de escala, tanto nas dimensões da área a transformar (dezenas de hectares) como na relevância e abrangência da intervenção (almejando o âmbito metropolitano) e na reunião de condições e esforços extraordinários coordenados para levar a cabo a transformação. Este carácter de “projecto especial” (J. P. Costa, 2007) vai estar patente em várias das propostas desenvolvidas.

No caso dos terrenos ocupados pela Lisnave, na Margueira, a transformação do uso do espaço, iniciou-se com a reestruturação do sector da indústria naval nos anos 1990 que dita o encerramento do estaleiro. Neste processo, foi criada uma sociedade gestora com fundos públicos - Fundo Margueira Capital - que passou a ser titular dos terrenos mediante uma indemnização aos antigos gestores (que se transforma em passivo do fundo imobiliário). O processo de definição de hipóteses para a ocupação dos terrenos dos estaleiros foi muito marcado pela necessidade de recuperar este passivo financeiro, mas também pelas tensões entre o Fundo Margueira e a CM de Almada.

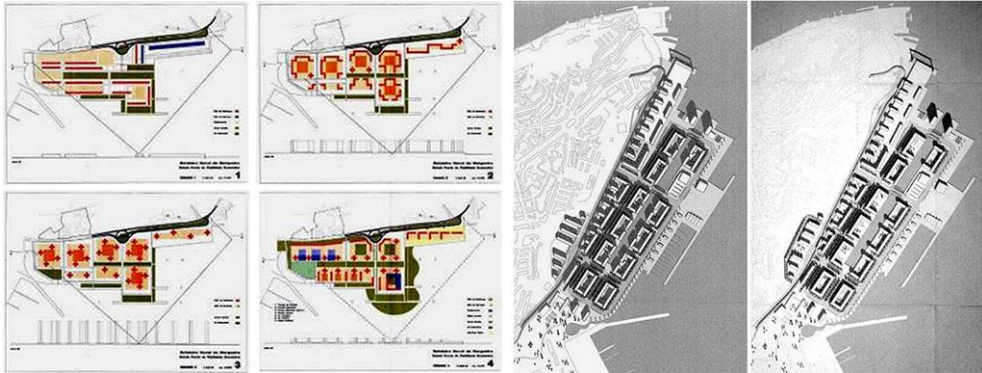
Assim, desde meados dos anos 1990, o Fundo Margueira Capital fez várias encomendas de estudos da ocupação urbana deste território, com distintas hipóteses de rentabilização. Em 1996 foi realizado o *Estudo prévio de viabilidade económica de ocupação imobiliária do estaleiro naval de Margueira*, numa equipa coordenada por Prof. Cachudo Nunes e participação do Arq. Francisco Silva Dias. Nesta proposta foram ensaiados quatro cenários, para densidades de ocupação e rentabilidades financeiras diversas<sup>177</sup>. Em 1997, foi encomendado um novo ensaio de ocupação - *Estudo de viabilidade de ocupação do estaleiro naval de Margueira* - coordenado pelos Arqs. Carlos Portugal Ramos e Carlos Dias Coelho, simulando duas propostas de ocupação: uma de “custo zero” e outra considerada mais “adequada” para o local.

---

<sup>177</sup> Era já possível verificar que o retorno financeiro necessário para suportar o passivo, dificilmente seria compatível com uma ocupação e construção “adequadas ao local”.

**Fig. 162** | Estudos de viabilidade para a Margueira - 1996 (esquerda) e 1997 (direita).

Fonte: (J. P. Costa, 2007, p. 452 e 455)



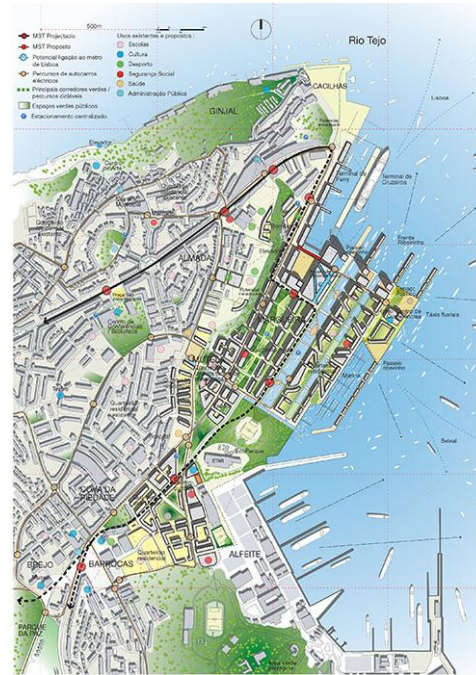
**Fig. 163** | Estudo de Reconversão Urbana do Estaleiro da Margueira. Fotomontagem (cima). Planta geral da proposta (baixo).

Fonte: Contemporânea (Site)



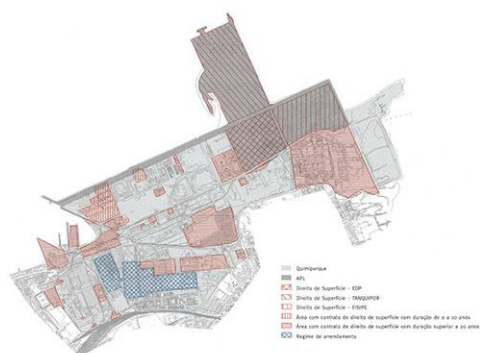
**Fig. 164** | Plano de Urbanização de Almada Nascente. Planta Síntese.

Fonte: (Câmara Municipal de Almada, 2009)



Em 1999, o Estudo de Reconversão Urbana do Estaleiro da Margueira, projecto «A Elipse» dos Arqs. Manuel Graça Dias e José Egas Vieira, apresentou a construção em altura, baseado na exploração do cenário de custo zero (i.e. ocupação intensa do território). A resposta aos volumes de construção necessários ganhou a alcunha de “Manhattan de Cacilhas”. Mais que um aprofundado um estudo urbanístico, tratou-se de um exercício de desenho e simulação, que pretendeu trazer à discussão pública um novo tipo de proposta de ocupação e mediatizar o processo.

Recusando estas ideias, a CM Almada lançou em 2001 um Concurso Público Internacional com o objectivo de desenvolver um espaço urbano ribeirinho sustentável, numa solução alternativa às do Fundo Margueira. Ao consórcio vencedor - WS Atkins, Richard Rogers partnership e Santa-Rita Arquitectos - foi adjudicado o Plano de Urbanização de Almada Nascente. A proposta assenta no desenvolvimento de um novo pólo de centralidade metropolitana - “Almada nascente, Cidade da Água” - associado à ideia da cidade de duas margens. Ao contrário de outras propostas, o modelo foca-se na qualificação de espaço



**Fig. 165 |** *Renovação Urbanística do Barreiro. Situação fundiária e regime de ocupação.* Fonte: (CMB, 2001, p. 24)

**Fig. 166 |** *Masterplan da Quimiparque. Planta Síntese.* Fonte: (J. P. Costa, 2007, p. 478)

(nomeadamente do espaço público) e de consolidação urbana, com preocupações ambientais, identitárias, de diversidade de usos e integração com a envolvente.

No Barreiro, o complexo da CUF é nacionalizado no pós 25 de Abril transformando-o na Quimigal, Química de Portugal, SA. O processo de desindustrialização intensificou-se a partir dessa época, deixando grandes áreas desocupadas expectantes. Em 1991, a forma-se a Quimiparque, empresa de capitais públicos que passa a gerir os terrenos, desvinculando-se da actividade industrial.

Neste caso também foram elaborados vários estudos para a reconversão deste território, quer pela CM Barreiro, quer pela Quimiparque. Em 1994, a Quimiparque lança um estudo para reconversão dos terrenos, o “Plano de Ordenamento da Quimiparque – Barreiro”, desenvolvido pela Ideias do Futuro. Embora a reconversão não tenha avançado, foi constituído um parque empresarial onde se instalaram alguns espaços produtivos. A partir de 2001, a CM Barreiro inicia o estudo, “Renovação Urbanística do Barreiro, para um modelo urbano de desenvolvimento avançado”, coordenado pelo Risco. Pretendendo elencar e desenvolver as possibilidades de uma transformação integrada, o estudo faz um diagnóstico rigoroso da situação existente. Por seu lado, a Quimiparque lança em 2002 o estudo, “Masterplan da Quimiparque – Barreiro, uma cidade com futuro”, coordenado pela Ideias do Futuro<sup>178</sup>. No mesmo objectivo da reconversão, é proposto um programa e zonamento correspondente, mas sem a formalização de um instrumento de planeamento ou gestão.

A partir de 2006, é retomada a proposta de “Renovação Urbanística do Barreiro”, agora em parceria com a Quimiparque, que em 2008 passa a “Plano de Urbanização do Território da Quimiparque e Áreas Envolventes”. A elaboração contou com colaboração alargada de actores estratégicos com interesses no território e várias acções de participação pública. O plano desenvolve um pólo de centralidade metropolitana, ancorado na terceira travessia do Tejo e nas suas ligações ferroviárias (de alta velocidade e convencional) e rodoviárias. Assente em critérios de sustentabilidade social, ambiental, cultural, económica, patrimonial, pretende desenvolver uma nova estrutura urbana que acolha os novos espaços produtivos, terciários e de habitação.

<sup>178</sup> A mudança política na autarquia faz com que a CM Barreiro se articule com esta nova proposta.



**Fig. 167** | Plano de Urbanização do Território da Quimiparque e Áreas Envolventes. Planta de Síntese.  
Fonte: CM Barreiro (Site)



De forma similar ao que aconteceu no Barreiro, também a Siderurgia Nacional foi nacionalizada em 1975, sofrendo igualmente várias acções de desinvestimento e reestruturação até aos anos 1990, com a separação da gestão dos terrenos da actividade produtiva. A manutenção de algumas actividades pesadas fez com que embora várias zonas tenham sido desactivadas, se mantenha uma vocação industrial.

Em 2001 é desenvolvido um Plano Estratégico para o Polo Empresarial do Seixal (ver Costa, 2007), realizado pelo atelier Rocha & Saraiva. O plano pretende compatibilizar a actividade existente, com novos sectores industriais (unidades de produção mais pequenas) e zonas de expansão habitacional, organizados a partir de eixos viários estruturantes e um sistema de corredores e espaços verdes.

Em 2005 foi iniciado o Estudo de Ordenamento Urbano e Paisagístico da Área da Antiga Siderurgia Nacional, pela CM Seixal em colaboração com a SNESGES (gestão dos terrenos da Siderurgia Nacional). No seguimento deste estudo, é iniciada em 2007 a elaboração do Plano de Pormenor da Área da ex-Siderurgia Nacional, desenvolvido pelo consórcio de equipa Cised Território, ACVB e Sulplano. O estudo de lógica de recuperação e reconversão dos espaços existentes contempla três áreas: a zona de indústria ligeira (parque Industrial do Seixal), zona de indústria pesada existente e uma zona de maior integração urbana residencial e terciária.



**Fig. 168** | Plano Estratégico para o Polo Empresarial do Seixal. Planta de Zonamento.  
Fonte: (J. P. Costa, 2007, p. 473)



**Fig. 169** | Plano de Pormenor da Área da ex-Siderurgia Nacional. Planta Síntese.  
Fonte: ACVB (Site)

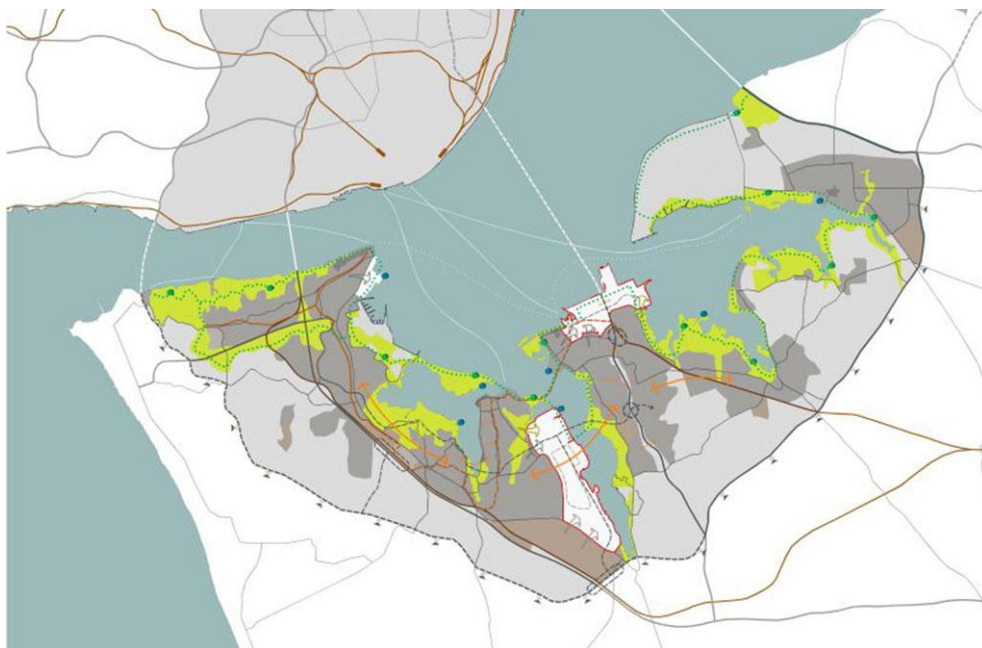
No seguimento das várias acções de planeamento em curso, Costa (2007) refere o projecto “Baía do Tejo”<sup>179</sup>, uma intervenção coordenada nestes três territórios, a nível de infraestruturas e equipamentos. Para Costa (2007), este projecto poderia representar um “projecto de metropolis”: uma grande intervenção coordenada da transformação da Área Metropolitana de Lisboa. O modelo descrito à época, embora discutido a nível governativo (entre 2002 e 2003), não chegou a ser implementado naquele ciclo político.

A estratégia de intervenção conjunta é retomada com o projecto Arco Ribeirinho Sul e as grandes infraestruturas associadas. Pretende-se que os novos investimentos alavanquem o desenvolvimento urbano e dinamização económica à escala metropolitana, aproveitando e complementando as acções de planeamento em curso. Um documento estratégico define os principais objectivos, linhas estratégicas, eixos prioritários, etc. para a transformação dos espaços industriais da Quimiparque no Barreiro, da Siderurgia Nacional no Seixal e da Margueira em Almada.

Às infraestruturas e à transformação efectiva dos terrenos industriais juntam-se ainda acções transversais de infraestruturização, equipamento e desenvolvimento de pólos de emprego, com esforços conjuntos do Estado central, autarquias e privados. A estrutura institucional segue o modelo ensaiado na Expo’98 e no programa Polis: uma sociedade gestora de toda a intervenção - a Arco Ribeirinho Sul, SA - e subseqüentes sociedades executoras locais para cada um dos territórios, com participações das autarquias.

<sup>179</sup> Costa (2007) refere que esta ideia já se encontrava num relatório do Fundo da Margueira em 2002.

**Fig. 170** | *Projecto do Arco Ribeirinho Sul. Zona de intervenção e síntese dos projectos estruturantes.*  
Fonte: Parque Expo (Site)



Assim, no campo do planeamento, seguem a elaboração de estudo e planos urbanos, agora enquadrados por um contexto de investimento público e novo modelo institucional. O Plano de Urbanização de Almada Nascente - Cidade da Água, foi aprovado e publicado em 2009. O Plano de Urbanização da Quimiparque e Zona Envolvente foi apresentado e entrou em período de discussão pública em 2011. Já no caso do Seixal, o Plano de Pormenor para a Ex-Siderurgia Nacional foi abandonado, sendo a gestão do território suportada por um conjunto de estudos em fase de conclusão<sup>180</sup>.

A crise financeira e económica a partir de 2010, o cancelamento das infraestruturas e vários constrangimentos institucionais, orçamentais e económicos mudaram os cenários de viabilização da intervenção Arco Ribeirinho Sul e dos vários instrumentos de planeamento associados. Depois de uma reorganização institucional, e apesar dos esforços das autarquias para a continuação dos investimentos, não é claro que modelo ou que possibilidades se apresentam para estes territórios.

## O crescimento do urbano e o que se planeia

A produção de instrumentos de previsão, regulação, estruturação, concepção e gestão das formas de crescimento do urbano na Margem Sul do Tejo acompanha genericamente a prática já identificada para a totalidade do país: à política de planeamento iniciada por Duarte Pacheco, seguem-se iniciativas mais casuísticas ou ancoradas por acções com problemáticas específicas até à democracia, onde a definição progressiva do sistema de planeamento se foi consolidando, com novas práticas. Estas são acompanhadas em

---

<sup>180</sup> Plano de Estrutura da Área da Ex-Siderurgia Nacional, Projeto de Enquadramento Paisagístico da área da Ex-Siderurgia Nacional e Projeto de Loteamento da Área Central da Ex-Siderurgia Nacional.

muitos casos com novos actores: autarquias, área metropolitana, empresas e agências públicas ligadas à infraestruturação; ou novos domínios como o do ambiente, à escala regional, nacional ou internacional... aumentando a complexidade da decisão.

Se os Planos de Fomento tentaram introduzir uma acção de planeamento integrado, é no regime democrático que constitui um corpo legal e administrativo do planeamento. Este último talvez seja menos conduzido pela capacidade de prever/gerir do que por necessidade de institucionalizar o acto em si. Várias especificidades emergem na análise quer dos objectivos quer dos resultados destes instrumentos. Podemos assim identificar tendências ou temáticas que vão aparecendo ao longo do período analisado.

#### ▼ **Novos modelos para a Margem Sul do Tejo - visões ou oportunidades?**

A “nova cidade” na Outra Margem que Fialho de Almeida enuncia em Lisboa Monumental, mostra uma primeira visão do desenvolvimento e crescimento urbano, como uma nova oportunidade de desenvolver a Margem Sul, de forma integrada com Lisboa. Esta possibilidade aparece também no PDRL dos anos 1960 e antes disso no Plano Director de Urbanização de Lisboa de 1948, organizando os “seus subúrbios” e definindo os núcleos industriais, mas também novos espaços de lazer e de recreio. A realidade da transformação urbana teve como já vimos, um caminho muito diferente do enunciado: nem o modelo de crescimento organizou uma área metropolitana coesa e (infra) estruturada (ainda que em torno de Lisboa), nem a contenção urbana foi possível em torno dos núcleos ribeirinhos e industriais existentes.

A colmatação das desigualdades no desenvolvimento das duas margens é depois enunciada nos diferentes planos regionais da AML, em torno do desígnio da cidade das duas margens. A consolidação desta premissa foi recentemente desenvolvida a partir das grandes infraestruturas planeadas, com o projecto estratégico Arco Ribeirinho Sul, entretanto reequacionado. Entre as grandes visões e as transformações menos reguladas, como se desenha a cidade das duas margens?

#### ▼ **A questão metropolitana, como estruturar o crescimento da Margem Sul?**

O historial do planeamento na escala metropolitana de Lisboa, ilustra algumas das dificuldades e ou fragilidades na estruturação do crescimento da região. A instabilidade nas decisões políticas, a incapacidade de integração com outras figuras de planeamento, a difícil gestão de tempos de execução e revisão do mesmo plano, evidenciam défices nas capacidades orientadoras e ordenadoras do planeamento a esta escala e mesmo da aplicabilidade prática dos mecanismos.

Desde logo, a fraca representatividade e as competências delegadas sobre as entidades das áreas metropolitanas, faz com que não possam desempenhar um papel de concertação ou “comando” face à complexificação da realidade, dos interesses e das entidades intervenientes. Estes problemas são mais relevantes quando analisamos a questão das grandes infraestruturas, do seu grande potencial transformador do território e da incapacidade que os instrumentos de planeamento têm tido de enquadrá-las e definir a expansão associada.

Ainda que estratégicos, podemos questionar, na experiência recente que papel teve a sucessão de PROTS na definição ou concretização dos objectivos propostos nele. A incapacidade de assegurar uma visão a médio ou longo prazo que sustenha ou integre as alterações e processos de transformação mais local, parece ser uma questão que ainda não se encontrou maneira de ultrapassar. Se os elementos que mais estruturam são os que menos estão enquadrados no planeamento, como se planeia a grande escala?

#### ▼ **O crescimento suburbano é imprevisto, não planeado, "desplaneado" ?**

O planeamento da expansão suburbana de Lisboa na Margem Sul inicia-se em Almada, no final dos anos 1940, com a elaboração de planos para diferentes núcleos do concelho, potenciada pela facilidade de ligações a Lisboa e pela relevância do núcleo em relação a outros da Margem Sul. Neste campo, Almada teve (e foi desenvolvendo) uma “prática” de planeamento diferenciada, embora com resultados efectivos pouco relevantes. A expansão suburbana deu-se sobretudo com a construção da ponte 25 de Abril, ao longo dos novos acessos prolongando-se até ao município do Seixal. Nas décadas de 70, 80 e 90 o processo de suburbanização estendeu-se a muitos territórios da Margem Sul, com processos legais e ilegais, de carácter extensivo em algumas zonas e intensivo noutras, mas invariavelmente pouco estruturados e fracamente equipados. O fenómeno de crescimento suburbano (pendular) associado à infraestrutura viária repete-se com a construção da ponte Vasco da Gama, sobretudo nos municípios de Montijo e Alcochete, que enquadrados pelos respectivos PDM, têm formas de ocupação do espaço e resultados distintos. Na previsão do crescimento, os planos asseguraram as condições necessárias ou legitimam os processos já em marcha?

#### ▼ **Os grandes conjuntos e operações integradas – o grande simplifica?**

As grandes operações de desenvolvimento integrado aparecem na Margem Sul em cima da viragem para a desindustrialização: os Planos Integrados de Almada e Setúbal, mas também os planos e projectos de desenvolvimento turístico para Tróia. Nos vários casos, a concentração de meios e esforços para um crescimento de um tipo diferente (em escala, mas também em processo) daquele que se vinha a verificar na Margem Sul, sofreram bastantes retrocessos. O prolongar das acções no tempo, as instabilidades contextuais, mas também internas a cada uma das operações, entre outros factores fizeram com que os planos acabassem por não conduzir a produção espacial.

Mais recentemente, o desenvolvimento do programa Pólis na Caparica (e de alguma forma também em Setúbal), e as tentativas de alavancar a regeneração dos antigos grandes conjuntos industriais, parecem reunir algumas características similares: operações com escalas alargadas e vários intervenientes, alongadas no tempo e sofrendo de várias vicissitudes por isso mesmo. Quando o plano não suporta a passagem do tempo, o que pode conduzir a gestão da mudança?

#### ▼ **O Projecto Urbano - do espaço público à estruturação do território?**

Ainda que o crescimento associado à industrialização da Margem Sul tenha sido fracamente qualificador do ambiente construído, alguns espaços públicos (sobretudo

parques e jardins) são construídos em zonas centrais, com forte papel de socialização, imagem urbana e mesmo de estruturação do crescimento urbano.

Mais tarde, alavancada por distintos mecanismos (a iniciativa municipal, financiamento comunitário, programas estatais) a aposta na requalificação de espaços públicos existentes e na construção de novos espaços foi uma prioridade crescente desde o início da época democrática. Alguns municípios parecem já fazer desta acção uma estratégia de qualificação e estruturação dos tecidos urbanos, seja pela construção de estruturas em continuidade - frentes de rio, estruturas ecológicas - seja por assegurar uma “cobertura adequada” nos diferentes núcleos urbanos (e. g. parque urbanos no concelho de Almada). Pode o espaço público deixar a escala da proximidade e articular territórios mais amplos?

Finalmente, podemos elencar algumas questões relevantes para o avanço do trabalho:

▶ **Que lógica definiu a acção do planeamento?**

Dos diferentes aspectos planeados podemos identificar que os que têm maior definição na transformação do território, são aqueles que, integrados em acções mais abrangentes que o âmbito do próprio plano permitiram que a execução (ainda que parcial em alguns casos) fosse realizada. Esta lógica mais abrangente pode querer dizer que é necessária a existência de meios (financeiros, técnicos, legais, etc.) reunidos e de consenso e compromisso entre os actores vinculados ao plano. Mas também pode querer dizer que a implementação de estratégias ou políticas que são desenvolvidas por outras acções e intervenções, que podem ou não depender exclusivamente da acção pública.

Assim se em Almada as primeiras acções planeadas na ditadura (Plano Parcial de Urbanização de Almada), em parte puderam ser executadas, com uma forte acção do poder público, mantendo hoje um papel muito importante na estrutura da cidade; mais tarde no período democrático, a zona oeste da cidade foi desenvolvida com uma conjugação de parceiros, acção pública e privada (Plano Parcial de Almada PP7/PP9), com a definição de importantes equipamentos. Outro exemplo, pode ser encontrado nas autarquias que encontram formas de intervir no território e de implementar os PDM (para além da aprovação ou não de operações urbanísticas simples), a partir de articulação com a acção dos privados - negociação, compromissos - ou implementação de elementos estruturantes que orientam e integram as acções mais parcelares.

▶ **O que foi determinado pelas infra-estruturas – da disponibilidade à determinação do solo**

Noutros aspectos, o planeamento foi eficaz no estabelecimento de espaços de reserva, quer para as infraestruturas (só construídas décadas mais tarde), mas também para equipamentos, estruturas naturais e espaços públicos. São exemplos deste caso a definição dos espaços da ligação ferroviária na Margem Sul pela ponte 25 de Abril e a reserva e aquisição de solo para as estradas, os comboios, as travessias e aeroporto; além dos parques urbanos da Paz (em Almada) e José Afonso (Baixa da Banheira, Moita).

Esta acção de reserva de solo pode no entanto ser resultado de outras expectativas de desenvolvimento, cuja instabilidade não permitiu resolver - caso da ponte Barreiro-Chelas, “presente” em diferentes instrumentos de planeamento.

Noutros casos, a elaboração dos planos, por si mesma, não assegura uma determinação nem da forma, nem do processo de transformação urbana. Será necessário converter o plano noutra coisa, para ele ser realizado? Ou o plano não ambicionou tanto?

Resultado ou não de uma lógica integrada planeada, as acções de transformação que são desenvolvidas a partir da figura do projecto têm, por esse mesmo carácter, maior execução e influência da estrutura urbana em que se inserem. Isto sobretudo quando estamos a falar sobre construção de espaços públicos, mas também nas questões relacionadas com a infraestrutura e equipamentos colectivos. Por outro lado, também neste ponto, a execução de elementos desconectados ou mal integrados com um sistema urbano alargado, revelam as deficiências patentes quer no desenrolar do processo de produção, quer no uso quotidiano que proporcionam (e. g. os Planos Integrados).

#### ► **Como cresceu o que não foi planeado?**

Embora suportado (em termos económicos e em termos de população) pelo “apogeu” do modelo produtivo industrial, o crescimento urbano da margem Sul não seguiu um modelo canónico da cidade industrial, ancorado na determinação do crescimento, na sua infraestruturação e equipamento, na organização dos espaços e usos da cidade. A mudança de usos do solo existe, alguma infraestruturação também (aquela que suporta as actividades produtivas, mas não as necessidades da população) mas não é acompanhada por uma urbanização efectiva, pela construção de equipamentos, serviços e estruturas de suporte à vida urbana. Assim a procura elevada terá suscitado formas diversas de oferta de solo e de habitação, e também dos espaços públicos, formas diversas de organização social que lhes permitiram ultrapassar os constrangimentos existentes (colectividades, associações, e outras formas mais informais etc.), articulados com uma morfologia urbana com capacidade de evoluir para uma maior continuidade e coerência?

O poder local democrático nas primeiras décadas debruçou-se mais em colmatar as falhas existentes dos processos urbanos passados, do que conduzir efectivamente a acção da urbanização do território. A falência progressiva do modelo produtivo industrial, as maiores facilidades de deslocação dentro da área metropolitana e o aumento da suburbanização intensificaram estes novos processos, que deixaram de estar associados a núcleos existentes e passaram a consumir áreas mais extensas de solo florestal e agrícola, ao longo de infraestruturas principais.

Assim, enquanto as grandes infraestruturas potenciadores da transformação urbana foram decididas e implementadas por uma acção sectorial (pouco integrada) do poder central; o poder local sem capacidade de intervir neste campo, centra os esforços em equipar o território, deixando muitas vezes ao critério do mercado a definição de novas áreas urbanas, dos produtos (residenciais, comerciais, etc.), mas também de formas urbanas de estruturação, associadas ao espaço público, à infraestrutura e à paisagem.

## Síntese do capítulo II:

### Que necessidade de novo conhecimento temos?

Ao longo do tempo e da história, encontramos exemplos paradigmáticos da relação entre os problemas urbanos e as formulações teóricas e práticas que lhes tentam dar soluções. Se o urbanismo surgiu a par da cidade industrial, e desenvolveu o conhecimento e mecanismos necessários para a sua existência, hoje as necessidades actuais afastam-se cada vez mais deste conhecimento estabelecido.

Os processos urbanos actuais são bastante diferentes dos que formaram a cidade compacta tradicional, e dão origem a espaços fragmentados, aparentemente desconexos, interactivos e dinâmicos, traduzindo outras solicitações. Que tipo de conhecimento abarca a complexidade de factores e assuntos que importam hoje para compreender e agir na transição?

O conhecimento do urbano - no plano operativo, através da organização de princípios, procedimentos e práticas de planeamento e gestão dos problemas urbanos - parece já denunciar dificuldades em dominar o próprio fenómeno. O aumento da complexidade, velocidade e diversidade potencia a contradição (ou incompatibilidade) antes mais reduzida, entre os tempos das mudanças rápidas e das mudanças mais lentas, que não parecem encontrar paralelo ou ferramentas adequadas na sua previsão ou gestão:

- uma abordagem mais determinística e finalista dos instrumentos de desenho da cidade (herança moderna), retira-lhe capacidade para lidar com mudanças no processo e de incorporar a diversidade de factores e intervenientes, assim como de potenciar a adaptabilidade a mais longo prazo;
- o próprio tempo prolongado dos processos de desenho e estruturação da cidade, não permite a resposta a mutações recentes, acções temporárias ou outras formas de acção que consigam lidar com as transformações mais efémeras e de curta duração.

No contexto contemporâneo é difícil a inteligibilidade dos objectivos e a formulação dos problemas a resolver. A inconstância da transição acrescenta - não só aos profissionais do desenho, mas também aos decisores, agentes, actores e aos próprios habitantes - indeterminações, dificuldades de leitura, de controlo e de determinação dos processos de transformação. A crise económica apenas enfatiza estes elementos, uma vez que retira de cena um determinado modelo de produção do território que parecia reduzir a incerteza através de operações "unitárias" que hoje já não parecem possíveis.

No contexto presente, podemos questionar o conhecimento "disponível" sobre o urbano, com algumas questões críticas, tais como:

- as reserva sobre a capacidade da racionalidade permitir explicar tudo, prendem-se com a falta de um novo modelo, que possamos experimentar na produção do espaço urbano, ou a diversidade não permite sequer a lógica dos modelos?



- se o conhecimento herdado não parece já eficaz na previsão e entendimento dos processos de transformação emergente, a questão será do “erro” no seu uso, ou na sua inadequação para abarcar os problemas das cidades de hoje?
- as dificuldades em categorizar o que emerge, mostram que há uma falta de reflexão sobre a multiplicidade de circunstâncias, que hoje actuam na cidade, pondo em causa a própria viabilidade do saber?

Se consideramos o pensamento como uma forma de construção de realidades, pela ordenação da experiência, de que formas a experiência da contemporaneidade é apreendida e constrói (ou pode construir) uma teoria urbana? **Os problemas urbanos emergentes obrigam a construir um novo pensamento?**

“Há décadas que andamos atrás dos acontecimentos que, sistematicamente, nos ultrapassam, fingindo que os estamos a ordenar, multiplicando estratégias, planos, normativas, etc., sem donos, verbas ou prazos. / Em parte, porque resistimos ou demoramos a perceber o sentido das mudanças, em parte, porque cada especialidade resiste à obrigação urgente da reflexividade em conjunto com os que lhe são complementares e se refugia na crítica da sociedade e dos políticos” (Portas, 2007b, p. 258).

Procurando “desagregar” os elementos daquela crise, podemos fazer uma revisão do conhecimento sobre fenómeno urbano, procurando para cada área as formas do “saber agir”, e fixar um conjunto de componentes “menos determinadas”. Assim construímos um diagnóstico do “Estado da Arte”, que mesmo sem uma taxonomia organizadora, nos permite fixar num conjunto de “tipos” do saber em crise:

- Os modelos decorrentes de teorias e manifestos, de carácter mais ou menos utópicos, que partindo de diagnósticos catastróficos produzem novos modelos “redentores”. Baseados em convicções, são construídos com base num discurso paradigmático, em alegorias ou com enfoques “mediáticos” de curta duração (ver P. Brandão, 2008b).
- O estudo da evolução e transformação das formas urbanas, vistas como matéria morfológica, estilística ou cultural, tem estimulado aproximações sobretudo da vertente arquitectónica, sem a necessária integração de outras visões no plano económico e social do urbano.
- Os mecanismos e teorias que suportam a gestão urbanística, nos propósitos de coordenar a execução dos planos e projectos, ou simplesmente regular o uso do solo, originam frequentemente processos legais complexos, de difícil gestão prática, excesso de procedimentos burocráticos, resultando indesejadamente na incapacidade de agir.
- O estudo e implantação de redes infraestruturais, de suporte e integração da vida urbana, frequentemente em resultado de políticas e programações sectoriais, mostram falhas na compatibilização e integração com outras áreas, secundarizando a fragmentação urbana e outros impactos provocados.

- As análises económicas do espaço nas teorias de localização urbana das actividades económicas (por exemplo, a teoria dos lugares centrais (Christaller, 1966)) vieram a revelar-se insuficientes para a análise das vantagens económicas de novas lógicas e processos de organização do espaço. Por exemplo quanto à deslocalização dos novos espaços produtivos ou à dispersão de grandes superfícies comerciais e espaços logísticos nas periferias.
- Os estudos vinculados à paisagem (natural e cultural) e aos ecossistemas, ainda não organizaram a sua diversidade temática no ciclo integrado do metabolismo urbano. É necessário considerar aspectos: do ambiente urbano (das poluições ao saneamento, dos recursos do ar, da água, da energia, dos transportes e comunicações...); dos espaços naturais (diferentes graus de uso e protecção); e dos espaços produtivos e de lazer. A combinação de estratégias de conservação e utilização (McHarg, 1969) tem de integrar e actuar em diferentes tipos de espaços: desde corredores ecológicos e manchas florestais, agricultura ainda activa, hortas urbanas, espaços públicos urbanos (incluindo avenidas e parques).
- A perda de importância do planeamento da função habitacional, no que se refere a uma produção para uma procura real do espaço residencial. Se os mecanismos “auto-regulatórios” dependentes do mercado não dão resposta a outros fenómenos do “habitar a cidade” (Borja & Muxí, 2003), novas dinâmicas sociais, diferenças culturais, estimulam a necessidade de novas formas participativas de gerir os espaços de suporte à vida quotidiana.
- Os aspectos mais simbólicos e estéticos do espaço configuram-se de várias formas e estratégias (memória, arte, discursos, narrativas, etc.) com possibilidades diversas de integração e interpretação desses espaços. O investimento e o esforço de intervir a partir nestas áreas, é mais fácil de encontrar na tematização da cidade ou na gentrificação de bairros nos centros históricos do turismo, do que na integração das extensões urbanas e na “monumentalização” das periferias (Bohigas, 1985).

Em todos estes temas, as teorias e saberes experimentados procuraram estruturar uma forma de racionalidade. Mas hoje a complexidade não deixa isolar uma só perspectiva: ou porque não há apenas uma solução para um problema ou porque a explicação é variável. Por isso, na construção da cidade pós industrial, não temos nem um só modelo nem um só saber, mas co-existem diferentes perspectivas, de várias realidades teóricas e práticas. Assim, já se questionam as “parcelas disciplinares mínimas” em que delimitámos artificialmente os temas urbanos (arquitectura, infra-estrutura, paisagem, transportes, design urbano, organização social, economia, história, geografia, etc.).

A experimentação interdisciplinar de soluções “cruzadas”, não é ainda prática corrente. Será necessário construção de um conhecimento interdisciplinar. Encontrar novas formas de organizar o conhecimento disciplinar entre os pontos de vista divergentes e convergentes, formas de conhecimento que beneficiem dos contrastes e potenciais de cada uma das perspectivas e que incluam a diversidade de factores (e a sua polissemia) que se condicionam reciprocamente.



### 3. |

## O CONTEXTO de INCERTEZA e a COMPLEXIDADE URBANA





## Introdução

Num balanço sobre as mutações emergentes - de dispersão e complexidade - na cidade contemporânea, observamos que parte do conhecimento e do saber-agir nos temas urbanos, está hoje em crise, revelando fragilidades na sua adequação à realidade. Isto porque o saber organizado sobre a cidade contemporânea, estruturado a partir do modo de produção industrial, já não corresponde à diversidade dos novos tipos urbanos, onde domina uma menor previsibilidade. O que resulta do exponencial aumento da complexidade de variáveis, perspectivas, dados, agentes e processos envolvidos na produção do espaço urbano contemporâneo?

Várias áreas disciplinares parecem apontar para a incerteza como um elemento condutor da falta de conhecimento sobre a produção da cidade. Vários autores referem a crescente incerteza, como condicionante da acção do desenho e planeamento (Acebillo et al., 2012; Ascher, 1995; Portas, 2004; Sieverts, 2008), o que pode traduzir a ausência de um conhecimento geral estável, sintetizado em conceitos e enunciados consensualizados, para a previsão e para o saber-agir.

Quando a incerteza se mantém em níveis aceitáveis, o conhecimento passado e a experiência existente mantêm-se relevantes para a tomada de decisão. Mas quando os contextos são mais mutáveis, com o aparecimento de novos elementos e novos problemas, pode não ser possível descobrir as regularidades que nos permitem prever e controlar as escolhas. As decisões podem ter de ser tomadas em condições de incerteza.

A incerteza (ou a nossa dificuldade de problematizar a cidade contemporânea), está na difícil fundamentação das tomadas de decisão e incapacidade de antever as suas consequências; na inexistência de um contexto estável (e prevalência do variável) que permita antecipar as condições futuras; nas diferentes perspectivas que condicionam uma visão integrada (A. Brandão & Brandão, 2014). O reconhecimento da complexidade e mutação crescente das estruturas e dinâmicas contemporâneas condiciona o menor grau de determinação dos problemas.

O reconhecimento da complexidade crescente do mundo contemporâneo afasta abordagens universais e simplificadoras da realidade, mas não se deve contentar com explicações parciais ou fragmentárias (W. Rodrigues, 2008). Recusando o determinismo e o relativismo, a investigação sobre a incerteza exige um esforço contínuo de construção de novo conhecimento e de um olhar crítico sobre o mesmo.

Neste quadro, como podemos progredir na teoria e na prática? É possível identificar e classificar a incerteza? Que esforços ou procedimentos precisamos para a evitar e controlar, ou necessitamos de investir na sua gestão? Que aspectos e instrumentos urbanísticos estão mais condicionados pelo aumento da incerteza?

Assim este capítulo centra-se na explicitação do conceito de incerteza, e em particular na incerteza no conhecimento da urbanidade e produção urbana, com objetivo de aprofundar a sua interacção:

- ▶ O primeiro ponto centra-se no aprofundamento epistemológico do conceito de incerteza. Uma vez que a incerteza não é um tema disciplinar, é necessário recorrer a diferentes áreas do conhecimento e da prática profissional, para podermos construir um corpo base de literatura acerca deste conceito. Procuramos também, diferentes aspectos e formas de caracterizar e classificar a incerteza, que nos ajudam a melhor entendê-la e trabalhá-la.
- ▶ O ponto seguinte desta discussão aborda a sociedade urbana de hoje bastante marcada pela mudança e pela incerteza. Pretendemos ilustrar não só como a incerteza faz parte de diferentes momentos e aspectos da urbanidade, mas também como interfere com os processos de produção urbana. Esta nova consciência leva-nos a reconsiderar os procedimentos urbanísticos canónicos na sua necessidade de adaptação aos novos paradigmas.
- ▶ A investigação conceptual sobre a incerteza e o seu impacto nos territórios urbanos e na sua produção são depois vertidos numa análise de alguns episódios de transformação urbana da Margem Sul do Tejo. O objectivo é destacar e analisar empiricamente, casos particulares da transição destes territórios, onde a incerteza se manifesta de diversas formas e com momentos de "resolução" variados.
- ▶ No final, pretendemos sintetizar o conhecimento adquirido em torno da relação incerteza e urbanidade, produzindo uma matriz dos factores que mais condicionam a incerteza nos processos urbanos.

### 3.1. A INCERTEZA, CONCEITO e MANIFESTAÇÕES



Fig. 171 | Antiga Seca do Bacalhau, Ponta dos Corvos, Seixal. Fonte Própria, 2012

*“Le doute n'est pas une état bien agréable, mais l'assurance est un état ridicule”*

*(Voltaire, 1817, p. 703)*

É frequente referirmo-nos à contemporaneidade como um “tempo veloz e incerto”, em referência à grande variabilidade e à incapacidade relacionada de antever o futuro. A incerteza faz parte do quotidiano, seja porque fazemos escolhas sobre as quais não temos controlo ou a capacidade de antever o resultado, seja porque somos afectados por outras escolhas sem capacidade para as controlar. Os processos de tomada de decisão incluem escolher a melhor alternativa e definir de acções ou passos seguintes para atingir um determinado objectivo. Neste processo de racionalização apenas podemos incluir os aspectos que conhecemos, mas tentamos encontrar formas de lidar com os aspectos que não nos são tão familiares ou dos quais não temos conhecimento suficiente, isto é, os que tornam a decisão (cada vez) mais difícil.

À medida que os factores desconhecidos ou instáveis aumentam, torna-se mais difícil estabelecer relações de previsibilidade (e. g. de causa-efeito). A incerteza está patente na relação entre presente e futuro. Nela importam, portanto, os factores da temporalidade.

Do ponto de vista prático, a tomada de consciência em relação à incerteza, pode estar relacionada com vários factores, tais como: aspectos sobre os quais não sabemos o suficiente, dificuldades na tomada de decisão ou na antecipação do futuro, etc. Mas também pode estar ancorada na existência de diferentes perspectivas de uma situação, na ausência de uma convicção ou mesmo um contexto variável que não permite definir hipóteses a ponderar. Se a definição de incerteza não é fácil, nem objectiva, é necessário distingui-la de outros termos próximos e/ou relacionados.



### 3.1.1. A incerteza e outros conceitos relacionados

#### A incerteza e a falta de conhecimento

O termo incerteza é usado de forma bastante abrangente, seja em situações do quotidiano, seja em contexto de investigação em algumas áreas científicas. As definições mais correntes de incerteza referem-se à falta de conhecimento em relação a uma situação futura, ou a dificuldade em confiar numa determinada realidade. A incerteza torna-se portanto mais evidente, face à tomada de decisão e quando não temos a capacidade de prever as consequências da mesma. Dessa forma, a incerteza pode revelar uma expressão da confiança (ou falta dela) acerca do conhecimento de uma determinada situação (Brown, 2004), por definição, subjectiva e dependente do observador.

Outros autores expandem esta definição, com enfoques operativos ou perspectivas disciplinares. Na teoria económica, a investigação partiu da distinção entre este conceito e de risco (Knight, 1921; mas também Keynes, 1936): onde o primeiro representa a incapacidade de analisar as consequências futuras, em situações de falta de dados e de conhecimento; enquanto o risco admite a existência de elementos suficientes para a análise probabilística. A mesma ideia de uma lacuna no conhecimento é referida na área da administração e gestão pública: “a complement of knowledge: the gap between what is known and what needs to be known to make correct decisions” (Mack, 1971, p. 1). Na mesma linha, pode ser definida como uma situação de informação inadequada (Funtowicz & Ravetz, 1990), relacionada com inexatidão, desconfiança ou ignorância.

Mas do ponto de vista sociológico, a incerteza como falta de conhecimento e de controlo sobre o futuro (Becher, 2012), é uma experiência com qualidades materiais e outras interpretativas. As percepções podem divergir entre os diferentes indivíduos e comunidades, seja por diferentes valores, contextos, origens, etc. aumentando a ambiguidade da decisão. Nesta linha, a incerteza é definida como “the situation in which there is not a unique and complete understanding of the system to be managed.” (Brugnach, Dewulf, Pahl-Wostl, & Taillieu, 2008). Por isso, a incerteza não é uma característica objectiva que se impõe, mas é socialmente construída, variando na concepção e expressão (Smithson, 2008) e dependendo do contexto. Por exemplo, em tempos de prosperidade, as manifestações de incerteza podem ser vistas como positivas e toleráveis, enquanto em épocas de crise ou de instabilidade, muitos dos aspectos da incerteza são conotados negativamente (Smithson, Bammer, & Goolabri Group, 2008a).

**Da incerteza à imprevisibilidade ou indeterminação.** Outra noção temporal relacionada é a do “ritmo da incerteza”: sabemos o que vai acontecer, mas não sabemos quando (Cleden, 2009). Este é um aspecto relevante quer em assuntos onde as mudanças são muito rápidas (tornando a sua gestão e a tomada de decisão mais difícil), mas também naquelas onde as transformações são muito lentas (aumentando a indeterminação). A imprevisibilidade levanta questões de causalidade e de interacção entre fenómenos, como mostra o exemplo da telha e do transeunte. Uma telha cai do telhado e acerta um

transeunte: visto de forma isolada, os dois acontecimentos são facilmente determináveis (a telha estava solta, o transeunte passava todos os dias por ali), mas a simultaneidade temporal dos dois fenómenos não - daí a imprevisibilidade (Boudon, 1984).

A incerteza está desta forma fortemente ligada com o futuro (e a sua construção): ele não pode ser conhecido, uma vez que não existe. Mas a forma como pensamos sobre o futuro (Abbott, 2005), assume que existirão ligações entre o presente e o futuro, da mesma forma que identificamos ligações entre os acontecimentos passados e a situação presente. Apesar de ser evidente que as situações presentes influenciarão o desenrolar do futuro, também é necessário ter em conta que nem sempre controlamos a forma desse desenvolvimento, nem o aparecimento de elementos novos ou imprevisíveis. Mas também, não é apenas o desconhecimento (e a impossibilidade de conhecer) do futuro que é relevante para a percepção da incerteza. A falta de informação suficiente sobre situações passadas e presentes pode também revelar-se muito relevante, seja porque tolda a percepção dos actores, seja porque pode condicionar os processos futuros.

Na relação entre conhecimento e determinação, encontramos definições bastante abrangentes (Walker et al., 2003, p. 8): “Any deviation from the unachievable ideal of completely deterministic knowledge of the relevant systems”. Mas a incerteza não é limitada a situações de ausência de conhecimento, pois pode manifestar-se mesmo em situações em que a informação é abundante. Por exemplo, na investigação sobre temas complexos, nova informação significa muitas vezes o reconhecimento de mais falhas de conhecimento e mais incerteza<sup>181</sup>. Assim, se por um lado é necessário admitir que nem toda a informação existirá (ou será possível recolher) sobre uma determinada decisão a tomar, por outro, alguns aspectos manter-se-ão desconhecidos por falta de interesse, ou relevância para os investigar (Bammer & Smithson, 2008).

Nesta relação do conhecimento, incerteza e decisão, encontram-se dois paradoxos relacionados. Por um lado a incerteza não existiria se pudesse sempre ser eliminada, pela aquisição de mais conhecimento - “The fundamental imperfection of knowledge is the essence of uncertainty” ((Shackle, 1955) apud van Asselt & Rotmans, 2002). Mas também se a incerteza pudesse ser eliminada, o futuro seria determinado, donde não haveria a necessidade de uma tomada de decisão “The notion of a decision implies the future is not predetermined, different outcomes are possible, and some uncertainty will always be present” ((Shackle 1969) apud Abbott, 2005).

### **Esta inevitabilidade da incerteza obriga-nos a vê-la não como algo que se quer evitar, mas como um elemento inerente ao conhecimento para a acção?**

Muitas perspectivas acerca da incerteza reflectem um lado negativo: o desconhecimento, a instabilidade, a indistinção de soluções, etc. É possível encontrar, a partir de Smithson (2008), algumas ideias pré-concebidas. Desde logo a relação temporal: consideramos o presente como certo e claro, enquanto o futuro como incerto e distante. Este jogo de

---

<sup>181</sup> Exemplificada pela metáfora: o desconhecido é um oceano; o conhecimento uma ilha. Quanto maior for o nosso conhecimento (a ilha), mais extensa é o limite entre conhecido e desconhecido.

oposições transpõe-se para a relação entre conhecimento/certeza e incerteza: enquanto aos primeiros se associam constância, esclarecimento, clareza; ao segundo vinculam-se ideias de variabilidade, confusão, obstrução. Se o conhecimento representa algo pleno, completo, a incerteza corresponderá aos espaços vazios e as falhas. Finalmente, a ideia da conquista da incerteza, através da procura de informação e da investigação - a incerteza é vista como algo que necessita de ser domado, dominado a partir da construção de novo conhecimento.

Mas a “aceitação” da incerteza pode ter visões positivas, geralmente relacionadas com criatividade, descoberta, liberdade, improvisação ou novas oportunidades. Nestes casos a incerteza é usada de forma produtiva, e mesmo estimulada, em vez dos esforços serem concentrados na redução ou eliminação da mesma. Encontramos em diversas áreas, a ideia da percussão de um caminho aberto, permeável à interacção com o exterior, receptivo ao imprevisível e à aleatoriedade, como construtor de novo conhecimento.

O interesse pela incerteza (e pelo seu estudo) pode estar relacionada com objectivos e perspectivas, do desenvolvimento de novas abordagens para dificuldades imprevisíveis e resolução de problemas, a capacidade de aproveitar oportunidades não antevistas como outras formas de descoberta ou a habilidade para lidar com contextos de maior instabilidade e onde existe insuficiente conhecimento disponível (Smithson, 2008).

### Proximidades e distinções: conceitos relacionados com a incerteza

Uma definição mais aprofundada do conceito de incerteza pode ser completada pela descrição das relações de proximidade com outros conceitos similares. Interessa-nos assim identificar o que a incerteza não é – distinguindo-a ou clarificando os aspectos comuns com as noções.

**a) Risco.** A principal distinção entre incerteza e **risco** prende-se com a sua mensurabilidade: enquanto o risco é susceptível de ser quantificado - através de uma probabilidade - a incerteza não é. Isto quer dizer que sobre o risco existe mais informação disponível, conhecimento teórico ou experiência adquirida, de tal forma que o risco pode ser quantificável. A incerteza caracteriza uma situação de “novidade”, sobre a qual não há informação útil ou adequada, não permitindo a quantificação. Embora seja possível definir o problema e a situação presente, mas não é possível antecipar resultados ou outras consequências, ou seja não há capacidade de vislumbrar os estados futuros (Kasperson, 2008). Por isso mesmo, sem esforços adicionais, não é possível converter a incerteza em risco (Becher, 2012).

**b) Ignorância.** A incerteza também não é **ignorância**, que representa um estado de ausência de conhecimento, onde a decisão e os resultados se encontram fora da compreensão presente: mais que fornecer as respostas certas, a ignorância é marcada pela incapacidade de fazer as perguntas certas (Wickson, Gillund, & Myhr, 2010). A ignorância resulta tanto do comportamento social - o desconhecimento ou a recusa de conhecer uma realidade – como das limitações à capacidade de saber coisas. No extremo oposto, a **certeza** representa a ausência total de dúvida e de possibilidade de erro - o

conhecimento perfeito, completo. Em termos científicos, a certeza é comprovação ou a confirmação de uma hipótese, resultado de um raciocínio lógico.

**c) Ambiguidade.** Encontramos o termo **ambiguidade** na relação com a disponibilidade de informação. Em vez de se referir a uma falha no conhecimento, caracteriza um estado de informação divergente, diferentes valores e interpretações ou múltiplas perspectivas de análise (Brugnach et al., 2008). Existem assim diferentes formas de compreender os problemas, de focar a decisão e de interpretar as consequências (Wickson et al., 2010). Embora alguns autores considerem que a ambiguidade é uma fonte que contribui para gerar incerteza, enquanto outros definem-na como uma forma de incerteza (veremos estes casos mais à frente), ambos reconhecem esta especificidade. A ambiguidade pode ser por sua vez distinguida da **inexatidão** - ou seja falta de precisão, incorreção - geralmente em questões quantitativas (Funtowicz & Ravetz, 1990), e expressa a partir de intervalos ou tolerâncias (em vez de cálculos exactos).

**d) Indeterminação.** Noutra lógica de relações, podemos encontrar alguns termos que descrevem o dinamismo e a abertura de uma situação: **variabilidade** ou a observação da natureza aleatória de um determinado fenómeno, natural ou social - um atributo da realidade em si (e não uma incapacidade de observar ou conhecer); **instabilidade** ou a inconstância de um sistema recusa ou impossibilidade da permanência ou estado de equilíbrio. Ambos incorporam uma dimensão dinâmica e temporal relevante (Gausa et al., 2001). Nestes casos - de variabilidade, aleatoriedade, instabilidade - podemos assumir que estamos numa perante uma situação **imprevisível** ou **indeterminada**. Ou seja estamos perante um fenómeno tão cambiante e complexo, que não permite antever, (nem a partir da experiência) o seu desfecho, donde o conhecimento será sempre incompleto, e daí incerto.

Nesta perspectiva, podemos referir como exemplo, os “cisnes negros” acontecimentos raros e atípicos, com grande impacto e “previsibilidade retrospectiva<sup>182</sup>”, que demonstram que uma única observação pode invalidar uma afirmação geral e aceite por todos (Taleb, 2007). Nesta lógica, aquilo que não sabemos torna-se mais relevante do que aquilo que sabemos, expondo a nossa incapacidade de dominar a aleatoriedade.

**e) Complexidade.** A incerteza é por outro lado frequentemente relacionada com situações complexas: se numa situação simples o discernimento e a tomada de decisão pode ser mais entendível, com o aumento da **complexidade**, também a incerteza se torna mais evidente (Bammer & Smithson, 2008). A complexidade<sup>183</sup> de um sistema (ou de uma situação) implica uma unidade composta de inúmeras partes distintas mas interconectadas, de tal forma que não pode ser reduzida a partes isoladas - onde a análise de cada uma das partes do sistema não conduz ao entendimento do todo. Assim, a complexidade desperta questões de obtenção do conhecimento tanto na dificuldade de quantificar o número de relações e interações, como implica a incapacidade de

---

<sup>182</sup> I.e. depois de acontecerem torna-se claro que eles podiam acontecer, mas até lá parecem inverosímeis.

<sup>183</sup> A raiz da palavra em latim - complexus - significa aquilo que está tecido em conjunto (Solís, 2009).

caracterizar e /ou identificar os tipos de relações existentes, abrangendo situações de aleatoriedade e indeterminação (Solís, 2009). A complexidade traz por isso, aspectos de confusão, desordem, ambiguidade, inextricabilidade, etc. (Morin, 1990).

## O conhecimento, o determinismo e a racionalidade

Na relação entre conhecimento e ignorância é possível encontramos reflexões acerca da incerteza desde a filosofia clássica (Sócrates e Platão), sobre aspetos da observação da realidade e da construção do conhecimento. Mas o desenvolvimento de uma visão da ciência e da construção do conhecimento, como a procura da verdade e da certeza, está fortemente associada ao período do Iluminismo e positivismo - Descartes, Voltaire, Rousseau. O positivismo assenta na investigação sistemática (e sistematizada) de conhecimento sobre a realidade, no conhecimento científico como única forma de conhecimento verdadeiro, comprovável através de métodos científicos válidos.

Uma visão determinista baseia-se na premissa que os sistemas obedecem a regularidades, donde a sua evolução é também previsível: em situações estáveis e regulares é possível antecipar o resultado. Este pensamento assenta na ordem, numa abordagem de redução e especialização, baseada numa lógica linear e não múltipla, mas também no uso da razão como única forma de atingir o conhecimento. A **razão** pode ser definida como a capacidade de lidar com a complexidade (Madanipour, 2007), dividindo-a em partes mais simples e fáceis de lidar e reconstruindo as mesmas partes de uma forma inteligível - ou seja em processos de análise e síntese. É a partir do uso da razão, que tomamos decisões e tecemos considerações acerca de situações, e que melhor decidimos a opção a seguir.

Estes princípios e regras não se restringiram à ciência e à construção de um conhecimento “positivista”, mas acabaram por estruturar o modelo de pensamento e a visão das sociedades ocidentais. Durante todo o período industrial (do séc. XIX à primeira metade do séc. XX), afirmou-se como o mais relevante, suportando e suportado pelos conceitos de **certeza** - conhecimento preciso e total - e de **previsão** (antevisão de situações futuras, de forma causal). Neste paradigma, a incerteza como falta de conhecimento é considerada como algo não científico (van Asselt & Rotmans, 2002).

A emergência de outras perspectivas sobre o conhecimento e a ciência, que questionam o positivismo e o determinismo (encontram-se desde logo em Hume e em parte em Hegel), mas é o longo do séc. XX que várias descobertas e alterações de paradigmas em diferentes áreas científicas e do pensamento, contribuem para um questionamento mais forte do positivismo e determinismo, obrigando a uma revisão da ideia de previsão. Exemplos destas descobertas são o desenvolvimento da teoria de relatividade por Einstein, da teoria quântica, do princípio da incerteza de Heisenberg, das teorias e métodos estatísticos, das teorias dos jogos entre outros.

A partir da 2ª metade do séc. XX, o pensamento crítico passa a ser mais forte e em áreas diversificadas, por exemplo nas correntes da pós-modernidade (filosofia, artes, etc.) ou do construtivismo social (economia política, geografia, sociologia), recusando a ideia da

ciência como puramente objectiva e desprovida de valores e ambiguidades e do conhecimento igual à verdade e certeza. Reforçam por seu lado, que diferentes formas de conhecimento são socialmente construídas e incluem outras características mais argumentativas e interpretativas. Outros exemplos de explorações e áreas de pesquisa que se interessam por aspectos mais interrelacionados, abertos e descontínuos, são o campo das ciências cognitivas (estudo interdisciplinar da cognição -- comportamento, mente e cérebro) e as já referidas teorias da complexidade.

Estas correntes e desenvolvimentos influenciaram várias áreas - economia, sociologia, ciências naturais, informática, etc. - com novas formas de abordar situações mais incertas ou instáveis, onde se assume que os meios para atingir um determinado fim, podem ser muito mais diversificados. Assim a ciência passa a interessar-se não só pelo conhecimento (o conhecido e o que pode ser conhecido), mas também pelo desconhecido: os conflitos e ambiguidades, a informação não completa, os fractais, as catástrofes, etc. (Lyotard, 1989).

Neste contexto, podemos apreciar a evolução do pensamento e do estudo das realidades da organização do espaço e das sociedades, nas correntes da geografia, da sociologia e da antropologia do espaço. A própria noção de razão e racionalidade (como capacidade de lidar com a complexidade, de saber e agir com confiança) é também ela questionada no pensamento da pós-modernidade.

Por exemplo, o processo de análise, que separa os fenómenos em partes mais pequenas para os entender, parece não ser adequado a sistemas e temas complexos. Ou a racionalização em contextos ou processos demasiado fechados a influências exteriores, exclui o contacto com a realidade e a interacção com outros, podendo tornar-se impositiva de uma visão ou posição limitada (Madanipour, 2007). Estas dificuldades, não devem no entanto afastar ou recusar a construção e conhecimento racional, mas sim obrigar-nos a dar-lhe o enfoque mais pertinente e adequado.

As “novas racionalidades” e a “racionalização” são considerados por Ascher (2001) como processos que mais continuam a marcar a sociedade contemporânea, mas têm agora características distintas. Os campos da complexidade e do pensamento complexo, contrapõem-se à ideia de causalidade linear<sup>184</sup>, com a ideia de recursividade: a possibilidade das causas e efeitos agirem uns sobre os outros.

Isto está relacionado com a necessidade de entender os fenómenos, concretamente os espaciais e de evolução do ambiente urbano, como um todo indissociável, numa construção de conhecimento que é “multi-referenciada” e não apenas focada na especialização do saber. Por exemplo, um pensamento recursivo permite discutir a um conceito como regeneração urbana, a partir da dupla acção do ambiente construído no indivíduo e do indivíduo no ambiente construído.

---

<sup>184</sup> Todos os fenómenos têm uma causa e são explicáveis por relações de causa-efeito, sem que essa relação se possa inverter.

Noutras áreas, o desenvolvimento do conceito (e da prática) do *feedback*, relaciona facilmente causas e efeitos - permitindo modificar a acção a partir dos resultados obtidos e afinar a hipótese ou decisão anterior. A acção em *feedback* supõe a recolha de informação e análise permanente dos resultados, possibilitando abordagens mais incrementalistas e processuais. A avaliação sucessiva e a existência de hipóteses provisórias fazem com seja adequado para contextos incertos (Ascher, 2001).

A própria ideia de reflexividade (Giddens, Beck, & Lash, 1994) implica uma revisão constante das práticas sociais, ou seja, é necessário analisar e examinar constantemente a informação e as escolhas possíveis e o seu resultado eminente: “A “reflexividade” é a reflexão antes, durante e depois...” (Ascher, 2001, p. 33). Desta forma, a maior variabilidade e incerteza das situações aumenta a necessidade da procura e interacção entre novos conhecimentos nos mais diversos domínios.

A construção de conhecimento envolve por isso um processo com coisa que sabemos e outras que não sabemos - conhecimento e ignorância, certeza e insciência. Esta perspectiva pode ser organizada a partir do “igloo da incerteza” (Fig. 172) de Tannert C et al. (2007). Assim, o “conhecimento total”, a certeza, representa a ausência de incertezas e a “ignorância completa” a impossibilidade de saber (ou de escolha em não o fazer). O campo da incerteza, estará localizado entre os dois extremos, partilhando aspectos conhecidos e desconhecidos - conhecimento aberto “eu sei alguma coisa” e ignorância aberta “eu preciso de saber”. Enquanto a forma aberta reflecte uma receptividade e aceitação para a procura de mais informação ou novo conhecimento, a forma fechada remete para a exclusão ou recusa desse processo (Faber, Manstetten, & Proops, 1992).

Outra forma de ver esta relação entre relação entre conhecimento e ignorância - entre “eu sei” e “eu não sei” pode ser ilustrada a partir da escala de níveis de incerteza (Fig. 173). Esta escala oscila entre (Walker et al., 2003):

- determinismo completo - conhecimento ideal, completo mas inatingível;
- incerteza estatística - a noção de risco ou de inexatidão;
- incerteza de cenários - conjunto de resultados possíveis, mas que se antevê como os atingir;
- ignorância reconhecida (ou consciente) - a ignorância aberta;
- ignorância total - ou insciência

A distinção entre estes níveis permite também, para além de caracterizar a incerteza em questão, informar as possíveis formas de agir face à incerteza presente - não é mesma coisa decidir face ao reconhecimento do que não se sabe, do que decidir quando já existem hipóteses e alternativas probabilizadas.

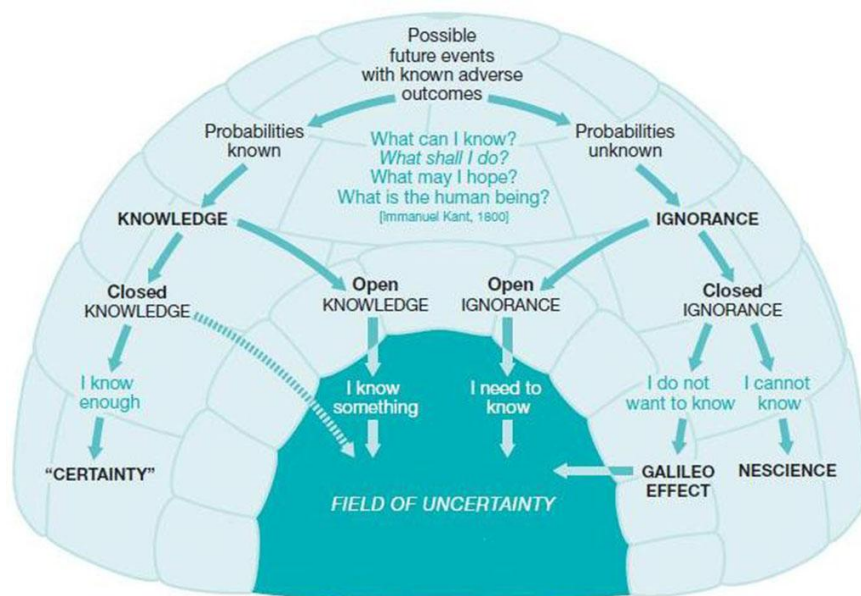


Fig. 172 | Igloo da incerteza.  
Fonte: Adaptado de (Tannert et al., 2007)

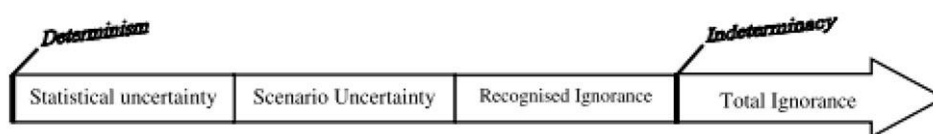


Fig. 173 | Escala de incerteza - entre determinismo e a ignorância.  
Fonte: (Walker et al., 2003, p. 12)

### Da recusa à aceitação da incerteza

Se a incerteza está presente em inúmeros aspectos da vida quotidiana e dos processos de tomada de decisão e de produção de conhecimento, **de que forma lidamos com ela?**

A persecução da redução da incerteza é uma motivação humana natural. A maioria das pessoas necessita de se sentir confiante e certa em relação à sua envolvente, de controlar a tomada de decisões, de antever as relações com os outros e com ambiente. A incerteza significa, em última análise, a redução da capacidade de controlo das próprias vidas, daí que a motivação principal seja reduzi-la. No entanto, as pessoas não tentam obter o mesmo nível de certezas em todos os aspectos da sua vida.

O foco de várias disciplinas e domínios práticos é a redução da incerteza (Smithson, Bammer, & Goolabri Group, 2008b) - a obtenção de mais conhecimento ou melhores pontos de informação que permitam assegurar decisões mais confiantes e acertadas, embora algumas incertezas se mantenham desconhecidas e fora do âmbito de controlo. Certo é que a recusa ou a incapacidade de lidar com a incerteza trará custos: resultados menos desejáveis ou não antevistos, impactos negativos, incapacidade de controlo, perda de oportunidades, etc. (Mack, 1971).



**Fig. 174 |**  
Representação da  
curva de  
aprendizagem em  
relação à incerteza.  
Fonte: adaptado de  
(van Asselt et al.,  
2001)



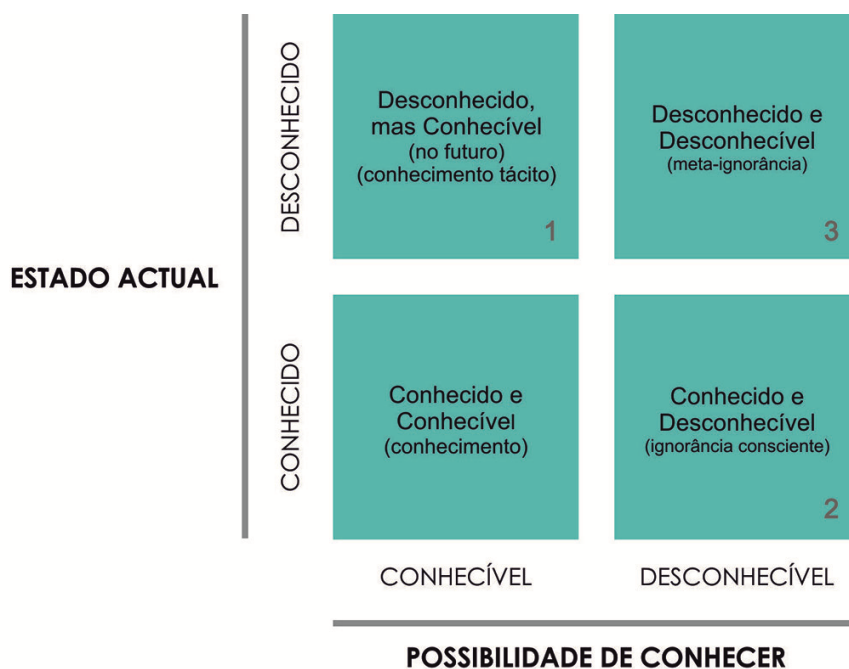
A aceitação/ reconhecimento da incerteza tem outras implicações. Desde logo uma abordagem da realidade que admite e trabalha com aspectos que são menos definidos, estáveis ou conhecidos: reconhecendo a incerteza como parte central desse processo. Isto não quer dizer, que a incerteza seja confortável, que seja valorizada e promovida, mas apenas que face à sua existência é necessário encontrar formas de a pensar.

Nesta linha de raciocínio van Asselt *et al* (2001) ilustra (Fig. 174) a transição de um paradigma de conhecimento para o outro, identificando alguns estágios intermédios. Num dos extremos, a incerteza é vista como reflexo de erro, um processo mal conduzido, ou uma investigação pouco cuidadosa, dessa forma recusada ou reduzida através de mais pesquisa. É típico deste estágio a tentativa de substituição de métodos e conceitos, à medida que os resultados anteriores se manifestam menos operativos face a um fenómeno novo ou antes imperceptível.

Quando a incerteza se torna percebida, o que implica o seu reconhecimento ainda que sem uma abordagem sistemática, o aumentar da atenção dada à incerteza torna-a cada vez mais alvo de análises, permitindo uma maior clarificação dos fenómenos. A análise sistemática pode evoluir para preocupações com estimativa de graus de incerteza, da procura de fontes e outros aspectos relacionados. A incerteza incorpora-se assim na análise e avaliação estratégica da decisão e das políticas. Finalmente, a gestão da incerteza torna-se parte integrante dos processos - de análise e de avaliação - permitindo uma resposta equilibrada às necessidades de a reduzir e de acomodar.

## Taxonomias de caracterização da incerteza

O “fenómeno” da incerteza (e os seus conceitos marginais conhecimento, risco, ignorância, etc.) é complexo e abrangente, e por isso mesmo apto a inúmeras tentativas de organização e classificação. As abordagens existentes espelham algumas visões disciplinares específicas ou focos particulares, embora muitas mantenham uma abrangência bastante lata. A apresentação de diferentes formas de entender e organizar



**Fig. 175 |**  
*Organização dos espectros do conhecimento e da ignorância*  
 Fonte: Adaptado de (Bammer et al., 2008)

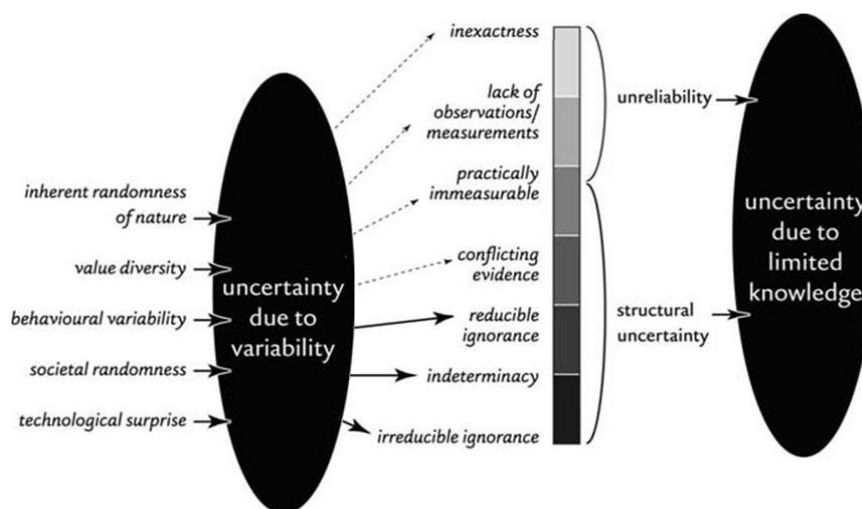
a incerteza, pretende ilustrar a amplitude de maneiras de ver e entender a incerteza, mais que identificar uma versão ou alternativa correcta.

Algumas das distinções mais comuns que se fazem em torno do tema da incerteza e da falta de conhecimento, partilham vários aspectos com a lógica de hierarquização do “igloo da incerteza”. Desde logo a organização entre os aspectos conhecidos e desconhecidos na situação de tomada de decisão, e os aspectos conhecíveis e desconhecíveis numa situação futura, ou seja, entre o conhecimento que temos hoje, e o conhecimento que podemos ou não atingir (Fig. 175). Para além dos aspectos que são conhecido e conhecíveis, e que configuram o conhecimento, esta organização (Bammer et al., 2008) define os aspectos desconhecidos ou relativos à incerteza em três situações.

O tipo (1) reúne aspectos desconhecidos e conhecíveis ao mesmo tempo e pode ter duas interpretações distintas. Por um lado designa uma situação onde é possível atingir o conhecimento, mas ele não está disponível ou presente no momento - “sabemos como podemos saber”. Mas pode significar também aspectos que se designam por conhecimento tácito: o resultado de intuições ou experiências adquiridas, mas dificilmente explicáveis ou comprováveis por outra pessoa “sabemos, mas não sabemos como”. Enquanto a primeira explicação coloca questões do acesso à informação, a segunda trás temas de comunicação, interacção e validação do conhecimento.

O tipo (2) corresponde aos aspectos conhecidos e desconhecíveis, ou seja aqueles que “sabemos que não sabemos”, também designados por ignorância consciente. Este reconhecimento é o que conduz muitas vezes à investigação científica e pode dessa forma ser (ou não) convertido noutra forma de conhecimento. O último tipo (3) corresponde aos desconhecidos desconhecíveis, a meta-ignorância, ou seja a aspectos sobre os quais não existe nenhum tipo de conhecimento disponível, nem sequer mesmo

**Fig. 176 |**  
*Taxonomia das fontes de incerteza: distinção entre variabilidade e conhecimento limitado.*  
 Fonte: (van Asselt & Rotmans, 2002)



que eles existem. Correspondem aos casos onde “não sabemos que não sabemos”. Estes problemas são estudados em áreas como a futurologia ou as teorias da complexidade.

Outra distinção muito comum está relacionada com as causas ou fontes de incerteza, distinguindo-as em duas características principais (Fig. 176): a **variabilidade**<sup>185</sup> e a **limitação do conhecimento**<sup>186</sup> (van Asselt & Rotmans, 2002). A primeira é uma característica da realidade (daí que se considere ontológica), que se comporta de forma aleatória e variável ou que é valorada de forma distintas. A segunda é uma característica do decisor ou do estado e conhecimento actual (daí epistemológica).

No campo da variabilidade podem ser identificadas várias causas (van Asselt & Rotmans, 2002): natureza inerentemente aleatória (sistemas não-lineares e imprevisíveis); diversidade de valores (percepções, definições ou crenças diferentes); comportamento humano (comportamento não-racional); comportamento dinâmico da sociedade (imprevisibilidade das dinâmicas económicas, sociais e culturais) ou o choque tecnológico (efeito surpresa de soluções tecnológicas ou as suas consequências).

Nos aspectos relacionados com o conhecimento limitado, consideram-se como fonte uma série de aspectos (van Asselt & Rotmans, 2002) numa escala de valores entre: inexactidão (falta de precisão, erros de medida, etc.); falta de dados (informação existente mas não recolhida); imensurável na prática (dificuldade em reunir dados); amostras conflictivas (dados que permitem interpretações diferentes); ignorância reduzível (aspectos que ignoramos hoje mas que podemos saber no futuro); indeterminação (processos que entendemos mas nunca determinamos) ou ignorância irreduzível (processos que não podem ser conhecidos). Os aspectos desta escala podem ainda ser organizados em - falta de fiabilidade e a incerteza estrutural - correspondendo genericamente à distinção inicial de risco e incerteza.

<sup>185</sup> Ou incerteza objectiva, incerteza estocástica, incerteza externa, incerteza aleatória e entre outros.

<sup>186</sup> Ou conhecimento incompleto, incerteza informativa, incerteza interna, incerteza funcional, entre outros.

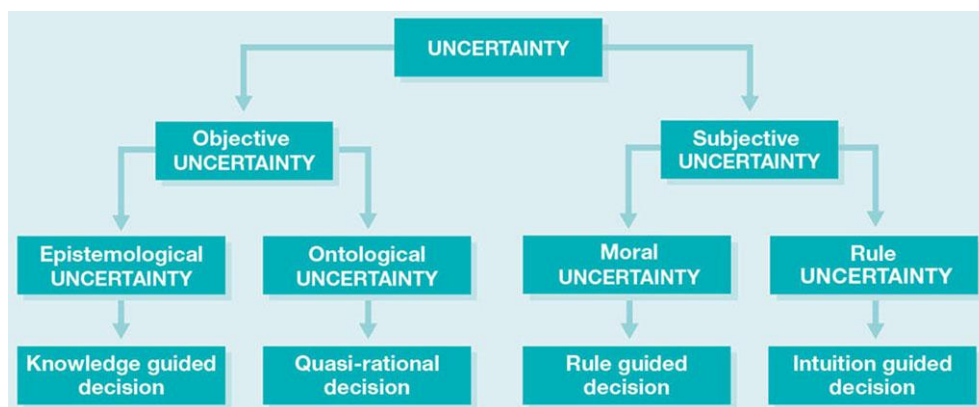


Fig. 177 | Taxonomia de incertezas e decisões: aspectos objetivos e subjectivos. Fonte: (Tannert et al., 2007)

Noutra perspectiva, encontramos taxonomias que organizam a incerteza a partir da **distinção objetivo e subjectivo** (Tannert et al., 2007), incorporando aspectos que normalmente não são o foco da investigação científica tradicional. Nos aspectos relacionados com a incerteza objectiva (Fig. 177), a taxonomia segue a separação entre incerteza epistemológica e ontológica (identificada anteriormente). Face à falta de conhecimento e informação, decisão é ancorada num processo racional, de procura e síntese de nova informação e/ou baseada na informação disponível. Já em casos de variabilidade, a decisão está mais dependente da acumulação de experiência em processos de decisão “quasi-rationais”.

Nos aspectos subjectivos, como por exemplo os aspectos morais e éticos, a incerteza caracteriza-se pela incapacidade de aplicar ou seguir regras e princípios morais adequados, gerando dúvidas e conflitos de ordem social<sup>187</sup>. Nestes casos a existência mais informação e conhecimento, não altera a situações de incerteza.

Finalmente, outras abordagens optam pela distinção entre **formas quantitativas e qualitativas** (Wickson et al., 2010): as primeiras estão relacionadas com a existência ou não de dados suficientes, enquanto as segundas se relacionam com qualidade ou tipo da informação (Fig. 178). As formas quantitativas correspondem à distinção clássica entre risco e incerteza, já referida anteriormente<sup>188</sup>. Das formas qualitativas, a indeterminação e a ignorância respondem também a aspectos da incerteza já descritos acima (a questão da variabilidade e da ausência de conhecimento), enquanto o foco específico na ambiguidade é mais singular. A ambiguidade resulta da existência de diferentes referenciais para um determinado fenómeno, o que implica diversidade de actores, de perspectivas e interpretações - variando da clareza unânime à divergência total ((Dewulf et al. 2005) apud. Brugnach et al., 2008). É possível encontrar formas diferentes quer de por o problema, de o analisar e de identificar os resultados.

<sup>187</sup> E. g. uma intervenção urbana pode trazer benefícios para uma dada população, mas acrescer prejuízos para outra. Mesmo com a identificação de todos os benefícios e prejuízos existentes, a mesma dúvida manter-se-ia.

<sup>188</sup> A repetição da palavra incerteza deve-se à tradução do mesmo. No original, em inglês, o termo abrangente é designado “uncertainty” e o que se distingue de risco “incertitude”.

# INCERTEZA

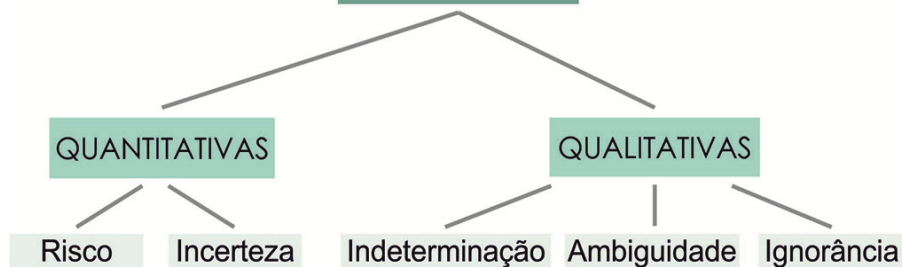


Fig. 178 | Tipologias de incerteza, formas quantitativas e qualitativas. Fonte: (Wickson et al., 2010)

Todas estas taxonomias têm como objectivo<sup>189</sup>, comunicar as situações de incertezas, clarificando-as para que possamos lidar com elas (definir estratégias, fazer análises, recolher mais informação, reunir mais actores, etc.) de forma mais construtiva.

## A incerteza e a investigação em diferentes áreas disciplinares

A investigação sobre a incerteza é tema de trabalho em várias áreas do conhecimento<sup>190</sup>. Embora a pesquisa científica tenha vindo a ser dominada pelo reducionismo (separação do problemas noutros cada vez mais pequenos e específicos) e pelo determinismo, o interesse pelos limites da certeza, cresceu em diversas disciplinas e práticas. É mesmo a partir de avanços científicos que a concepção de um mundo determinado e previsível é desmontada. Na física e na matemática diversos trabalhos ilustraram condições onde a mecânica clássica não se aplicava, particularmente na física quântica.

O exemplo do princípio da incerteza de Heisenberg, mostra que não é possível determinar com precisão e em simultâneo, a posição e o momento (velocidade e direcção) de uma partícula subatómica. Ao contrário da física clássica, no mundo subatómico quanto mais preciso se tenta ser com uma das dimensões, menor rigor se tem na outra - ou seja qualquer medição envolve incerteza. As implicações desta descoberta desafiaram a visão clássica da causalidade (Hawking, 1994): a cada observação não corresponde um único resultado, mas um leque de resultados possíveis. Assim são introduzidos conceitos e abordagens de indeterminação, aleatoriedade, imprevisibilidade na ciência, com desenvolvimentos nas teorias do caos, dos fractais, etc.

Outras áreas vão, depois destas descobertas, interessar-se pela incerteza como campo de investigação e de produção de novo conhecimento, quer sejam em relação aos limites do método científico, ao reconhecimento e análise de aspectos incertos e irreduzíveis, mas também à comunicação e discussão dessas mesmas incertezas: “The activity of science now encompasses the management of irreducible uncertainties in knowledge and in

<sup>189</sup> Outras taxonomias partem de outros conceitos e. g. “taxonomia do desconhecimento” ((Smithson, 1989) apud. Bammer, Smithson, & Goolabri Group, 2008) organizada a partir do conceito de ignorância.

<sup>190</sup> O livro (Bammer & Smithson, 2008) contém diversas análises da incerteza em diferentes áreas disciplinares.

ethics, and the recognition of different legitimate perspectives and ways of knowing". (Funtowicz and Ravetz, 1993, p745)".

Assim áreas como a biologia, as ciências da terra, a ecologia, a cosmologia e outras formas de conhecimento, constroem novo conhecimento que assume a incerteza, com perspectivas multi e interdisciplinares. Mas também na filosofia o conceito de incerteza tem sido explorado com distintas perspectivas, seja no âmbito das teorias do conhecimento, da filosofia da ciência, etc.

A incerteza é bastante explorada nas áreas directamente relacionadas com o apoio à decisão - análises de risco, análise custo-benefício, avaliação de impactes ambientais, análise de políticas públicas - com ligações à gestão, economia, matemática, estatística, etc.. Desenvolvidas a partir dos anos 1970, as análises de risco são usadas em várias áreas - engenharia, ambiente, segurança, indústria mecânica e alimentar, saúde pública, etc. - como instrumentos de apoio à decisão. Estas ferramentas e metodologias pretendem dar um foco objectivo (e sobretudo quantitativo<sup>191</sup>), permitindo entre outras coisas distinguir oportunidades e perigos.

Nos campos de temática ambiental, dos ecossistemas e da sustentabilidade, são desenvolvidas análises e avaliações que pretendem ser mais holísticas e integradas - e.g. avaliação integrada, gestão adaptativa. Orientadas para processos de tomada de decisão em temas complexos, incorporam processos iterativos, de monitorização e aprendizagem para melhorar o conhecimento e a gestão dos processos. A incerteza é assumida e incorporada nos processos, de forma a que se possam lidar com mudanças inesperadas.

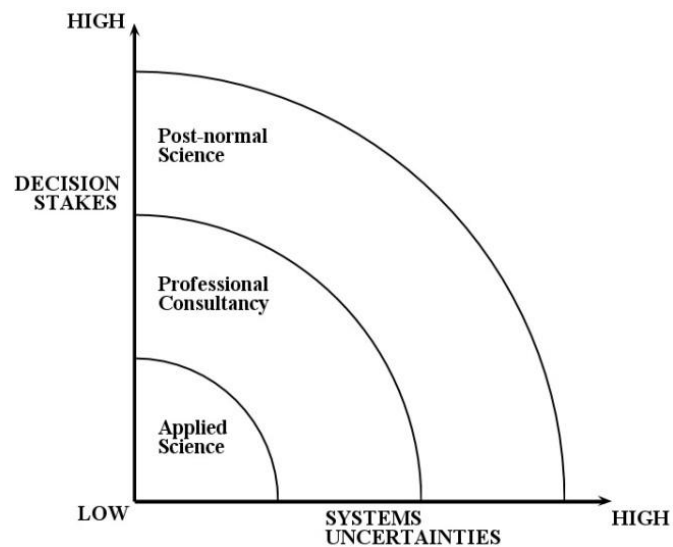
A incerteza é também característica dos temas da complexidade: sistemas adaptativos complexos, ciência do não-linear, biologia de sistemas, ciência de sustentabilidade, entre outros (Wickson et al., 2010). Procuram a compreensão das alterações estruturais dos sistemas, como resultados de dinâmicas não lineares, ou trajectórias instáveis e caóticas.

Os sistemas complexos são tipicamente abertos, com limites e fronteiras difíceis de determinar e isolar, as relações podem ser múltiplas, com mecanismos de retroacção, *feedback*, etc. O foco está por isso, nas estruturas das redes de relacionamentos e na forma como se manifestam as emergências: elas são entendidas de forma dinâmica, uma vez que respondem a condições sempre cambiantes. Por isso, a intervenção em sistemas complexos trata mais da gestão da mudança a cada instante, que da obtenção de um ponto de equilíbrio (Cowan, 2005).

---

<sup>191</sup> Nestas visões, algumas críticas podem ser encontradas: predomínio do quantitativo, base em informação restrita, desconsideração de diferentes interpretações, etc.

**Fig. 179** | Área de actuação da ciência pós-normal: elevada incerteza e grandes implicações das decisões.  
 Fonte: Adaptado de (Funtowicz & Ravetz, 1993, p. 745)



As teorias da complexidade debruçam-se sobre *wicked problems* (Rittel & Webber, 1973), problemas incompletos, contraditórios ou ambíguos, com componentes interrelacionadas, que não podem ser resolvidos partindo de métodos analíticos convencionais. Assim reflexões em diversas áreas científicas e com cruzamentos transdisciplinares entre elas (matemática, física, biologia, etc.) investigam temas como o caos, o acaso, os fractais, a auto-organização, etc. (Ascher, 2001), onde a incapacidade de prever e controlar são pontos de partida. A incerteza é por isso, parte assumida do pensamento sobre a complexidade - encarada de forma positiva e criativa.

No contexto destas investigações, e por forma a distingui-las da ciência tradicional (ou normal), Funtowicz e Ravetz desenvolvem o conceito de ciência “pós-normal”: um campo de estudo para quando “facts are uncertain, values in dispute, stakes high and decisions urgent (...)” (Funtowicz & Ravetz, 1993, p. 744). Ocupa-se principalmente dos horizontes temporais longos e distantes, onde a informação (e a sua qualidade) é diminuta e o nível de incerteza elevado, mas para os quais é necessária a tomada de decisão.

Resumindo, a incerteza está relacionada com aspectos desconhecidos, ou conhecidos com falhas e imprecisões, com a existência de crenças ou pontos de vistas distintos para uma mesma realidade, ou com a inerente variabilidade de um determinado fenómeno. Alguns dos seus aspectos podem ser quantificáveis, embora outros escapem a essa possibilidade. A existência e as implicações da incerteza têm impacto quer no quotidiano das experiências humanas, quer particularmente nos processos de tomada de decisão, ou outros aspectos, como o planeamento, onde o futuro e a sua antevisão sejam prementes.

Assim, para a propósito deste trabalho, consideramos a incerteza não só como a falta de conhecimento de um aspecto da realidade e a incapacidade de antever as conseqüências de uma determinada acção, mas também como a dificuldade associada a um processo de tomada de decisão. A incerteza pode referir-se assim a um característica contextual, da percepção dos sujeitos, mas também da própria realidade e suas mutações.

## 3.1.2. Lidar com a incerteza: tipologias, categorias e matriz

### Algumas abordagens sistemáticas à incerteza

Entender as várias dimensões e características associadas a situações de incerteza, é um passo importante na sua identificação, no tratamento e na priorização, dentro de um processo. Este esforço de definição e clarificação tem sido acompanhado em alguns casos pelo desenvolvimento de abordagens sistemáticas e metodologias para tornar a incerteza evidente nos processos de decisão<sup>192</sup>.

Nas abordagens escolhidas que apresentamos a seguir, pretendemos ilustrar formas distintas que enfocam a incerteza num processo complexo: por um lado a necessidade de incorporar a multiplicidade de perspectivas dos actores e a sua relação com o meio ambiente, por outro o foco no acompanhamento de um processo contínuo associado à produção de políticas. Ambos os casos, embora desenvolvidos para temáticas específicas, mantêm uma abertura e relevância suficientes para que possam ser aplicadas e adaptadas a situações e processo de planeamento e desenho urbano.

### A incorporação dos actores e das múltiplas perspectivas

A abordagem aos problemas condicionam a interpretação da própria realidade, mediando a construção de significados. Dessa forma, em relação ao mesmo caso concreto podem existir diferentes perspectivas e formas de abordar o problema. Por exemplo: face à situação de existência de muitos fogos desabitados, o problema pode ser analisado pela perspectiva “temos casas a mais” ou pela perspectiva “temos pessoas a menos”. Numa situação complexa, estas perspectivas resultam (ou podem resultar) de processos de negociação e interacção entre os actores envolvidos, à medida que vão construindo o entendimento dos problemas e de possíveis soluções.

É neste contexto que Brugnach et al. (2008) desenvolvem uma abordagem de análise à incerteza que pretende integrar este “processamento social da incerteza” e perspectivas múltiplas. Assumindo a validade de cada perspectiva, reflexo dos actores intervenientes, introduz a ambiguidade nos processos (para além da falta de informação ou da variabilidade já existente), tornando-a um aspecto crucial desta análise.

Assim, a abordagem desenvolvida parte da definição de três aspectos principais:

- os objectos da percepção ou do conhecimento (i.e. aquilo que se quer conhecer ou sobre o qual é necessário decidir);
- os actores envolvidos no processo cuja perspectiva de informação é relevante;
- as relações entre os dois anteriores (i.e. a natureza da incerteza).

---

<sup>192</sup> Para uma revisão sistemática ver Tool Catalogue for Uncertainty Assessment (van der Sluijs et al., 2004)



A definição dos objectos de conhecimento, considerada para este caso específico, organiza-se a partir dos sistemas natural, técnico e social, que embora intrinsecamente relacionados, se consideram categorias úteis para ajudar a identificar aspectos aos quais a incerteza se refere. Já a distinção dos tipos de natureza da incerteza remetem para outras caracterizações já identificadas: imprevisibilidade (i.e. variabilidade), conhecimento incompleto e múltiplas perspectivas de conhecimento (i.e. ambiguidade). Estas relações entre estes dois aspectos (objectos e tipos de incerteza) podem ser ilustradas a partir do Quadro 2.

**Quadro 11** *Objectos de conhecimento e tipos de incerteza, exemplificados em temas urbanos*

	<b>Imprevisibilidade</b>	<b>Conhecimento incompleto</b>	<b>Múltiplas perspectivas</b>
	Comportamento aleatório, variabilidade, caos, incapacidade de saber	Falta de informação ou pouco credível, fraca formulação teórica, ignorância	Valores distintos, perspectivas contraditórias, soluções alternativas
<b>Natural</b> Ecossistemas Paisagem ...	Como vão as alterações climáticas manifestar-se nas estruturas locais?	Qual a capacidade produtiva agrícola dos espaços urbanos e periurbanos vazios e expectantes?	A sustentabilidade dos espaços naturais está na defesa da cidade compacta ou na defesa de uma nova ruralidade?
<b>Tecnológico</b> Infraestrutura Tecnologias Inovações	Qual será o efeito secundário para as cidades, das inovações no sector dos transportes?	Qual a capacidade de adaptação das infraestruturas pesadas actuais?	O investimento urbano deve focar-se na tecnologia ou na inovação das soluções?
<b>Social</b> temas económicos, organizacionais, políticos, etc.	Qual a reacção das comunidades locais às dinâmicas globais das actividades económicas?	Quais os impactos económicos e sociais da dispersão urbana?	A administração pública deve ter uma atitude impositiva ou de negociação?

Fonte: Adaptado a partir de (Brugnach et al., 2008)

## Como tratar a incerteza num processo

Noutro ponto de vista, a incerteza é considerada não apenas uma característica pontual de uma determinada situação ou momento, mas prolonga-se nos processos de decisão, reflectindo-se mais ou menos, dependendo da condução do mesmo. Assim, é necessário encontrar formas de tratar a incerteza durante todas as fases do processo, contribuindo para a clarificar e gerir de forma proactiva.



**Fig. 180 |** Componentes de um processo de análise e gestão da incerteza. Fonte: Adaptado de (van der Sluijs et al., 2003, p. 6)

É este o foco do *Guidance for Uncertainty Assessment and Communication* (Petersen et al., 2013) desenvolvido para a área de avaliação ambiental, associada ao apoio à decisão e formulação de políticas. Este conjunto de documentos resulta de uma compilação e síntese de muita da pesquisa, categorizações, taxonomias, ferramentas, etc. desenvolvidas para a análise e “tratamento” da incerteza na investigação e nos processos de decisão. Propõe uma organização sistemática dessa pesquisa através de um conjunto simples de procedimentos e recomendações.

O seu objectivo é acompanhar e apoiar os processos de tomada de decisão, desde a identificação das incertezas até à definição de ferramentas e estratégias para a gerir, incluindo questões de comunicação e avaliação dos próprios processos. Embora focados na produção e avaliação de políticas ambientais, a sua formulação é bastante abrangente e considera-se muito relevante para aplicação nos temas da produção urbana.

O forte factor processual desta abordagem, trás ao de cima várias questões (já identificadas parcialmente acima) que não só as tipicamente relacionadas com falta de informação sobre um problema, ou a dificuldade de identificar possíveis resultados. De que forma deve ser perspectivado o problema em estudo? Quem envolver nesse estudo e de que forma? Existe conhecimento suficiente para abordar o problema? Quais as incertezas mais relevantes? Como se comunicam as incertezas identificadas?

No processo contínuo de análise da incerteza fomentam-se a participação dos actores e a comunicação ao longo do mesmo. Assim, numa fase inicial pode-se identificar os aspectos mais incertos e a forma de os abordar; durante um processo pode-se avaliar continuamente a presença e o “desenvolvimento” da incerteza; ou pode ser também usado como ferramenta de monitorização e *feedback* dos resultados do mesmo

processo. Esta abordagem permite acompanhar diferentes componentes (Fig. 180) - nem sempre cronologicamente, mas realizadas sempre que forem apropriadas. Por exemplo:

- ▶ **Definição do problema e do contexto de acção:** identificar o enquadramento do problema, limites, actores, história, características, interesses, discordâncias, dúvidas e as implicações para a análise da incerteza.
- ▶ **Apreciação do processo:** estimar implicações no processo e formular a sua condução: que actores devem ser integrados, como devem ser envolvidos, que tarefas há a realizar, etc.
- ▶ **Metodologias de planeamento e do desenho:** escolher as ferramentas, instrumentos e procedimentos adequados à situação, incluindo as possíveis relações com aspectos da incerteza.
- ▶ **Identificação e priorização da incerteza:** em qualquer fase do processo, identificar e classificar as incertezas e a prioridade com que as analisar.
- ▶ **Análise da incerteza:** com ferramentas ou estratégias adequadas.
- ▶ **Revisão e avaliação:** rever e sumarizar as análises efectuadas, refazendo iterações sempre que necessário, verificando a consistência dos resultados.
- ▶ **Informação e reporte:** difundir informação produzida e os resultados obtidos.
- ▶ **Comunicação:** estabelecer formas e pontes de comunicação entre os actores.

As directrizes organizam-se em diversos documentos<sup>193</sup> de orientação e suporte à análise, gestão e comunicação da incerteza, com várias ferramentas específicas que facilitam a abordagem ao processo, e que podem ser combinadas de diferentes formas.

## Uma matriz de sistematização da incerteza nos processos

Um dos principais instrumentos da abordagem anterior é o desenvolvimento da matriz da incerteza, que sintetiza grande parte da investigação baseada na caracterização e criação de tipologias, organizando-a para a análise durante um processo (van der Sluijs et al., 2003; Walker et al., 2003). A matriz permite identificar com relativa facilidade o leque de situações associadas à incerteza, distinguindo-as e classificando-as a partir de diferentes dimensões. Para além de tornar evidente a presença da incerteza, pretende informar os passos seguintes à análise, a partir das características identificadas seja: mais recolha de informação, adopção de medidas de precaução, análise de actores, etc. Assim a matriz é um instrumento que permite um olhar abrangente sobre as principais incertezas do processo, a sua caracterização, estimativa e futuro tratamento.

A matriz está organizada a partir de cinco dimensões de incerteza (Petersen et al., 2013): localização, nível, natureza, base de conhecimento e subjectividade. A especificidade de

---

<sup>193</sup> Em concreto: uma lista de verificação inicial e um questionário de triagem para identificar a necessidade ou não de aprofundar a questão da incerteza, fazendo uma primeira abordagem exploratória (Petersen et al., 2013); um guia detalhado que descreve e dá suporte à análise do processo (van der Sluijs et al., 2003); um catálogo das ferramentas e métodos existentes para analisar as incertezas (van der Sluijs et al., 2004), e um conjunto de estratégias para a comunicação da incerteza (Kloprogge, van der Sluijs, & Wardekker, 2007; Visser, Petersen, Beusen, Heuberger, & Janssen, 2006; Wardekker, Kloprogge, Petersen, Janssen, & van der Sluijs, 2013). Incluindo também uma plataforma on-line - <http://leidraad.pbl.nl> - de suporte à análise.

alguns destes termos, e a sua adequação a “*model-based decisions*”, levou a que alguns deles fossem adaptados para terminologias mais próximas das usadas nos temas urbanos (mantendo no entanto significados próximos). Assim:

- ▶ **localização:** em que componentes da estrutura do problema se encontra a incerteza e como se manifesta no processo;
- ▶ **grau:** nível ou grau de incerteza numa escala entre conhecimento determinístico e ignorância total;
- ▶ **natureza:** relacionada com a falta de conhecimento ou inerente à variabilidade da realidade;
- ▶ **base de conhecimento:** grau de confiança da informação, decisões e afirmações;
- ▶ **subjectividade:** ambiguidade envolvida nos processos ou existência de múltiplas perspectivas.

Para cada uma das dimensões, outras sub-categorias<sup>194</sup> são identificadas (Quadro 12).

Uma classificação deste género parece-nos de grande utilidade no acompanhamento de processos de decisão em temas urbanos: desconstruindo a amplitude dos aspectos relacionados com a incerteza e propondo rapidamente ferramentas de lidar com ela. A aplicação da matriz pode permitir um “inventário localizado” da incerteza nos processos, ou seja, partindo da identificação da localização da incerteza no processo, continuar a caracterizá-la noutras dimensões tornando-a mais explícita (Fig. 181). Para cada um dos campos da matriz, estão já associadas um conjunto de ferramentas e metodologias adequadas para aquele tipo de incerteza.

Concluindo, o conceito e o reflexo da incerteza é ubíquo e permanente, é um aspecto característico sobretudo dos processos de tomada de decisão, que precisa de ser abordado e tratado de forma consistente. A diversidade e a amplitude dos seus tópicos aqui expostos ilustram a diversidade de perspectivas e de áreas de investigação em que a incerteza é relevante. E o desenvolvimento de taxonomias e matrizes mostra uma atenção particular em estruturar o conhecimento e a abordagem à incerteza, como um primeiro passo necessário à sua gestão: entre o foco na redução dos aspectos pouco conhecidos e a aceitação de irredutibilidade de outros.

A caracterização e “decomposição” das diferentes formas da incerteza correspondem a esforços neste sentido, de incorporá-la como elemento comum dos processos urbanos. Um “melhor conhecimento da incerteza” informa na navegação das possibilidades de acções de gestão dos processos de decisão de forma a atingir resultado mais efectivos. O desafio presente é como incorporar estes raciocínios e abordagens nas práticas correntes de entendimento e resolução dos problemas reais, em especial nos emergentes territórios urbanos que consideramos nesta tese.

---

<sup>194</sup> As sub-categorias originais são: Localização - contexto, dados, modelo, apreciação de peritos, resultados; Nível - incerteza estatística, incerteza de cenários ou “cenariável”, ignorância reconhecida; Natureza: relacionada com conhecimento, inerentemente variável; Qualidade da base de conhecimento: fraca, suficiente, forte; Subjectividade: baixa, média, alta.

**Quadro 12** Dimensões da incerteza (adaptadas) e alguns exemplos nos temas urbanos

<b>Localização</b>		<b>Exemplos em temas urbanos</b>
<b>Contexto</b> Definição do problema, dos limites e abrangência		Conceitos como cidade, urbano, espaço público têm diferentes significados e limites ambíguos.
<b>Informação</b> Informação recolhida acerca do objecto ou problema.		Conhecimento dos utilizadores acerca do espaço urbano, o que valorizam e consideram essencial.
<b>Metodologias</b> Instrumentos e modelos usados no processo .		Falhas na execução e adequação de planos, motivadas por variadas condicionantes
<b>Júízos e teorias</b> Aspectos interpretativos ou sobre os quais não há consensos.		Modelos de promoção de habitação social
<b>Resultado</b> Consequências, indicadores que advêm do problema		Políticas de atracção de população para zonas centrais que não atingem os resultados esperados
<b>Grau</b>		<b>Exemplos em temas urbanos</b>
<b>Incerteza estatística</b> Representados por expressões probabilísticas válidas		Capacidade das infraestruturas e equipamentos públicos.
<b>Incerteza de Cenários</b> Representados por intervalos possíveis, ou afirmações “E se...”		Impactos de novas infraestruturas nas dinâmicas urbanas
<b>Ignorância Reconhecida</b> Desconhecimento das consequências		Efeitos das inovações tecnológicas na estrutura física das cidades
<b>Natureza</b>		<b>Exemplos em temas urbanos</b>
<b>Epistémica / conhecimento</b> Falhas no conhecimento ou informação pouco credível		Mapear os agentes da mudança numa área metropolitana.
<b>Ontológica / variabilidade</b> Indeterminação inerente ao problema, aleatoriedade, etc.,		Transformações da paisagem urbana devidas a mudanças nos sectores sociais ou económicos,
<b>Base de Conhecimento</b>		<b>Exemplos em temas urbanos</b>
<b>Fraca / Razoável / Forte</b> Grau de confiança da informação, das decisões e afirmações		Processos de planeamento, com forte participação de utilizadores e comunidades locais.
<b>Subjectividade</b>		<b>Exemplos em temas urbanos</b>
<b>Baixa / Média / Alta</b> Grau de ambiguidade envolvido		Aspectos relacionados com características identitárias, históricas ou do património, tendem a ter aspectos subjectivos mais valorizados

Fonte: Elaboração própria a partir de (Petersen et al., 2013)

MATRIZ DA INCERTEZA	Grau de incerteza			Natureza da incerteza	Base de conhecimento			Subjetividade		
	Incerteza estatística	Incerteza "cenariável"	Ignorância reconhecida		Fraca	Razoável	Forte	Baixa	Média	Alta
<b>Localização</b> ↓										
<b>Contexto</b>										
<b>Informação</b>										
<b>Metodologias</b>										
<b>Juizos e teorias</b>										
<b>Resultados</b>										

Fig. 181 | *Matriz da incerteza adaptada aos temas urbanos.* Fonte: Adaptado de (Petersen et al., 2013)



## 3.2. INCERTEZA e URBANO CONTEMPORÂNEO

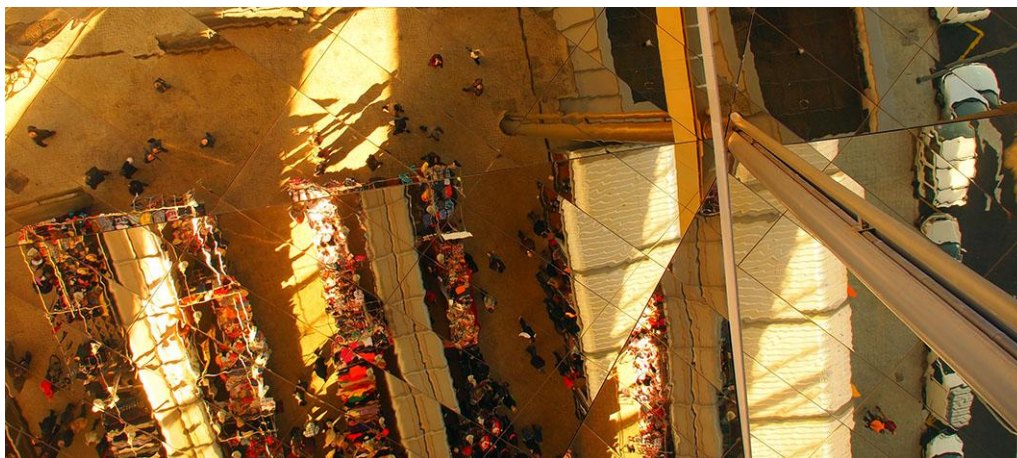


Fig. 182 |  
Reflexo da  
cobertura do  
Mercat dels  
Encants,  
Barcelona,  
Fonte Própria,  
2014

*"(...) the one reliable characteristic of urban behaviour through history is its unpredictability"*

*(Kostof, 1992, p. 298)*

A contemporaneidade e a sua vivência quotidiana são (já vimos anteriormente) marcadas pela ideia de incerteza e de transitoriedade. Embora a dinâmica e a transformação sejam aspectos naturais da cidade e das sociedades, a presente transição tem características e manifestações que a tornam mais instável e difícil de entender e antever. A sensação generalizada de incerteza, choca com noções herdadas de um "tempo moderno" mais estável, tornando mais difícil aceitar e manejar um "tempo aberto e indecifrável".

A velocidade das transformações e dos movimentos impõe a lógica da instantaneidade e do curto prazo. Sem capacidade para conduzir a mudança que "lhes entra pelas vidas sem pedir autorização", os indivíduos tornam-se membros passivos nesta transformação. A capacidade de imaginar ou criar o futuro, de definir prioridades ou linhas de acção, fica também diminuída. Estas características e instabilidades são reflectidas nas práticas urbanísticas, onde é cada vez mais difícil pensar, antecipar e planear, em grande escala e a longo prazo, abordando realidades cada vez mais complexas.

Mais recentemente, grandes questões ambientais e climáticas - aquecimento global, subida do nível das águas do mar, fenómenos extremos, etc. - têm trazido ao de cima alguns aspectos da incerteza, como a imprevisibilidade ou inconstância, e as suas consequências para a prática urbanística, com novas abordagens a partir do risco, da contingência ou da resiliência. Apesar desta maior atenção, muitos outros fenómenos e aspectos da incerteza na cidade, passam despercebidos ao urbanismo e práticas associadas.



### 3.2.1. Relações e Manifestações da incerteza na cidade

#### A procura da certeza e a construção da cidade

Face à instabilidade e à alteração, a procura da certeza (e a construção da mesma) torna-se em si mesma um objectivo. Para Madanipour (2007), esta demanda acompanha a civilização humana desde os primórdios - a organização em sociedade, o apoio mútuo e infraestruturas públicas<sup>195</sup> contribuem para uma maior sensação de segurança e certeza, diminuindo a vulnerabilidade à Natureza e outros factores fora do controlo humano. Apesar disto, Bauman (1997) considera (de forma sintética) que a vida pré-moderna era pautada por uma reduzida incerteza: um mundo que mudava muito lentamente, com poucas surpresas (e possibilidades de evolução) para a generalidade dos seus habitantes.

O Iluminismo, era da razão e da lógica, o progresso das ciências e mais tarde o desenvolvimento industrial associado, alteraram este ritmo de lenta transformação, de substituição peça-a-peça. A confiança na razão humana, no desenvolvimento de conhecimento, mas sobretudo a aplicação de novas ferramentas, tecnologias e formas de resolver problemas, introduzem um novo espírito optimista, de progresso e novidade.

A visão linear e progressiva do tempo enraizou-se nesta prosperidade e confiança na acção nas capacidades humana. E em parte é graças à aplicação da revolução tecnológica que as cidades modernas se distinguem claramente das anteriores. A cidade-máquina é ancorada nas oportunidades das tecnologias, na ordem e na síntese, na possibilidade de ser organizada e ordenada, desenhada e planeada: ou seja a cidade era um objecto previsível. A crença na razão, na capacidade de fazer e de produzir, num optimismo em relação ao futuro, constitui assim uma nova base de acção - um novo conjunto de certezas (Madanipour, 2007). Esta concepção assenta no entendimento do mundo (o físico mas também o social), como algo coerente e possível de ser compreendido e conhecido, através da aplicação do método científico e da racionalidade (Batty, 2007). Diferentes disciplinas recorrem ao método científico para gerar certezas quanto ao futuro (Lefebvre, 1974).

Nos primórdios do urbanismo (Cerdà, Howard, Geddes), ao acto de planear englobava os problemas das sociedades urbanas e todos os assuntos relevantes - a complexidade existente podia ser abordada. Um problema urbano era do tipo epistémico, podendo ser solucionado pela procura racional desse conhecimento. O método diagnóstico-plano torna-se de alguma forma, no paralelo urbanístico do método científico, focado num processo linear de resolução de problemas e decisão (Batty & Marshall, 2012), desde a recolha de informação e definição do problema à gestação e implementação do plano - "the more extensive the analysis, the better the plan" (Sieverts, 2003, p. 159).

---

<sup>195</sup> O conceito de infraestruturas públicas de Madanipour (2007) é bastante mais abrangente: inclui a linguagem, noções partilhadas de tempo e espaços e outros aspectos que conformam a vida em comunidade.

O “urbanismo de crescimento” assentou numa visão temporal de longo prazo e determinista: se o futuro podia ser antevisto então podia ser planeado, decomposto e implementado a partir de planos e projectos parciais e de aporias dadas por certezas absolutas. Num quadro predefinido, os planos destinavam-se a controlar o futuro, reduzindo a incerteza, através de regras imperativas e estáveis que fixavam ao mesmo tempo os objectivos e as formas de os alcançar (Ascher, 2001).

**Estas relações causais e temporais só foram possíveis numa conjuntura política económica relativamente dinâmica mas previsível, que permitiu esta concepção uniforme da cidade e do futuro. Assim, planeamento, programação e desenho não só derivam desta visão determinista, como se tornaram ferramentas para a implementar essa mesma estabilidade, hierarquia e previsão.** Isto embora noutras áreas do conhecimento, desde a Biologia à Matemática e à Física, estarem, como já vimos, a afastar-se de abordagens baseadas na previsão e na possibilidade de conhecer, para se ocuparem de aspectos mais incertos e irreduzíveis.

## Complexidade e a imprevisibilidade da contemporaneidade

Vários desenvolvimentos vão impor, com o passar do tempo, a falência da abordagem dedutível e linear do futuro e da construção da cidade. Por um lado, a emergência de dinâmicas *bottom-up*, de dinâmicas locais e comunitárias, a maior importância de aspectos qualitativos face aos quantitativos, a diversidade da sociedade a reclamar relevância face à homogeneidade imposta, vão fazer a crítica quer na teoria, quer na prática da determinação e dedução.

A complexidade da cidade e da sociedade começa a ser valorizada e trazida para a discussão (Alexander, 1964, 1965; Jacobs, 1961 entre outros). Seja a crítica o positivismo e hierarquização da produção urbana moderna e a valorização de dinâmicas *bottom-up*, das decisões e da diversidade local; ou a defesa do crescimento incremental (tentativa e erro, adaptabilidade), da sobreposição de diversos elementos e da interacção.

Com a globalização e processos associados, um conjunto de autores (Ascher, 1995 entre outro; Castells, 2003a; Harvey, 1990; Lefebvre, 1974; Soja, 2000), problematiza a questão da cidade metrópole, metápole, a dispersão do crescimento e os modelos associados. As dinâmicas económicas associadas - transformação dos mercados, liberalização das economias, alteração de relação entre Estado e mercado, etc. mas também dinâmicas sociais de diversificação, estilos de vida variados, etc. reduzem as condições de estabilidade e controlo necessárias ao planeamento do futuro.

Neste contexto, o número e a diversidade de agentes implicados directamente ou indirectamente (populações servidas, grupos específicos, etc.), na transformação urbana aumenta e com eles os interesses, necessidades e serviços. As práticas urbanísticas que se seguiram tornam-se mais “modestas” acerca da definição do futuro como previsível e controlável. As relações causais e temporais entre o passado, o presente e o futuro não

são mais lineares e contínuas: “Our present view of urban development is shaped by the concept of uncertainty” (Sieverts, 2003, p. 159)

### Novas abordagens da complexidade urbana

Para Secchi (2003c), com a perda de outras noções estáveis (certas e antecipáveis), o urbano é marcado por conceitos e expressões mais abertas e vagas, não permitindo previsões, mas apenas a definição de cenários, intervalos e possibilidades. Desde a exposição das economias urbanas aos ciclos económicos, à multiplicidade de situações e tecidos urbanos, ao impacto das novas tecnologias de informação e comunicação, à diversidade da composição social e cultural das cidades, diferentes situações exemplificam aspectos da instabilidade e incerteza contemporânea. Assim, podemos identificar, alguns factores que contribuem para uma maior percepção de instabilidade no contexto urbano (Ascher, 2001; Font, 2003; Leupen, 2005; Sieverts, 2003):

- ▶ Por um lado, a maior **complexidade dos sistemas** urbanos e das relações (e interpenetrações) entre eles, não permite um conhecimento abrangente dos fenómenos urbanos e da totalidade dos factores em causa. É mais difícil identificar relações de causa e consequência, ligações de dependência, impactos de determinadas acções, que dificultam na generalidade as possibilidades de prever comportamentos futuros e encontrar respostas.
- ▶ Maior **velocidade de mudança** dificulta a definição de situações (estáveis) para a intervir: tanto na definição de elementos *a priori* como a identificação de necessidades, de actores, de recursos, etc.; mas também no próprio desenrolar do processo que pode não conseguir acompanhar as transformações em curso (e. g. quando o tempo do processo é mais longo que o tempo do problema identificado). Estas mudanças podem ocorrer tanto nas estruturas físicas, como nos hábitos e respostas da sociedade.
- ▶ A maior exposição da **diversidade** nas sociedades aumenta a complexidade das relações sociais e potencia novas interações e conflitos. Esta diversidade pode ter várias representações e implicações na cidade e nos processos de transformação (padrões de migração, estilos de vida, temas de cidadania, participação e *empowerment*, etc.), mas também está relacionada com incremento de diferentes actores e grupos (de opinião, de comunidades, de pressão) que participam activa e passivamente no processo de mudança.
- ▶ As mudanças recentes nos serviços básicos assegurados pelo Estado providência, podem abrir novas possibilidades de acção, mas denotam crescente inconstância, nas **condições económicas e políticas** que já não correspondem uma base estável para acção, tornando-se necessário procurar novas fórmulas de parceria ou concertação.

A componente ontológica da incerteza que advém destes factores, é considerável, daí que mais informação e mais pesquisa não sejam suficientes para ultrapassar estas questões (Sieverts, 2003). É precisamente a crescente complexidade e variabilidade que lhes está inerente, que os torna impossíveis de prever e determinar, pelo menos da

mesma forma que noutros modelos nos pareceu possível. Mas não é apenas o futuro que se torna mais incerto, o próprio conhecimento do passado urbano (dos processos que conduziram à situação actual, dos agentes que tomaram acções, dos imprevistos que mudaram o rumo da intervenção) pode revelar-se incompleto e impossível de adquirir.

**Mas se não é possível antever ou planear, como podemos pensar o futuro? Como fazer ligações e “conexões temporais e espaciais” (Madanipour, 2010)? Será a partir da incorporação do conceito de incerteza e do seu entendimento nos processos urbanos - de planeamento, programação e desenho - que podemos ultrapassar este paradoxo?**

O mundo contemporâneo parece ser pautado por uma enorme complexidade e instabilidade: “Living under conditions of overwhelming and self-perpetuating uncertainty is an experience altogether different from a life subordinated to the task of identity-building and lived in a world bent on the building of order.” (Bauman, 1997, p. 26). Nesta visão do mundo, tudo pode acontecer e tudo pode ser feito, mas nada acontece de uma vez por todas - ou seja nada é permanente e definido. Para Amendola (2000) a indeterminação e ambiguidade, condicionam a compreensão e interpretação do fenómeno urbano, onde os modelos de interpretação são múltiplos e efémeros.

Poucos elementos asseguram a solidez ou são garantes de confiança, para que se possam suportar ou ancorar outras construções futuras, individuais ou conjuntas. A difusão desta “retórica da incerteza” (Secchi, 2007b) pode até legitimar inúmeras formas de relativismo: se nada pode ser conhecido ou determinado com certeza, então tudo é incerto, duvidoso, possível, admissível.

Face a estas características da sociedade, **o risco**, “a aposta” torna-se uma noção importante em diversas áreas disciplinares e práticas sociais (Ascher, 2001). Na “**sociedade do risco**” (Beck, 1992) este é um princípio dominante das sociedades ocidentais modernas. A evolução nas áreas científicas e tecnológicas mostra que podem surgir efeitos indesejados, tornando a sociedade mais desperta para a identificação ou avaliação destes potenciais riscos. Os processos de tomada de decisão refletem sobre como aproveitar os benefícios e evitar consequências negativas.

Esta renovada atenção não virá sem algumas contradições. Por um lado, a investigação científica aumenta o conhecimento sobre a realidade e aspectos da complexidade e da sistémica, tornando aspectos desconhecidos ou contingentes, em assuntos mais manejáveis. Por outro, diversos fenómenos extremos - sobretudo de carácter ambiental ou climático (e. g. furacão Katrina) - têm contribuído para aumentar a percepção da imprevisibilidade, diminuir a confiança na capacidade humana de a conter. Apesar da relevância das áreas e saberes especializados relacionados com o risco (e das suas abordagens diferenciadas), a noção e investigação sobre a incerteza encontra-se, como já vimos, num panorama mais abrangente e complexo.

Se o fenómeno urbano é complexo então não é possível ser pensado apenas em termos de cadeias causais simples (Choay, 1994). A sua imprevisibilidade pode ser explicada a

partir da analogia<sup>196</sup> do monte de areia: por vezes a adição de alguns grãos ao monte, não altera a sua estabilidade, enquanto noutros casos, a mesma adição pode provocar um colapso (Cowan, 2005). Mas a cidade nunca é marcada pela estabilidade, mas pela dinâmica e pela mudança: sejam deslocações e movimentos diários, ciclos económicos, dinâmicas de consumo, movimentos sociais, fenómenos naturais, etc. Inúmeros aspectos que estão constantemente a mudar e a interagir na cidade, com interdependências e influências que não podemos entender na totalidade.

Nesta perspectiva a compreensão isolada de fenómenos urbanos, não nos pode dar (ainda que numa lógica de adição) a compreensão da grande escala e da totalidade da interacção urbana: o todo é mais que a soma das partes (Batty, 2007). Os processos urbanos dinâmicos têm fenómenos de influência e de retroacção - que mesmo uma análise sistémica não pode abordar totalmente - o urbano é um "open and complex system" (Acebillo et al., 2012). A cidade e o espaço urbano podem ser comparados a um ecossistema: indefinível em extensão, composto de muitas partes que evoluem de forma interactiva, nunca atingindo o equilíbrio nem um estado "óptimo" e imprevisível a longo prazo, onde não há soluções determinadas para os problemas. **Assim, a complexidade e a incerteza parecem ser dois conceitos fortemente relacionados: um sistema complexo será sempre marcado pela incerteza (Batty & Marshall, 2012).**

Concluindo, entre as duas visões extremas - a da cidade planeada e determinada e a cidade espontânea e não controlada - que novas formas de abordar e agir na transformação urbana são necessárias face à incerteza e complexidade?

Na impossibilidade de dominar a transformação urbana como um todo, acção do projecto focou-se na escala local. Mas o projecto das partes, não pode, por si só, atingir a coerência do todo. A acção urbana não pode intervir apenas em territórios fechados e delimitados, ignorando o sistema urbano alargado e as interdependências, a que esse mesmo território pertence. Da mesma forma, a presença de grande diversidade e quantidade de actores urbanos, cada qual com a sua lógica particular, torna impossível antever ou planear para todas as possibilidades (Madanipour, 2007).

Podemos então estabelecer que hoje a acção urbana, não passará tanto por um esquema analítico e linear de intervenção - diagnóstico, necessidades, plano - mas uma perspectiva mais assente na procura de soluções particulares, na definição de graus de liberdade, na capacidade de mudar de orientação ou estratégia quando necessário e integrar a complexidade da acção entre escalas (Sieverts, 2003). A abordagem na perspectiva dinâmica reforça a análise dos factores temporais das transformações urbanas: "a city's coherence is somehow imposed on a perpetual flux of people and structures. Like the standing wave in front of a rock in a fast-moving stream, a city is a pattern in time" (Holland, 1996, p. 1).

---

<sup>196</sup> Usada para explicar sistemas complexos, pelas teorias da complexidade.

## Os diferentes tempos da cidade e a sua gestão

Richard Sennet argumenta que uma das características da sociedade e da economia da globalização é que o longo prazo já não existe: “How do we decide what is of lasting value in ourselves in a society which is impatient, which focuses on the immediate moment? How can long-term goals be pursued in an economy devoted to the short term? How can mutual loyalties and commitments be sustained in institutions which are constantly breaking apart continually being redesigned” (Sennett, 1998, p. 10). As palavras-chave são flexibilidade, oportunidade e mobilidade. Estes processos de mudança nos nossos modos de vida e nos valores da sociedade, têm reflexos óbvios na produção urbana, nas políticas de acção e regulação e na forma com os múltiplos actores envolvidos interagem (Portas, 2007b). Embora pareça exagerado dizer que o futuro urbano é totalmente incerto, crescem dificuldades nas tentativas de prever transformações ou basear a construção do futuro em temas e pressupostos sólidos.

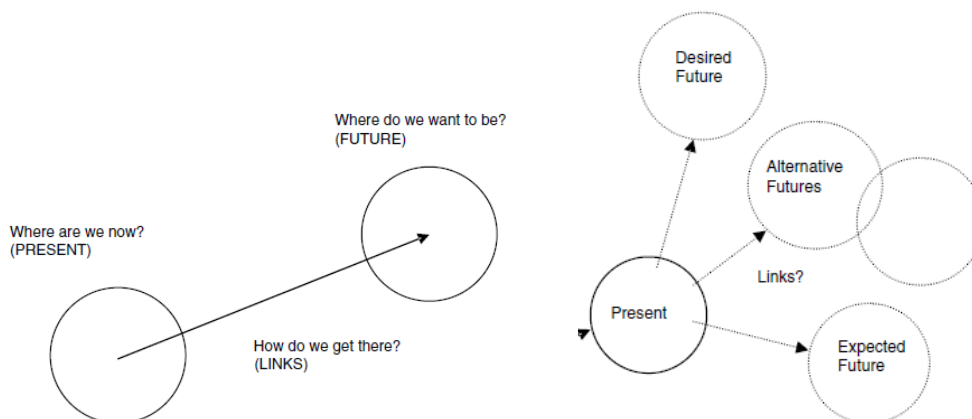
Os impactos e consequências destas características são mais fortes e contrastantes quando os paradigmas disciplinares e ferramentas de acção se referem a modelos passados. Face à rigidez estrita da hierarquia, da programação universal e da fixação, a maior abertura dos processos à diversidade e à interacção parecem positivos, mas a excessiva arbitrariedade ou inconstância, acrescem incerteza, e trazem consequências no compromisso e a confiança. As dificuldades aumentam quando passamos da escala do objecto ou conjunto arquitectónico, para a escala dos problemas urbanos, das dinâmicas e das ligações, com mais imponderáveis em questão. A par da flexibilidade, da aceitação da complexidade, o **factor tempo** (A. Brandão, 2008) torna-se particularmente relevante, para entender estes processos de mudança e a cidade de “final em aberto: “a city is more than a place in space, it is a drama in time” (Geddes, 1904, p. 107).

Neste foco temporal sobre o fenómeno urbano, Madanipour (2010) identifica duas visões temporais que têm influência na forma como entendemos o futuro e a sua construção. Por um lado uma concepção linear do tempo (que dominou o período moderno) onde o progresso e a modernidade permitem antever e construir um futuro melhor. Por outro lado, uma noção cíclica do tempo “abundantemente” presente na Natureza - ciclos da Terra, das estações do ano, do corpo, da água, etc. - onde os processos de transformação não têm nem princípio nem fim, mas alimentam-se continuamente em repetição.

Esta visão cíclica constituiu a moldura temporal principal durante grande parte da vida em sociedade - ligada à periodicidade orgânica e funcional “ditada” pela natureza. A transformação urbana correspondeu (embora com excepções) a processos incrementais em longos ciclos, de ajuste e substituição, onde os elementos vão sendo substituídos por outros mais recentes ou adequados. As cidades evoluem “organicamente” ao longo do tempo e as comunidades também desenvolvem naturalmente um sentido de continuidade e estabilidade em relação à envolvente física.

Com a industrialização, a visão temporal liga-se cada vez menos a ciclos naturais e é substituída por um periodicidade mecânica, ditada pelo horário, pelo calendário e pelo relógio - o tempo tornou-se mecânico. Estas mudanças estão intimamente ligadas aos

**Fig. 183** | *Diferentes relações temporais entre o passado e o futuro.*  
 Fonte: adaptado de (Abbott, 2005)



processos técnicos - infraestruturas, electricidade, transportes - que permitem suplantar a restrições anteriores. A transformação urbana deixa de ser incremental e passa a ser de expansão e extensão, com o planeamento, programação e desenho como ferramentas indispensáveis para a organização e construção do futuro.

Mas na contemporaneidade esta visão linear do tempo dá lugar a um eterno presente: a instantaneidade e a simultaneidade dos acontecimentos aniquilam o tempo e o espaço - o tempo é percebido como sendo fluído, subjectivo, não-linear. Reflectindo estas mudanças, as distinções entre dia/ noite e dia de semana / fim-de-semana, estão a desaparecer: os padrões temporais são menos regulamentados, mais associados a preferências individuais e menos previsíveis.

Tanto o planeamento como o desenho primam por estabelecer e construir as relações (espaciais e temporais) entre o presente e o futuro, ligando a situação actual, as outras possíveis, desejáveis, espectáveis, previsíveis ... Mas quando a visão temporal é fragmentada e instantânea, a causalidade é posta em causa (Fig. 183) - a ligação directa entre uma decisão e o desenrolar de situações futuras de uma determinada forma, torna-se contingente e incerta (Madanipour, 2010). **Num contexto sempre em mudança é ainda possível estabelecer relações de causa-efeito?**

Na complexidade urbana, o número de causas possíveis que condiciona um dado fenómeno é de tal modo variável, que torna muito difícil estabelecer o que é que causa o quê. Podemos dizer assim que o fenómeno urbano é sobredeterminado - ou seja é resultante de diversas causas e não é possível resumi-la a uma para o explicar (Althusser in Secchi, 2007b). Hoje a sociedade contemporânea vive uma contradição, na sua relação com o tempo: se por um lado é-lhe necessário "projectar-se progressivamente no futuro", por razões de sobrevivência e de prioridade, por outro as inovações tecnológicas e contextos globais impõem a lógica do "tempo real" e o horizonte do curto prazo. Se a acção do planeamento, programação e do desenho pode ainda determinar as transformações futuras, que mudanças se lhes impõem face a esta visão do tempo?

## Os tempos e os ciclos na cidade

O âmago do nosso sentido do tempo é o sentido do agora, do presente. Mesmo o passado e o futuro são continuamente representados e reinterpretados a partir da concepção do tempo presente. No pensamento (e na vivência) da cidade contemporânea, o agora, o instante são temas recorrentes: a fragmentação do tempo (Virilio, 2008); a superabundância de acontecimentos e da predominância do presente face a tudo o resto (Augé, 1994). O efêmero é cada vez mais uma condição de ocupação temporal do espaço, substituindo a “permanência” que ligamos às actividades humanas e à representação dos valores na cidade da antiguidade. Devemos compreender então o espaço urbano e vida da cidade como inerentemente instável?

Os ambientes urbanos estão continuamente e inexoravelmente a mudar, condicionados por mudanças económicas, sociais e tecnológicas. Hoje, a situação permite mais transformações, metamorfoses e dinâmicas, que os modelos herdados da história das cidades podiam prever ou sugerir. Ascher (2001) apresenta alguns exemplos:

- ▶ A acentuação da individualização do **espaço-tempo** condiciona forma como os habitantes organizam os seus territórios e os seus horários. A flexibilidade e a personalização são preponderantes no trabalho e fora dele, porque respondem a um contexto mais variado e a circunstâncias menos previsíveis.
- ▶ A individualização da vida urbana convoca também **novos tipos de equipamentos e serviços públicos** dada a diversificação de necessidades sociais e maior segmentação dos mercados.
- ▶ **A diversificação dos interesses** (e laços sociais menos estáveis, mas muito) mais numerosos e variados, pondo questões de múltipla pertença, e outras dificuldades de representação, participação, de definição dos interesses colectivos e de construção das decisões públicas.

Apesar da rapidez de mudança, isso não quer dizer que os ritmos do ambiente urbano sejam todos coincidentes. Pelo contrário, os tempos de transformação, de compreensão, de decisão, dos habitantes ou dos decisores, são bastante diferentes.

Uma visão temporal dos fenómenos urbanos permite-nos explorar as discordâncias e concordâncias temporais entre os diferentes fenómenos e actores desde uma multiplicidade de pontos de vista (Tsiomis, 2007):

- a) Nas políticas urbanas e da administração do território, por exemplo, o tempo da política é marcado pelos ciclos eleitorais, por grandes decisões estratégicas de longo prazo (visões, infraestruturas, programas europeus) ou por outras questões particulares, como promessas eleitorais ou oportunidades de visibilidade. O tempo das políticas urbanas é assim influenciado por estes factores e tenta conjugar-se com os tempos de outros fenómenos económicos e sociais, o que torna mais difícil intervir em continuidade e articulação no tempo.
- b) Os tempos dos cidadãos e usuários urbanos dependem da sua condição, localização e estilos de vida e podem condicionar a sua capacidade organizativa e de tomada de posições em relação a intervenções urbanas (Arab, 2001).



- c) Os ciclos económicos parecem ser cada vez mais marcados pela instabilidade dos mercados e a imprevisibilidade da evolução das economias, numa visão mais dinâmica que estática. Os tempos do mercado imobiliário podem ser pautados por ritmos rápidos (meses de execução de projectos imobiliários) e lógica de curto prazo, ou por outras questões de oferta e procura, programas de financiamento, necessidades das populações, etc. (Roncayolo, 1990).
- d) Os ciclos da construção / edificação em si mesmo são definidos pelos constrangimentos e especificidades da obra em si, mas também por questões materiais, de obsolescência, de função, de resistência à passagem do tempo (Panerai & Mangin, 1999).
- e) Nas questões funcionais e de uso estão envolvidos factores de apropriação, de imagem e imaginário social, que podem ter ciclos curtos ou longos, ancorados em significados sociais fortes. No longo termo, os ciclos de expansão e retracção, crescimento e declínio, não têm uma percepção imediata no dia-a-dia, mas os seus impactos marcam o ambiente urbano.
- f) Os tempos da mobilidade e deslocação determinam, em grande parte, como experimentamos e percebemos o ambiente urbano, pela velocidade e capacidade de interacção. Os sistemas e as infra-estruturas de transportes ganham cada vez mais importância como condições indispensáveis ao sucesso de qualquer intervenção urbana.
- g) Os tempos das trocas, os fluxos, os intercâmbios são uma constante da cidade de hoje, e as redes em que se apoiam os sistemas podem constituir algumas vezes uma "alternativa" ou uma substituição das tradicionais relações sociais e urbanas. O movimento é inerente ao espaço urbano, mais que fazer parte dele, é ele que o estrutura e o define; e o tempo é a dimensão que o mede.
- h) Mas a apesar de ser o palco de todas estas rápidas transformações, o fenómeno urbano inscreve-se num tempo extremamente longo, onde os tecidos e as suas componentes evoluem com ritmos e com ciclos de vida diferentes (Ingallina, 2001). Assim a configuração espacial da cidade é construída ao longo do tempo, com adições e demolições, ajustes e reajustes, com vários aspectos que se mantêm enquanto outros sofrem pressões de transformação e mesmo outros que continuam a persistem mas com modificações contínuas.

A distinção entre as taxas de mudança dos diferentes componentes foi explorada na perspectiva dos ecossistemas (O'Neill, 1986 in Brand, 1994), mas pode ser aplicada aos componentes urbanos (Quadro 13). Os componentes de duração maior (i.e. com uma mudança natural mais lenta) tendem a determinar ou condicionar os outros de duração mais curta, donde o seu desenho terá de assumir maior abertura e grau de liberdade.

**Quadro 13** *Ritmos de mudança num território urbano*

<b>Categoria de mudança</b>	<b>Exemplo</b>
Elementos que não mudam muito (20 anos)	Topografia natural, padrões de drenagem
Elementos que mudam lentamente, por processos naturais ou sistémicos (5 anos)	Ecossistemas regionais, qualidade da água e do ar
Elementos que mudam lentamente, por processos sociais ou de planeamento (5 anos)	Padrões demográficos, estruturas económicas, padrões de assentamento, infraestrutura urbana, valores comunitários
Elementos que mudam rapidamente, por padrões organizacionais, tecnológicos ou naturais (1 ano)	Políticas de governo, construção de edificado, padrões de deslocação, valores organizacionais, planos a médio prazo
Elementos que mudam rapidamente, por decisões individuais e organizacionais (imediatamente)	Políticas de curto prazo, acções e projectos concretos

Fonte: Traduzido de (Abbott, 2005)

Se os traçados se caracterizam pela permanência, sendo os que mais resistem ao longo do tempo; a estrutura fundiária também é bastante determinante, já que o edificado pode ser mais facilmente substituído ou adaptado. A alteração pode ainda ser mais rápida para aspectos relacionados com funções e usos. Tendo em conta estas distinções, é possível desenvolver estratégias de **continuidade** e permanência, numa estrutura constante que suporte um mundo em rápidas mudanças?

Concluindo, se considerarmos a mudança como inevitável (seja crescimento, decadência, redistribuição, adaptação a novas exigências, mudança voluntária ou incontrolável), a questão está em como lidar com a transição de maneira eficiente. Num contexto de mudança (Lynch, 1972) necessitamos de saber quais são os elementos que estão em mutação e quais os que se mantêm inalterados: o factor tempo está presente nas permanências e nas possibilidades abertas do futuro. Por exemplo, em aglomerados com dinamismo económico e intensidade de novas actividades, as necessidades e as oportunidades mudam constantemente, e a decadência natural ou o abandono não têm espaço para “actuar”. O contrário não sucederá em áreas marginais, deprimidas ou sem dinamismo?

A incerteza e os factores temporais a ela associada seja a instabilidade da conjuntura económica, às oportunidades, aos comportamentos dos actores e da população, põem em causa a noção da construção do futuro (Arab, 2001). Já não é possível uma projecção do futuro que permita antever o resultado final, para depois definir os passos a tomar. Assim, em vez de etapas definidas e encadeadas, a construção do futuro acresce em matérias processuais, exigindo a gestão contínua dos aspectos de processos abertos.

### 3.2.2. Planear e desenhar a cidade com a incerteza

Se hoje a incerteza é mais valorizada na compreensão do fenómeno de crescimento e mudança do urbano contemporâneo, ela também é determinante nas novas condições de regulação e desenho da forma urbana. Se no ponto anterior vimos como ela está presente (de muitas formas) na cidade e na sua transformação, interessa-nos agora perceber como é que essas forças/expressões são representadas na produção urbana.

Pode a incerteza ser tratada como um factor que não pode ser erradicado dos processos de planeamento e desenho, mas que pode ser incorporado nesses mesmos processos enriquecendo-os e ajustando-se melhor à realidade? Serão necessárias novas formas de conduzir a transformação urbana, que conjuguem a construção orientada de uma visão futura com dinâmicas espontâneas das sociedade e natureza: uma combinação entre estrutura e serendipidade<sup>197</sup> (Sijmons, 2012). O que implica tanto abandonar uma estrutura hierárquica e abrangente do planeamento em cascata, como excluir os relativismos extremos do “vale tudo”.

#### O reconhecimento da incerteza

“Whatever the perfection of its initial form, a city will follow its own rules or rejoice in its lawlessness” (Kostof, 1992, p. 298). A frase exprime o dinamismo inerente dos fenómenos urbanos e a incapacidade relacionada dos instrumentos e ferramentas de dominarem por completo estes processos. Em resposta à decadência do modelo racional-dedutivo, outras formas de racionalidade e de construção do futuro emergem:

- ▶ Por um lado o aparecimento das abordagens<sup>198</sup> ancoradas em **lógicas sistémicas** (McLoughlin, 1969), desenvolvendo a ideia que diferentes componentes podem partilhar elementos estruturais. Se o sistema é composto por partes que interagem de forma a gerar as funções e serviços que o mantém em movimento, estas estruturas essenciais necessitam de ser resilientes e robustas. Assim, o foco das análises sistémicas são estas mesmas estruturas.
- ▶ Outras abordagens centram-se na **gestão de aspectos económicos e sociais**, (especialmente nos anos 1970), nas agências e processos da mudança urbana. Esta visão do planeamento como “connecting knowledge with action (Friedman, 2003)”, reforça as componentes políticas e recusa uma visão técnica e científica (Portugali, 2012).

---

<sup>197</sup> Valorização e aceitação de descobertas inesperadas. O termo é muitas vezes usado para designar uma forma particular de criatividade, aberta à oportunidade e de explorar o imprevisto e o acaso.

<sup>198</sup> Apesar das abordagens sistémicas terem mais relevância nestes períodos, a noção do “todo mais que a soma das partes” já está patente anteriormente, e. g. a teoria da Gestalt. Já nas questões urbanas, Patrick Geddes desenvolve o tema da complexidade no desenvolvimento urbano: uma teia complexa de causas e efeitos, com partes interrelacionadas e co-evoluindo ao longo do tempo - a cidade como um organismo.

- ▶ Finalmente a valorização dos **processos sociais**: nas maneiras de racionalizar, de valorizar as questões urbanas e na forma de interacção e regulação dos agentes urbanos. Explorando uma **visão argumentativa**, comunicativa ou interpretativa dos processos (Healey, 1997) de planeamento e desenho, questões como conhecimento e valor não são dados, mas sim socialmente construídos.

Estas abordagens têm em comum uma visão do ambiente urbano como um sistema complexo, que resulta da interacção de muitos agentes e suas perspectivas, redefinindo o papel das ferramentas de produção para funções de mediação, integração ou gestão desta multiplicidade (Portugali, 2012). Mas grandes transformações socio-económicas mudaram (e continuam a mudar) as relações entre o Estado e os agentes económicos, entre a capacidade de planeamento e desenho conduzirem a transformação urbana e da sociedade, prolongando no tempo a questão da sua redefinição.

Para Güell (2006) esta crise do urbanismo, latente e presente há várias décadas, pode ser justificada principalmente pela **complexidade** dos processos socio-económicos, pela **diversidade** dos agentes intervenientes e pela **incerteza** inerente aos fenómenos urbanos. Se existe uma argumentação possível que identifica que a cidade e a urbanidade sempre foram marcadas por estes fenómenos e domínios, a questão diferenciadora agora será o grau e a intensidade com que eles decorrem. Ou seja, a novidade, é que na contemporaneidade as mudanças que a afectam tornam muito mais complicada de abarcar, entender e gerir impondo adaptações e mudanças de perspectiva.

São vários os exemplos de temáticas ou problemáticas urbanas, onde a questão da incerteza (seja a falta de conhecimento ou variabilidade intrínsecas) é evidenciada:

- ▶ Cenários de **alterações climáticas** confrontam os territórios, as administrações e populações com novos riscos e impactos, sobretudo para horizontes de médio e longo prazo, onde as suas implicações não podem ser totalmente antevistas e os níveis de incerteza são significativos e cumulativos (J. P. S. Costa, 2013). Outros grandes temas de mudança da sociedade: crise energética, questões alimentares, ciclos económicos mais instáveis, etc., incorporaram também inúmeros aspectos incertos e desconhecidos ao mesmo tempo que reclamam acções concretas no ambiente urbano.
- ▶ Preocupações com a **sustentabilidade**, concretamente do ambiente construído e das políticas e gestão do mesmo. A própria noção de sustentabilidade incorpora a atenção na mediação entre a acção a curto prazo e uma visão a longo termo. Mas o longo prazo, é como já vimos, muito mais cambiante e flexível, o que aumenta a complexidade da avaliação da sustentabilidade de decisões actuais (i.e. o que pode ser sustentável hoje, pode não o ser amanhã) (Marshall 2010a).
- ▶ Na mesma linha, a **resiliência** dos ambientes urbanos, põe em questão a capacidade múltipla de resistir e adaptar-se as novas necessidades a partir do

existente. Trata por isso, dos elementos que mudam e que se reinventam, que dão suporte a novos usos, numa atenção contínua à mudança e ao imprevisto.

- ▶ O próprio contexto de **globalização** potencia relações mais intrincadas e nem sempre antevistas em contextos urbanos sem relações de proximidade espacial. A complementaridade do local e o do global abre novas possibilidades à acção urbana, mas aumenta a necessidade de ter em conta outros elementos externos.
- ▶ A **velocidade de transformação da sociedade** e o ritmo de aparecimento de novas necessidades, reflete-se numa crescente obsolescência de edificado e do ambiente espaço construído: edifícios ou áreas abandonadas, vazios urbanos ou periféricos sobre os quais não se sabe a utilidade ou demanda actual ou futura, mas que necessitam de soluções sejam elas mais ou menos temporárias.
- ▶ Os fenómenos de esvaziamento, de **decrescimento** ou de inversão do ciclo económico trazem outros desafios para urbanismo, que se gerou num paradigma de crescimento. O conhecimento e as estratégias para lidar com estes fenómenos parecem mostrar bastantes incógnitas.

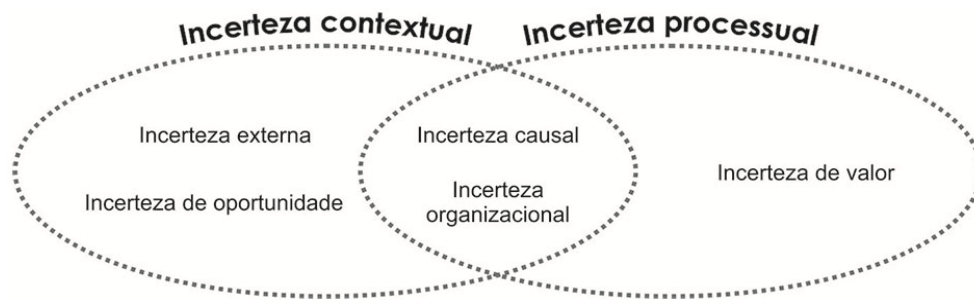
Este tipo de incerteza que resulta da complexidade e imprevisibilidade dos sistemas não pode ser eliminada totalmente através de mais investigação ou maior recolha de dados (embora a pesquisa não possa conquistar mas possa reduzir um certo grau incerteza). **Se a incerteza é patente em tantos aspectos das cidades e dos fenómenos urbanos, não será também por isso inerente aos processos de produção urbana?**

Na arquitectura e no desenho urbano, a incerteza faz parte da prática do projecto que é afim da tentativa de dominar uma ou mais incertezas: há sempre várias soluções possíveis e a escolha tem uma carga de subjectividade implícita. Já nas práticas do planeamento urbanístico, onde tradicionalmente se assumiu que meios e fins (Christensen, 1985) são conhecidos e determinados, as mudanças imprevistas são mais perturbantes. Nas novas condições, o urbanismo não pode deduzir a sua acção apenas a partir de necessidades claras e definíveis, nem agir na base da prefiguração das soluções, mas existem abundantes linhas de trabalho para o futuro urbano (Busquets, 2006).

Assim, passa a ser central ao trabalho do urbanismo, esta mesma identificação de novos problemas e oportunidades não deduzíveis (Sieverts, 2008): sugerir possíveis cenários e programas, descobrir potenciais, testar possibilidades, imaginar como podem evoluir e interagir ao longo do tempo. A análise e a construção do conhecimento e do saber-agir não envolvem apenas um único caminho definível, inflexível e centrado numa realidade imóvel ou previsível, mas envolve a experimentação em diversos campos e contextos sociais, políticos e económicos do território e também valores intangíveis de elevada subjectividade. A racionalidade e o seu exercício é plural (Thompson & Beck, 2014).

### **A incerteza inerente aos processos de planeamento e desenho**

Vários autores (Abbott, 2005; Ascher, 2001; Becher, 2012; Christensen, 1985; Mack, 1971) reforçam que a incerteza é inerente ao planeamento e à transformação urbana, nas mais variadas perspectivas. Sejam as mudanças relativas a contextos sociais e



**Fig. 184** | *Dimensões da incerteza nos processos de planeamento.*  
Fonte: (Abbott, 2005)

económicos, às disponibilidades de recursos e instrumentos de acção ou a conjunturas adequadas para a implementação de medidas. Sejam aspectos relacionados com mudança políticas, de liderança, de estratégias, de organização institucional ou de partilha de poderes. Sejam as posições dos agentes intervenientes, as suas relações de forças e valores defender. Podem mudar os decisores, os agentes económicos interessados na acção, a procura que suportava aquela oferta... No desenrolar dos processos de decisão e de acção urbana, os aspectos que não se mantêm são inúmeros, o que acresce à já estabelecida complexidade e variabilidade dos fenómenos urbanos.

Numa tentativa de organizar os aspectos que acrescentam ou despoletam a incerteza nos processos de planeamento, Abbott (2005) define dois aspectos principais: por um lado aspectos incertos relacionados com o próprio processo de planeamento (característicos e intervenientes na produção e aplicação dos instrumentos e políticas de planeamento), por outros factores que advêm de instabilidades no contexto envolvente (mudança do ambiente social e a imprevisibilidade do seu futuro). Estas duas vertentes podem ser divididas em aspectos mais particulares e partilham alguns aspectos comuns (Fig. 184).

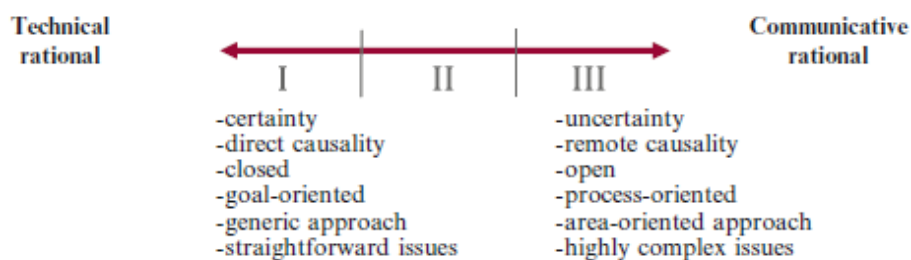
Assim, a incerteza contextual inclui: (1) incerteza externa, influência do ambiente externo e das suas dinâmicas; (2) incerteza de oportunidade, existência de elementos ou situações imprevistas e desconhecidas. Já a incerteza processual inclui aspectos de (3) incerteza de valor, indefinição quanto aos valores a defender ou juízos principais a ter em conta. Ambas partilham aspectos de: (4) incerteza organizacional, respeitante às diferentes opções de instituições e agentes diversificados sobre o futuro e a incapacidade de as prever; (5) incerteza causal, relativa às relações de causa-efeito possíveis ou não de estabelecer no ambiente urbano.

Assim, entre a complexidade inerente ao processo de tomada de decisão urbana e os contextos cambiantes em que ela se dá, conjugada com a vocação prospectiva de construção do futuro, tornam a incerteza um aspecto determinante a lidar pelas ferramentas e processos de produção urbana.

Num espectro entre a certeza e incerteza (Fig. 185) podemos situar algumas abordagens à transformação urbana (Roo & Rauws, 2012):

- ▶ Num extremo, o “domínio da certeza” ancorado numa abordagem técnico-racional, onde dada uma determinada informação e demanda é possível

Fig. 185 | Leque de abordagens situadas entre a certeza e incerteza.  
Fonte: (Roo & Rauws, 2012)



determinar o resultado de uma acção. Adequa-se a sistemas fechados, contextos estáveis e relações directas de causa-efeito entre elementos.

- ▶ No entremeio, as relações causais são menos directas devido a maiores flutuações, mudanças e dinâmicas retroactivas. Tratam de realidades onde existem elementos certos e conhecidos e outros desconhecidos e incertos, correspondendo a estratégias de modelação de cenários ou planeamento incremental (Lindblom, 1959).
- ▶ No outro extremo, encontram-se sistemas abertos, com fracas relações de causa efeito e uma realidade marcada pela instabilidade. Fortemente dependentes do contexto têm características dinâmicas e flexíveis resultado de variadas influências. Os valores e opiniões têm maior importância, daí o foco em abordagens colaborativas, comunicativas, participativas - formas de atingir consensos ou pontos comuns desde a variedade.

Podem os temas urbanos do planeamento, programação e desenho urbano ser posicionadas neste espectro tendo em conta a sua complexidade? Talvez a maioria das questões urbanas para as quais necessitamos encontrar estratégias, se encontrem estes os extremos absolutos de certeza e incerteza, partilhando aspectos mais estáveis e estruturantes e outros mais abertos e flexíveis (Roo & Rauws, 2012). Nesta perspectiva, o desafio estará tanto na identificação destas características importantes, como no balanço e gestão das diferentes graus de liberdade e relações temporais.

Mas outras abordagens são possíveis. Portugali (2012) constata que embora o sistema urbano seja aberto e interactivo, algumas acções de produção urbana necessitam de formas fechadas e delimitadas para serem implementadas. O exemplo da construção de uma ponte ou de um edifício ilustra esta característica: é necessário o controlo total da acção para poder assegurar a viabilidade e a conclusão da mesma. Isto não quer dizer que todas as acções relacionadas com a ponte ou o edifício sejam assim determinadas, por exemplo o efeito destes elementos no seu entorno urbano, ou as formas como vão ser usados ao longo do tempo, caem novamente em aspectos incertos e abertos. Mas temporariamente é possível e necessário criar essa noção de certeza, para levar a cabo essa transformação.

Esta delimitação de “ilhas de certeza” não será possível em todas as situações, nem de forma continuada na extensão temporal e espacial do urbano. Se a indeterminação e a incerteza, estão presentes tanto na nossa experiência da cidade como são inerentes aos

próprios processos de produção da cidade, podemos considerá-las de formas mais pró-activas nesses mesmos processos?

De forma similar ao exemplo de Portugal, Portas (2003a) faz comparação entre o projecto e o plano e a forma como um e outro admitem a incerteza. O projecto “comporta-se” de forma similar a um sistema fechado, onde a incerteza é inimiga da concretização, é-lhe necessário afastar essas dúvidas e incertezas para avançar e se definir. Não é possível desenvolver um projecto com os dados da questão todos em aberto, ainda que se possam ir detalhando e precisando à medida que se vai avançando no mesmo. Já o plano apenas elimina parcialmente a incerteza, ela é uma condição, uma matéria de trabalho, funciona por isso como um sistema aberto. Podemos dizer que de uma forma diferente ao projecto, pode também incorporar a nova informação e definição que se for alcançando ao longo do tempo, com a diferença da manutenção de graus de liberdade, ou seja, da não estabilização total desses pressupostos.

Mas na contemporaneidade, em que as definições precisas são pouco comuns, os instrumentos que definimos como planos, projectos e também os programas, contém frequentemente hibridações e sobreposições que combinam tanto a admissão da incerteza, como a capacidade e as formas de a gerir.

A incerteza é inerente (e sempre esteve presente) a qualquer processo de transformação e de relação com o futuro, colocando assim em crise a própria noção de ordenação, promovendo outras visões alternativas para os horizontes do urbanismo. **Quando a incerteza cresce, a nossa incapacidade de conhecer e decidir também. Isto incapacita-nos também para definir e projectar o futuro?**

## O urbano e a mudança: instrumentos mais evolutivos e flexíveis

No novo paradigma Madanipour (2007) considera que a característica mais importante a considerar no desenho e planeamento urbano é a mudança. Ela implica enquadrar as vontades do presente, mas manter abertas as possibilidades acerca do futuro, do ambiente urbano mais responsivo e flexível, durável e ajustável a diferentes circunstâncias e perspectivas.

As novas características urbanas parecem ainda não ter correspondência (pelo menos na mesma medida) de outras formas projectuais, de planeamento ou programação, de abordagens (e instrumentos) necessários à construção do futuro urbano. Mesmo descrente no futuro do urbanismo, Koolhaas (2006) afirma que se existir um novo urbanismo, não será baseado na ordem, nem em objectos mais ou menos permanentes, mas terá de dar protagonismo à **incerteza**, irrigando os territórios de potencial.

O desafio agora é como intervir e organizar um sistema urbano que é aberto, tendo em conta que não há o conhecimento completo do mesmo. Será necessário produzir novos mecanismos de acção, que permitam responder aos constantes estímulos dos contextos em mudança. Desenvolver outras formas de construir futuros possíveis, a partir das



especificidades existentes, com estratégias de desenvolvimento simultâneo em várias direcções, níveis, escalas temporais e físicas.

Mas mesmo a maior evidência da incerteza trás um paradoxo: se por um lado é mais difícil antever e controlar o que será o desenvolvimento futuro, por outro a noção mais clara da instabilidade ou da ignorância aumenta a procura de elementos ou aspectos que podem assegurar estabilidade e confiança. **A “ordenação urbana” pode ser um elemento que contribua para a redução da incerteza e da instabilidade, mas necessita de trabalhar com a complexidade, diversidade e imprevisibilidade da própria sociedade para construir instrumentalmente o futuro.**

A gestão ou o “governo” da incerteza tem assim de enfrentar este desafio contraditório balançando o curto e o longo prazo. Assim, em vez de prever ou decidir o futuro, podem-se construir visões partilhadas, pensamentos e acções estratégicas, ou exercícios de avaliação dos impactos (ou possibilidades) de determinados caminhos. Trata-se mais de gerir o futuro, não de o antecipar, mas de tornar a juntar elementos catalisadores, manejar oportunidades e recursos, criar regras de conduta, instrumentos de análise e de processos de decisão flexíveis (Belil, 2003). Outras formas de acção privilegiam pequenas actuações, ou a participação de agentes e populações locais que assegurem maior sustentabilidade aos processos.

De forma resumida, estamos num contexto onde os instrumentos podem funcionar mais como auxiliares da gestão das evoluções e das transições - um exercício pautado pelo conhecimento do território a cada momento, das dinâmicas inerentes e dos aspectos que se lhe interrelacionam: ver, aprender, adaptar. Na miríade de realidades urbanas, o urbanismo é testado na necessidade de operar em diferentes escalas (espaciais, temporais) e diferentes sistemas com preocupações desde as estratégias do território até ao projecto concreto do mesmo. Entre o tático e estratégico algumas decisões terão de ser afirmativas e consistentes, outras abertas e maleáveis.

### 3.3. EVIDÊNCIAS e REFLEXOS DA INCERTEZA no Processo Urbano da Margem Sul



Fig. 186 | Antigas salinas, Gaio, Moita. Fonte Própria, 2012

*“(...) le rôle de la vie est d'insérer de l'indétermination dans la matière. Indéterminées, je veux dire imprévisibles, sont les formes qu'elle crée au fur et à mesure de son évolution. De plus en plus indéterminée aussi, je veux dire de plus en plus libre, est l'activité à laquelle ces formes doivent servir de véhicule.”*

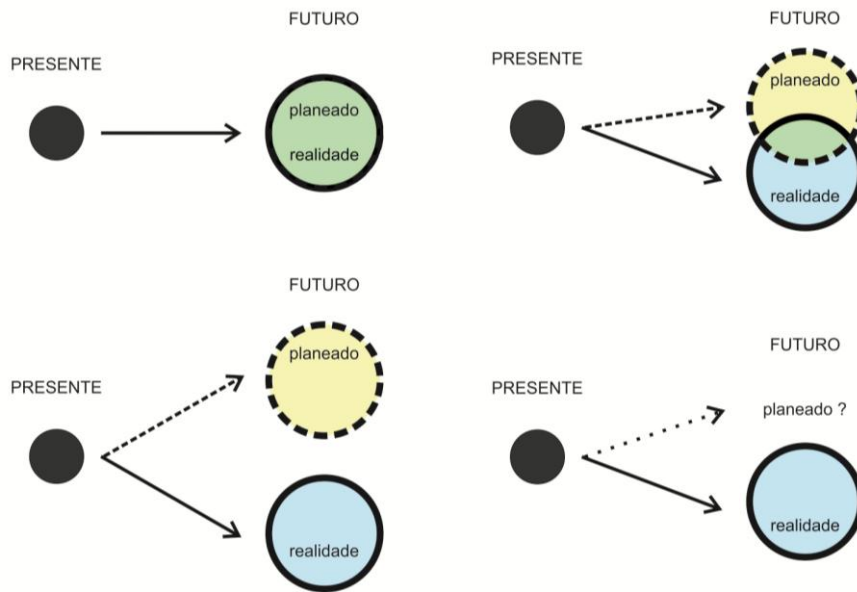
*(Bergson, 1907, pp. 91-92)*

No estudo dos processos de transformação da Margem Sul do Tejo identificámos por um lado, a sua evolução no tempo e as mudanças na configuração, dinâmica e funcionamento do território (Cap. I) e por outro, os instrumentos e ferramentas de planeamento e desenho que acompanharam (com maior ou menor implementação) essa mesma mudança (Cap. II).

Deste trabalho decorre uma constatação prévia: casos existiram em que as ferramentas desenvolvidas para determinar a transformação territorial não encontraram paralelo de execução na realidade, e outros casos em que a transformação e o crescimento urbano seguiram outras premissas e desenvolvimentos que não os preconizados pelos instrumentos de planeamento, incluindo ainda os casos em que estes eram inexistentes (Fig. 187). Pretendemos agora revisitar estes processos urbanos, analisando e evidenciando na prática, a problemática da incerteza já identificada.

Para cada um dos casos apresentados, estabeleceremos relações com aspectos da incerteza - tipologias, noções próximas, factores ou fontes principais - demonstrando na prática, a diversidade de aspectos urbanos com ela relacionada. Por exemplo, em que situações se destacaram incertezas devidas ao deficiente conhecimento da problemática em questão ou das estratégias necessárias para as abordar. Ou que casos evidenciam uma maior variabilidade e instabilidade que compromete a tomadas de decisões e a definição de visões futuras. Ou ainda que matérias provocaram diversidade de opiniões, interesses e perspectivas distintas a defender.

**Fig. 187** | *Diferentes hipóteses entre o futuro planeado e a realidade da transformação.*  
 Fonte: Elaboração própria



Baseamo-nos na caracterização associada ao planeamento e desenho, desenvolvida por Abbott (2005), distinguindo entre os aspectos contextuais e processuais da incerteza: influência externa, o timing e a oportunidade, as relações causais, as dinâmicas organizacionais e questões do valor.

Noutro ponto, exploramos a identificação e análise da incerteza através de um processo de planeamento e desenho (em aberto e com bastantes aspectos indefinidos), com base nas directrizes de análise e comunicação da incerteza (Petersen et al., 2013). Procuramos aprofundar diferentes momentos, com decisões e hesitações associadas, assim como o papel dos diferentes actores presentes.

Partindo de casos paradigmáticos no crescimento da MS, procuramos em cada um deles explorar a forma como a transformação se relacionou com a determinação e o planeamento das iniciativas.

No caso do Barreiro estudamos a formação e decadência da cidade industrial, procurando os elementos que conduziram cada um dos momentos. No caso de Almada, analisamos o crescimento do aglomerado como um subúrbio de Lisboa, em diferentes momentos. Na análise dos momentos de decisão e construção das várias pontes sobre o Tejo, reflectimos sobre a questão metropolitana e a relação com a infraestrutura. Finalmente, na análise do caso do Arco Ribeirinho Sul estudamos um desenrolar de um processo e vários dos seus momentos de indefinição.

### 3.3.1. Episódios de determinação e indeterminação no planeamento e no desenho

Na Área Metropolitana de Lisboa, a Margem Sul do Tejo não é um espaço uniforme nem estável do ponto de vista urbano. As heranças e processos de consolidação das culturas locais, as modificações das relações sociais e económicas na produção de edificado, o forte impacto dos extensos processos de urbanização e das mudanças dos habitats residenciais, dos usos fundiários, e das relações transformadas pelas infraestruturas, foram conformando o território.

Como aproximação a alguns dos “episódios” desta transformação, pretendemos mostrar dois aspectos: 1) os que evidenciam a descontinuidade entre as decisões e determinações do planeamento e do desenho e as mudanças que conduziram o processo urbano, 2) os que mostram aspectos da indeterminação no processo de transformação.

Nesta análise escolhemos casos e territórios que nos permitem olhar com mais detalhe para o processo de transformação: porque nos debruçamos numa unidade territorial mais precisa (apenas um núcleo ao invés de toda a MST) ou porque seguimos uma temática específica e a forma como ela se reflecte nos espaços. Assim, estudamos a evolução urbana dos núcleos de Barreiro e Almada, na sua relação com as actividades produtivas que os marcaram, com os instrumentos e formas de planeamento, programação ou desenho associadas (ou não) a essa transformação, encontrando os elementos marcantes e determinantes em cada momento.

#### Barreiro, crescimento e rotura de um pólo industrial

No marcado desenvolvimento industrial da Margem Sul, o processo de transformação do núcleo do Barreiro, partindo de um pequeno aglomerado de pescadores e marítimos para chegar a ser um dos maiores pólos industriais no país, representa o caso mais forte e determinante desta transição.

Na falência deste modelo, seria irrealista que as estruturas e as actividades urbanas conseguissem ultrapassar a dependência da actividade industrial, sem que se evidenciassem as marcas da obsolescência funcional e dos défices herdados do fulgor industrial. Na linha do tempo da “ascensão e queda de um modelo industrial”, interessamos tanto perceber quais os factores determinantes que conduziram e estruturaram a implantação industrial, como elencar os factores presentes na desintegração deste modelo. Os diferentes momentos foram marcados por dinâmicas mais instáveis e imprevisíveis? Como se relacionou o crescimento urbano e a urbanização com ferramentas e estratégias do desenho e do planeamento? Que respostas deram estes na condução do desaparecimento da dinâmica industrial e a sua transição para outra coisa?



**Fig. 188** | Barreiro e Lavradio, Carta dos Arredores de Lisboa, 1816 (Extracto).  
Fonte: (Risco, 2001)p10

### Posição geográfica e infraestrutura: os primeiros determinantes

Implantado à entrada da Ribeira de Coima, na margem fluvial de um litoral recortado de esteiros e baías, a posição geográfica do Barreiro possibilitou ao longo dos tempos o desenvolvimento de inúmeras actividades produtivas através do aproveitamento das características naturais do território (Fig. 188). As actividades tradicionais inseriam-se na dinâmica produtiva da Margem Sul, e estendiam-se no território: pesca, produção agrícola para abastecimento a Lisboa, produção de farinha, lenha, sal, vinho, construção naval na Telha, produção de biscoito no Complexo real do Vale do Zebro, fábrica de vidro em Coima) entre outros; às quais se junta a importante actividade de transporte de mercadorias e passageiros, entre as duas margens do rio.

O núcleo mais antigo corresponde à ocupação em torno do Alto do Hospital, com um traçado orgânico, datado dos finais do século XVI, em torno de elementos polarizadores (praças e igrejas, Fig. 189) («SIPA», 2012). O aumento do tráfego fluvial de mercadorias e passageiros propiciou o crescimento do aglomerado e a relevância do mesmo. Este primeiro crescimento seguiu um traçado mais regular e linear ao longo da margem do rio, ao longo de um eixo principal (Fig. 190) e outros paralelos, formando uma estrutura de pequenos quarteirões rectangulares e ordenados, de matriz pombalina (Fig. 191).

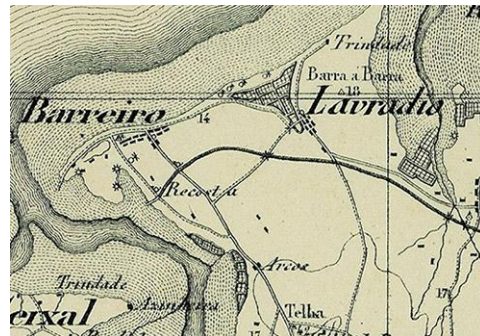
A implantação da ligação ferroviária do Sul e Sueste em 1861 (Fig. 192), destinada fundamentalmente ao transporte de mercadorias entre a margem norte do Tejo e a extensa região alentejana, aumenta a relevância estratégica do Barreiro e da sua ligação fluvial a Lisboa. Inicia-se uma transformação na dinâmica social e produtiva, na qual a vila se vai tornar progressivamente o principal centro industrial do país.



**Fig. 189** | Praça de Santa Cruz, núcleo histórico do Barreiro. Fonte Própria 2015



**Fig. 190** | R. Conselheiro Joaquim Augusto de Aguiar. Fonte Própria 2015



**Fig. 191** | Núcleo antigo do Barreiro. Fonte: Elaboração própria sobre Bing Maps (site)

**Fig. 192** | Barreiro, Carta Corográfica do Reino, 1862 (Extracto). Fonte: Museu Virtual DGT (site)



**Fig. 193** | Barreiro e Lavradio. Carta dos Arredores de Lisboa, 1911-1916 (Extracto). Fonte: CEG Mapoteca (site)

Com a linha férrea são construídas as Oficinas Gerais Ferroviárias e instalada uma importante comunidade de ferroviários (500 em 1886 («SIPA», 2012)). A atracção de outras indústrias - fábricas de cortiça, cordoarias, moagens - é acompanhada pela atracção de mão de-obra, em fluxos migratórios do Alentejo, Algarve e Beiras, também eles facilitados pela ferrovia. O núcleo original cresce, estendendo-se a partir das ruas e caminhos de ligação principais e dos novos pólos de emprego, com pobres construções

para os recém-chegados operários. Aparecem as primeiras associações e sociedades culturais, que muito irão marcar a vida social do Barreiro.

No início do séc. XX, em 1908 a CUF iniciou a instalação das unidades fabris no Barreiro (inicialmente para o fabrico de sabões), nos terrenos a nascente do núcleo antigo da vila. Depressa os ocupará de forma extensiva com novas unidades industriais no sector químico de apoio à agricultura, produção têxtil pesada e oficinas metalomecânicas. A localização estratégica permitiu conjugar: a disponibilidade de terrenos baratos e amplos, a acessibilidade dada pelo porto e pela linha férrea (abastecimento de matéria prima e escoamento de produtos), a proximidade a Lisboa, a existência de mão-de-obra operária., etc. A dinâmica de atracção populacional cresceu muito consideravelmente<sup>199</sup>. As alterações infraestruturais e a implantação da actividade industrial foram oportunidades que transformaram e tornam-se indissociáveis da dinâmica de vila.

**Quadro 14** *Evolução da população do concelho do Barreiro (1878 e 1981)*

Anos	1890	1900	1911	1920	1930	1940	1950	1960	1970
<b>População residente</b>	5.436	7.844	12.203	15.009	21.042	26.104	29.719	35.088	59.055

Fonte: Recenseamentos Gerais da População para cada ano.

## O motor da indústria e a construção da vila industrial

A estabilidade governativa e a política económica do Estado Novo (controlo da produção industrial, supressão de importações) proporcionaram um clima propício à expansão da actividade da CUF: "O que o País não tem, a CUF cria". O desenvolvimento e a dinâmica de crescimento do Barreiro e da CUF confundem-se, numa interdependência crescente. A vila passa a ser "governada" pela disciplina e pelo horário das fábricas, numa paisagem marcada pelas chaminés e fumos, e num crescimento urbano em torno das fábricas e das infraestruturas que as suportam.

Num contexto onde o poder local é fraco e não tem meios próprios, é a fábrica que proporciona serviços de apoio à comunidade, com autonomia de decisão e gestão urbana. Assim, inseridos numa política de fixação do operário à fábrica, são localizadas no complexo industrial, várias estruturas de apoio que polarizam a vida quotidiana (bairros operários, assistência médica, despensas sociais, refeitórios, creche, escola, grupos desportivos e culturais, etc.) e reforçam o vínculo entre a fábrica, a vila e os seus operários.

---

<sup>199</sup> Em 1911 concelho do Barreiro tinha 12203 hab. e a vila 8355 hab., mais que algumas capitais de distrito.



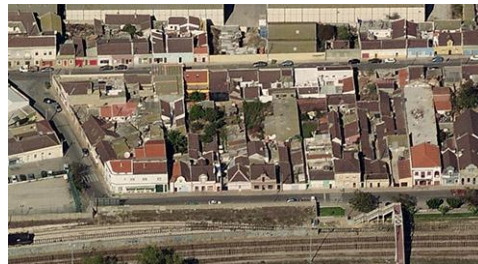
**Fig. 194** | *Bairro de Sta. Bárbara.* Fonte: Bing Maps (site)



**Fig. 195** | *Bairro Alves Redol.* Fonte Própria 2015



**Fig. 196** | *Alto do José Ferreira, habitação operária.* Fonte Própria 2015



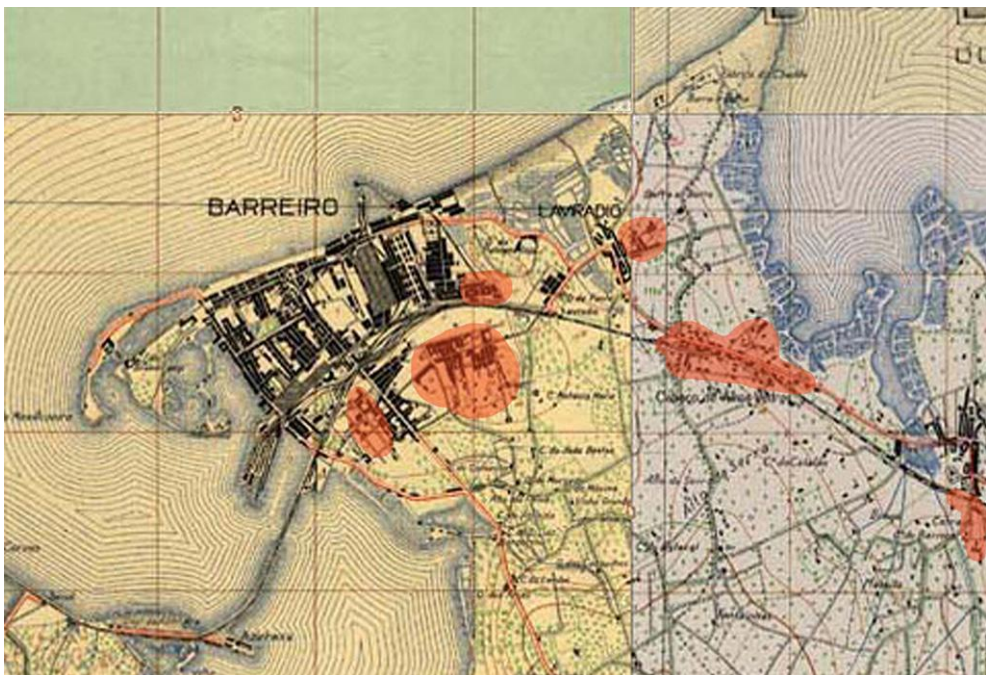
**Fig. 197** | *Bairro das Palmeiras.* Fonte: Bing Maps (site)



**Fig. 198** | *Lavradio, núcleo antigo.* Fonte Própria, 2015



**Fig. 199** | *Baixa da Banheira, casas operárias.* Fonte Própria, 2013



**Fig. 200** | *Barreiro, Lavradio, Baixa da Banheira e Alhos Vedros. Crescimento urbano não planeado. Carta militar de Portugal, 1940-1942 (1:25000)(Extractos).* Fonte: IGEOE Mapoteca (site)



**A questão da habitação** torna-se muito relevante, pela atracção a um ritmo elevado de mão-de-obra que as fábricas requeriam. Na CUF, o Bairro operário é ampliado nos anos 1930 (Bairro de Sta. Bárbara), mas cinge-se à mão-de-obra mais qualificada, enquanto no sector ferroviário, o bairro de moradias para os diversos escalões do pessoal da C. P é inaugurado em 1935. Mais tarde, em 1949-1950 é construído o bairro Alves Redol, através de um dos programas de casas económicas. Os bairros operários “oficiais” são acompanhados por muitos outros bairros espontâneos para a maioria dos trabalhadores não especializados na proximidade das fábricas, (ex. Bairro das Palmeiras), mas também “correntezas operárias”, “pátios” e “vilas” (Alto do José Ferreira, Alto dos Silveiros, Alto do Seixalinho) com condições de habitabilidade precárias. A população desenraizada sem estruturas familiares de apoio encontrou uma rede de suporte nos numerosos sindicatos ou secções das várias actividades operárias.

O **crescimento urbano** associado à actividade industrial extravasa os limites da vila do Barreiro, desenvolvendo-se num eixo contínuo, urbano e industrial, em torno de aglomerados contíguos. Este eixo é composto não só por pequenos aglomerados urbanos (Lavrado, Alhos Vedros) que se vão expandir com tecidos industriais e habitacionais, como outros de matriz mais rural (Baixa da Banheira) que se vão “urbanizar” de forma mais ou menos espontânea para acolher a nova população operária. Num contexto de rápido crescimento e de migrações populacionais e face a inexistência de meios, é difícil uma intervenção pública de planeamento, infraestruturação e equipamento do território.

Apesar desta matriz espontânea / não planeada do crescimento urbano do Barreiro em todo o processo de industrialização e urbanização do seu território, os **equipamentos de suporte à nova população urbana**, vão ajudar a consolidar e estruturar esta expansão. A construção destes equipamentos é feita por diferentes actores presentes no território: indústrias, instituições religiosas, poder central e poder local.

No início do séc. XX apenas se encontram escolas primários, no Barreiro e Lavradio, mas crescimento urbano vai suportar outros equipamentos, como o Mercado Municipal do Barreiro (1917) e o Parque Oliveira Salazar (1939) espaços centrais e polarizadores dos novos eixos principais. Na frente de rio, para defender as edificações das cheias do rio constroem-se <sup>200</sup> a muralha de defesa e aterro da Praia Norte (1933-1934), onde se implanta em 1947, a Escola Industrial e Comercial Alfredo da Silva<sup>201</sup>. Mais tarde, a avenida marginal recebe um parque da autoria de Viana de Barreto (1961). Na extensão da ocupação urbana para Sul é construído o Hospital do Barreiro (1959), dirigido pela Sta. Casa da Misericórdia do Barreiro. Em 1961 é inaugurado o Externato Diocesano D. Manuel de Mello, por iniciativa da CUF e com direcção do Patriarcado de Lisboa, projecto do Arq. Formosinho Sanches. No mesmo ano é inaugurada a Igreja Paroquial do Barreiro (igreja de Santa Maria), no Alto do Seixalinho, projecto do Arq. Cabeça Padrão.

---

<sup>200</sup> Obra da responsabilidade da Câmara Municipal do Barreiro tem meios materiais e mão-de-obra da CUF.

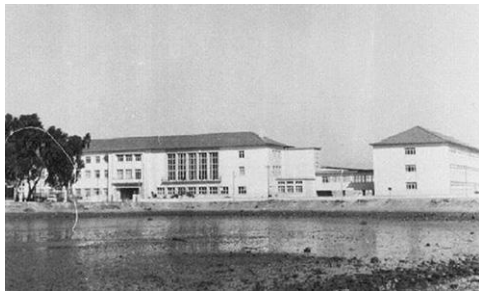
<sup>201</sup> Escola de perfil operário, destinado a formar técnicos para as indústrias da vila.



**Fig. 201** | Mercado do Barreiro. Fonte: AML NF(site)



**Fig. 202** | Externato Diocesano D. Manuel de Mello. anos 1960. Fonte: BA FCG (site)



**Fig. 203** | Hospital do Barreiro. Fonte: Centro Hospitalar Barreiro Montijo, EPE



**Fig. 204** | Escola Industrial e Comercial do Barreiro. Fonte: AML NF(site)



**Fig. 205** | Barreiro e Lavradio. Estrutura urbana, principais equipamentos e espaços planeados (vermelho), anos 1960. Fonte: Elaboração própria sobre base de (A. Domingues, 2006, p. 303)

Em conjunto com os “bairros operários oficiais” (Fig. 205) estas estruturas representam um investimento no equipamento e qualificação de um território que foi crescendo sem base de antecipação. Em alguns casos, têm um papel ordenador do território, noutros funcionam como “ilhas desenhadas”, numa estrutura urbana desconexa e fragmentada. A própria CUF tornou-se uma “cidade autónoma” em relação ao Barreiro, não só pelo afastamento físico mas também dos serviços autónomos que oferecia (J. P. Costa, 2007). O território foi sendo usado segundo as circunstâncias do momento e a expansão industrial generalizou-se introduzindo fragmentações no território em crescimento.

## As experiências de planeamento e o desenho da “cidade operária”

É neste contexto de expansão e transformação que se ensaiam algumas experiências de planeamento urbano. A primeira que identificamos refere-se ao **Ante-plano de Urbanização do Barreiro**, desenvolvido pelo Arq.º Paulo Cunha e pelo Eng.º Santos Silva, na sequência da legislação que definiu a obrigatoriedade da elaboração de um plano de urbanização para determinados centros urbanos. O plano foi desenvolvido para um limite máximo de 38.000 habitantes, definindo vários núcleos residenciais a norte e a sul da linha férrea que continuaria a dividir a vila em dois (Fig. 206): núcleo “A” destinado a edificação em altura, núcleo “B” incluía a zona mais antiga do Barreiro e era desenvolvido como centro cívico, núcleos “C”, “D e E”, “F”, “G” vocacionados para habitação económica e operária e o núcleo “H” para população do sector primário.

Dada a proximidade da actividade industrial altamente poluente, o plano previa algumas estratégias para mitigar esse efeito: a previsão de vias largas e arborizadas funcionando como barreira verde, entre os espaços industriais e os núcleos urbanos, e a expansão para poente da zona mais qualificada da vila (núcleos A e B), reunindo os edifícios públicos e actividades comerciais principais.

As dificuldades de elaboração dos planos, já antes identificadas (falta de meios técnicos, profissionais preparados, pessoal técnico no poder local, etc.) foram também marcantes neste caso. O processo tornou-se por isso bastante estendido no tempo (Vieira de Faria, 2010): a equipa de urbanistas foi contratada em 1945 (por indicação da DGSU); o levantamento topográfico, elemento base para o trabalho se iniciar, em conjunto com um inquérito à habitação, é terminado em 1948; o plano é concluído em 1951 (ultrapassando os três anos previstos na lei); o parecer da CMB ao plano data de 1955 e o Conselho Superior de Obras Públicas (CSOP) de 1957. No final do processo<sup>202</sup>, partes do plano foram consideradas pelo CSOP, como desactualizadas face às transformações ocorridas entretanto, sendo o mesmo aprovado com restrições.

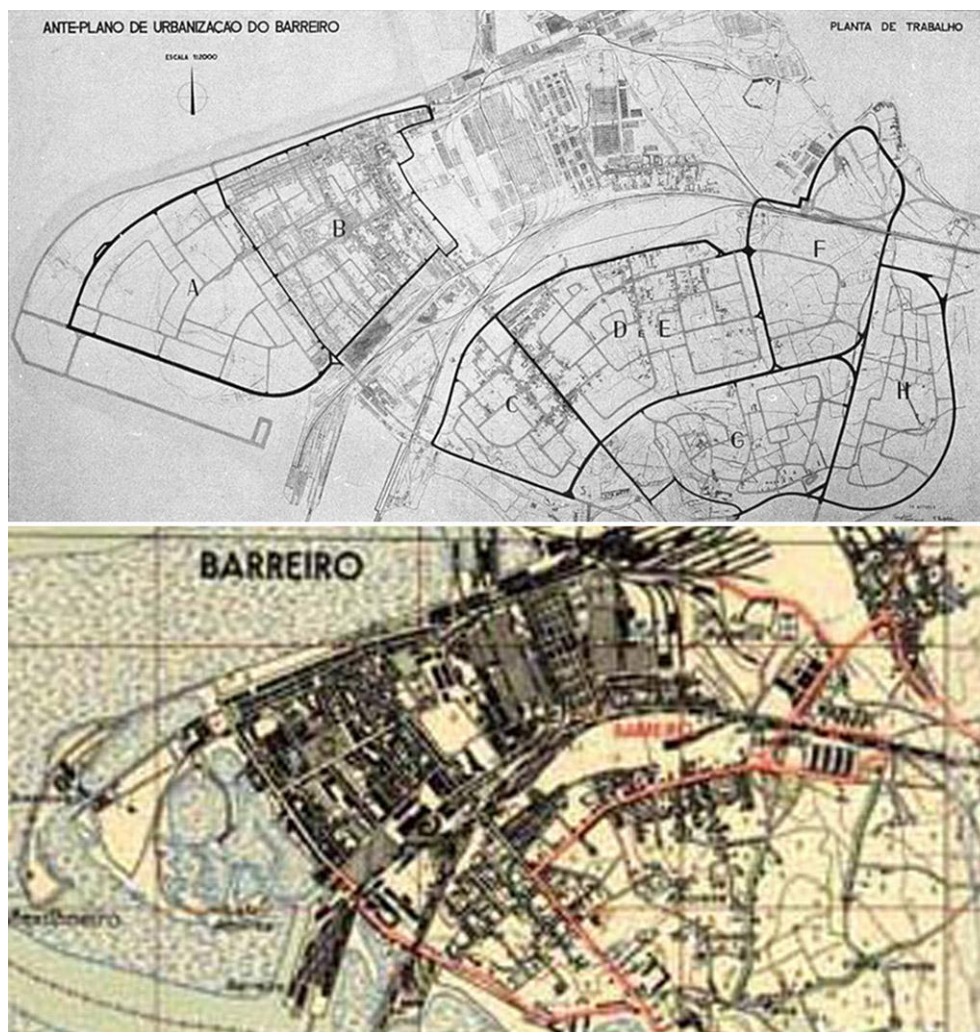
Podemos aqui sublinhar três factores:

1. a falta de conhecimento efectivo sobre as dinâmicas de urbanização que decorriam no “terreno” e das necessidades concretas da população migrante;
2. a incerteza organizacional que advém das relações entre o poder central e local;
3. um contexto e um território e em constante transformação e crescimento.

Hoje não nos é possível encontrar factos (documentais ou concretos) que evidenciem a concretização do plano ou a sua aplicação em algum espaço concreto.

---

<sup>202</sup> Por exemplo, comparando o levantamento de 1948 com uma carta do início dos anos 1960 (Fig. 206), é desde logo possível verificar o aumento das áreas urbanizadas em vários núcleos do Barreiro, que ocorrem independentemente do preconizado no plano.



**Fig. 206** | *Ante-plano de Urbanização do Barreiro. Planta de trabalho*<sup>203</sup> (1957) e *Barreiro na década de 1960. Carta militar de Portugal, 1961-1962 (1:25000)(Extractos)*.  
 Fonte: AM CMB e IGEOE Mapoteca (site)

Na sequência da aprovação do plano, foram desenvolvidos outros estudos de pormenor para os diferentes núcleos. Um deles propôs a alteração da localização do parque desportivo do Futebol Clube Barreirense, para o núcleo “A”. Desenvolvido pelo Arq.<sup>o</sup> Cabeça Padrão em 1956 (Fig. 207), o plano situava o novo parque desportivo na proximidade da Escola Industrial, aproveitando uma das caldeiras existentes para “enterrar” o Estádio. Na envolvente do mesmo previu-se uma cidade desportiva (piscinas, um campo de basquetebol, um centro comercial, estacionamento), espaços residenciais e a nova localização para o terminal fluvial e ferroviário da linha Sul e Sueste. O local “libertado” pelo campo de futebol seria ocupado pelo novo Mercado Central da Vila, e pela expansão do Parque Municipal (principal espaço verde da vila).

<sup>203</sup> Presumimos que corresponda a um dos elementos constituintes do plano (DL. 33.921, art. 18º d) “ onde estarão lançados os traçados simples dos arruamentos projectados, de forma a poderem relacionar-se com os perfis longitudinais apresentados”.

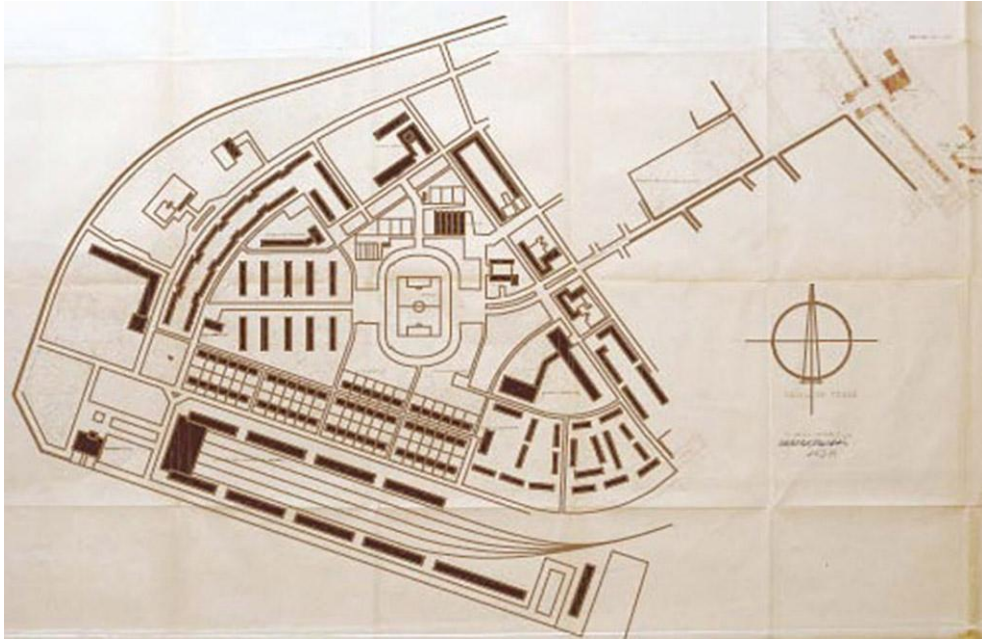


Fig. 207 | Plano de Pormenor do núcleo "A".  
Fonte: AM CMB.

Noutro exemplo foram desenvolvidos planos para os núcleos residenciais "B", "C", "D" e "E" pelo Arq. Alves de Sousa. A título de exemplo, referimos o plano de pormenor do núcleo "B", (3ª versão), que propunha algumas intervenções radicais na frente de rio, com a demolição do conjunto edificado para a implantação de um conjunto de blocos habitacionais. **Todos estes estudos, porém, não passaram da CMB, nem foram enviados à DGSU (Vieira de Faria, 2010).**

Sensivelmente ao mesmo tempo é desenvolvido para a CUF o **Plano de Urbanização do Novo Bairro Operário do Barreiro** (1945-1951) pelo Arq. Cristino da Silva, nos terrenos em torno do apeadeiro ferroviário do Lavradio (aproximadamente 35 ha). A necessidade da construção do bairro novo advém da saturação do Bairro de Sta. Bárbara e da fraca oferta de habitações adequadas. À semelhança do existente, o novo bairro operário constituía-se como uma "pequena unidade residencial, possuindo todas as condições de vida própria, absolutamente independente do resto da vila, com distinção entre o pessoal superior e pessoal operário" (Cristino da Silva, 1949).

No processo de trabalho desde 1945 são experimentadas diferentes soluções (Fig. 208 **Erro! A origem da referência não foi encontrada.**): com densidades, áreas de ocupação e tipologias habitacionais diferentes, consolidando-se uma solução mista de blocos de habitação multifamiliares, com moradias geminadas e isoladas. O plano previu a criação de 700 alojamentos para operários e 20 moradias para pessoal superior, num total de 1350 pessoas (cerca de 18% dos 7500 operários à data) e diversos serviços e equipamentos (Fig. 210). Assim, a Norte da via-férrea localizaram-se: a zona desportiva e as moradias para o pessoal superior. A Sul da via previram-se: 12 blocos de grandes dimensões (4 ou 5 pisos) e 8 de menores (3 pisos) de habitação colectiva, 6

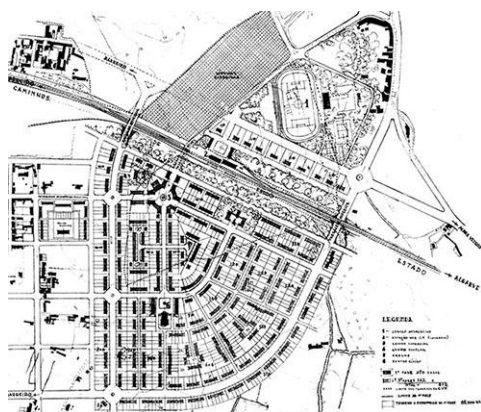


Fig. 208 | Esboceto do Novo Bairro Operário do Barreiro.1948.  
Fonte: BA FCG (site)



Fig. 209 | Núcleo F do Antepiano de urbanização do Barreiro (Excerto).  
Fonte: AM CMB

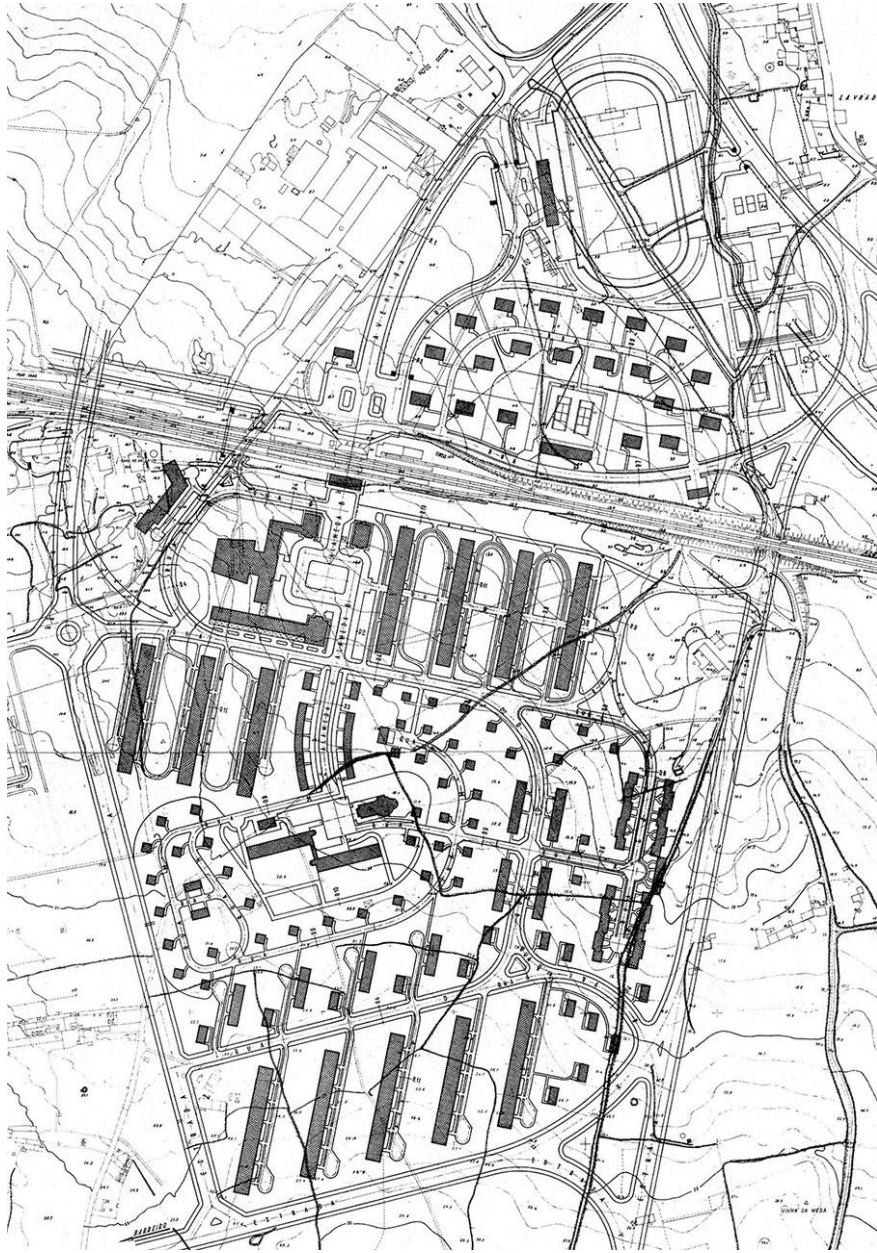
agrupamentos de moradias (com 1 a 2 pisos), 19 habitações geminadas (2 pisos) e 45 moradias unifamiliares (2 pisos).

A proposta previu generosas zonas verdes, de enquadramento, ou em logradouros colectivos e individuais. Perto do apeadeiro localizavam-se os principais serviços - centro cívico, cultural e administrativo, zona comercial e recreativa e creche - enquanto no centro implantavam-se escolas primárias para cada sexo, residências para professores e uma capela. As vias desenhadas dividem-se nas dedicadas ao trânsito de veículos e nas residenciais para o modo pedonal (e acesso pontual de veículos). A interação com o desenvolvimento do Antepiano de Urbanização do Barreiro condiciona algumas das opções tomadas: a limitação de habitação a norte da via-férrea (excepção para as moradias) e definição da malha viária principal (Fig. 209).

**Poder-se-á identificar neste plano uma matriz da "cidade-industrial" que continua uma ideia moderna?** O plano é submetido à DGSU e aprovado em 1951, considerando-se avançar com a construção da 1ª fase relativa aos blocos de habitação que se encontram dentro dos terrenos da CUF. Na prática apenas a construção de 4 blocos de habitação multifamiliar seguiu o plano; a edificação do “bairro dos engenheiros” desvirtuou os traçados planeados e o restante plano não chegou a ser implementado<sup>204</sup>.

Da retrospectiva destas experiências de planeamento e desenho ficam as dificuldades de planear e determinar a transformação, reduzir a arbitrariedade e espontaneidade que a pautavam. Por um lado, a “reedição” da construção de um bairro operário equipado, planeado e “autónomo” como o de Sta. Bárbara, não se tornou realidade. Embora desconhecemos as razões das falhas de implementação do plano, é um dado relevante que o **principal actor e força de transformação** do território (a CUF) não tenha prosseguido com esta acção planeada. Por outro lado, a desadequação do antepiano de urbanização do Barreiro, veio reflectir a dificuldade em organizar, sistematizar e determinar face ao **rápido crescimento e variabilidade**, sobretudo numa situação de **falta de conhecimento e meios técnicos**, meios financeiros e capacidade de intervenção e investimento insuficiente principalmente do poder local.

<sup>204</sup> Em 1966, uma parte do terreno é cedido à FCP HE, para a construção do Bairro Alfredo da Silva.



**Fig. 210** | Plano Definitivo de Urbanização do novo Bairro Operário do Barreiro, Plano Director, 1951. Fonte: BA FCG (site)



**Fig. 211** | Blocos construídos do Plano de Urbanização do novo Bairro Operário do Barreiro. Fonte: Google Maps (site)



**Fig. 212** | Barreiro, Lavradio, Baixa da Banheira e Alhos Vedros. Carta militar de Portugal, 1961-1962 (1:25000)(Extractos). Fonte: IGEOE Mapoteca (site)

A hipótese que parece melhor explicar o "modelo" é de que a elaboração e aplicação de ferramentas de acção (de prever e planear), não significou determinar a transformação, num território que já crescia e se desenvolvia promovido por outras premissas (Fig. 212). Por exemplo a potente atracção laboral e a necessidade de habitação, suporta processos de loteamento e urbanização particular (regulamentado e não) e a edificação gradualmente apoiada em infraestruturas mínimas. Apesar destes conjuntos edificados terem bastantes défices (equipamentos, infraestruturacção, espaços verdes e de encontro, fracturas no território, regulamentação técnica da edificação e construção, etc.) e uma grande heterogeneidade em termos de soluções edificadas, existe (na maioria dos casos) uma continuidade nas malhas e tecidos urbanos que assegura alguma coerência a este crescimento<sup>205</sup>.

Enquadradas por uma conjuntura de dinamismo económico e modernização da produção industrial (planos de fomento), a década de 1960 marca o auge da afirmação industrial da Margem Sul do Tejo. Na CUF são introduzidas várias inovações tecnológicas, com a reconversão e modernização de várias áreas de produção. Em 1958, a CUF ocupava uma área de 790 000 m<sup>2</sup> entre edifícios e estruturas fabris, parques e cais, e diversos equipamentos e espaços "sociais" (SIPA, 2002). As áreas ocupadas continuaram a crescer a Nascente e para Sul, incluindo novos terraplenos e instalações portuárias.

Fora dos terrenos da fábrica, numerosas associações - de cariz social, cultural, desportivo e recreativo, associativo e religioso - compõem um tecido social e cultural que mitiga as carências de uma população migrante, sem raízes e sem outras estruturas de apoio.

<sup>205</sup> Os crescimentos posteriores têm outras premissas, gerando espaços mais labirínticos e menos "malhados".



A partir do final dos anos 1960, mas sobretudo ao longo da década de 1970, novas conjunturas metropolitanas, nacionais e internacionais vão afectar e condicionar a até aí dinâmica crescente: nova ponte sobre o Tejo, crescimento do sector terciário em Lisboa, a crise das grandes indústrias (potenciada pela crise energética), revolução democrática em 1974, conseqüente nacionalização da CUF (transformada em Quimiparque), clima de instabilidade política, económica e social. Face a estas influências externas, iniciou-se um processo de desindustrialização progressivo ao longo de várias décadas<sup>206</sup>, que conjugou a falência do modelo produtivo com défices de infraestruturização e equipamentos, falta de qualidades urbanísticas e um passivo ambiental importante (Cruz, 1973).

**O motor da indústria proporcionou o crescimento forte, mesmo sem plano formal mantendo componentes necessárias à vida urbana. Na falência do motor, importa substituir o “motor” ou diversificar as actividades produtivas da cidade?**

### A desindustrialização: motor de que nova realidade?

Embora se mantenham algumas unidades fabris, a maioria do parque industrial e do edificado na Quimiparque é desactivado ou mesmo demolido, deixando grandes áreas vazias e expectantes na continuidade das estruturas urbanas consolidadas do Barreiro e do Lavradio (Fig. 213). Da cidade "autónoma", restam apenas algumas habitações e edifícios reconvertidos a novos usos (para a administração local, comércio e serviços), sendo no entanto uma ocupação muito marginal face à vasta área a recuperar. Os espaços dedicados à actividade ferroviária são também progressivamente desactivados ou substituídos por outros. O grande canal ferroviário que divide a cidade em dois mantém-se não como potencial motor de actividades e ligações, mas como uma fractura contínua dificilmente ultrapassável.

Se na fase de industrialização, os “agentes industriais” foram os principais impulsionadores e decisores da acção no território, a desindustrialização não os vai fazer desaparecer totalmente, em substituição de outros mais activos, mantendo-se muitas vezes como detentores de grande parcelas de terrenos e *stock* edificado industrial, mas agora sem capacidade de lhes dar novos usos. Dada a dimensão destas áreas, esta questão torna-se muito relevante não só para as (ausentes) dinâmicas de transformação urbana, como para a própria estrutura urbana de todos estes aglomerados que se veem frequentemente fragmentados, mal conectado, isolados, etc. por estas estruturas.

Em ambos os casos, os “activos” são pertença de empresas públicas, mas com visões e acções estratégicas delimitadas no seu âmbito sectorial, o que dificulta acções integradas e transversais de qualificação deste território. Se no período industrial, ao poder local, faltaram-lhe competências e meios para poder intervir na transformação promovida pelas funções industriais que ocorriam a grande ritmo, actualmente mantém a mesma

---

<sup>206</sup> A partir do final dos anos 1960 os serviços sociais da CUF vão sendo progressivamente desactivados. Estaria a inovação tecnológica a substituir a necessidade de mão-de-obra operária ou seriam os primeiros sinais da falência do modelo industrial?



Fig. 213 |  
Quimiparque em  
1995.  
Fonte: (Risco, 2001)  
p 23

incapacidade, mas agora de sozinho, introduzir “*momentum*” na regeneração destes territórios, dada a sua dimensão, inércia e passivos.

O decréscimo da actividade industrial foi contemporâneo do crescimento suburbano dependente da proximidade a Lisboa, da terciarização da economia regional e de vários investimentos importantes. No entanto, face à dependência da indústria, na saída desta não são encontrados "substitutos" de novos motores para a transformação e os desequilíbrios são ainda visíveis. O novo crescimento habitacional encontra-se sobretudo no interior Sul do concelho (Fig. 214), em áreas menos urbanizadas, cuja integração urbana é prejudicada pelas infraestruturas viárias e ferroviárias e pela densificação da ocupação do território face às suas características naturais e paisagísticas.

O desinvestimento industrial e a perda de atractividade habitacional e económica, não é apenas marcante no abandono dos antigos espaços industriais, portuários ou ferroviários. É também evidente na perda de dinamismo do tecido económico e comercial, na saída de população dos espaços mais centrais e na degradação do edificado e espaços públicos e nos espaços naturais ainda marcados pela poluição e “parasitismo” industrial. Em conjunto, formam um passivo importante a recuperar que se conjuga com uma imagem depreciativa herdada de outras épocas. Neste contexto e com investimentos reduzidos, as dúvidas são de carácter causa: como inverter o ciclo de decadência, degradação e abandono que abrange grandes áreas do Barreiro?

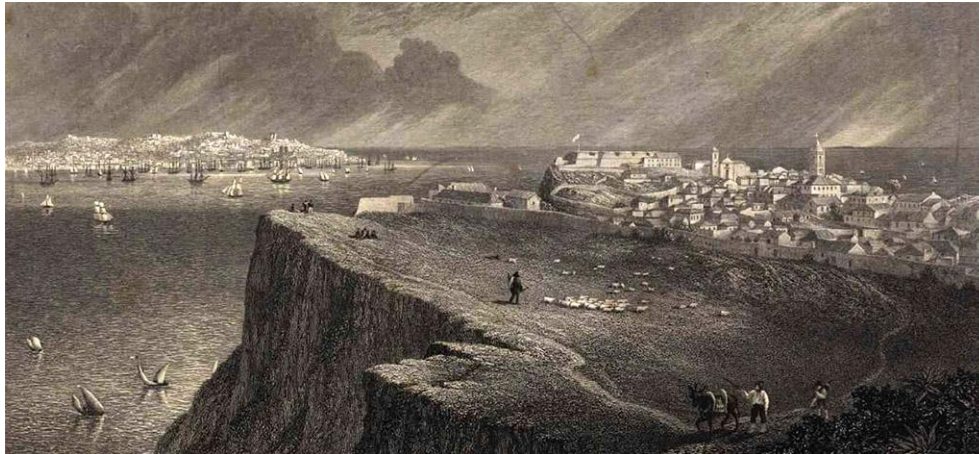
As hipóteses de regeneração anunciadas dependeram sempre de uma intervenção a larga escala, da combinação de esforços entre várias entidades e da mobilização de grandes investimentos. Na maioria das vezes, as tomadas de decisão foram "externas" ao Barreiro, e são também comandadas por outros interesses que não os exclusivamente locais. A falta de dinâmica local instalada acentua a dependência de alavancas externas, ou outras oportunidades disparadoras da nova transformação.

**Fig. 214** | *Barreiro e arredores: a vermelho, o crescimento entre 1977 e 2000, a preto, o crescimento anterior a 1977.*  
Fonte: (A. Domingues, 2006, p. 303)



Estas oportunidades, estes momentos que configuram novas possibilidades, não são construídas pelos instrumentos de planeamento - nem de nível local, nem regional - nem poderiam ser antevistas por eles, dado o seu carácter circunstancial ou mesmo furtivo. Assim, resultam mais frequentemente da conjugação de factores externos, da decisão política ou do timing correcto que configura uma conjuntura apropriada. Hoje esperam-se uma capacidade de investimento ou de uma vocação esclarecida que motive a sua transformação, para que se constituíam como novos elementos agregadores e integradores das estruturas urbana física, económica e social.

A diversidade de actores, função reflexa da repartição do poder, a incerteza organizacional, das próprias instituições e agentes públicos, mas também relacionada com os valores a defender: ambientais (recuperação das áreas poluídas), produtivos (atração de novas indústrias ou grandes empregadores), imobiliários (criação de produtos habitacionais atractivos), introduzem o dilema. Será possível conjugar intervenções parciais e sectoriais, ou a transformação do território depende da intervenção e compatibilização de interesses e acções mais globais e estruturantes?



**Fig. 215** | *Vista de Almada, Lisboa e do Estuário do Tejo. Gravura, Lisbon: from Almada, London, 1830.*  
Fonte: Biblioteca Nacional Digital

## Almada, o subúrbio planeado ou a urbanidade em crescimento

A evolução de Almada no conjunto dos núcleos urbanos da Margem Sul teve sempre um carácter específico. A implantação industrial a partir do séc. XIX marca a modificação do perfil da vila e da sua ocupação do território, atraindo novas populações e com novos crescimentos associados. Mais tarde a proximidade a Lisboa faz com que se integre no seu crescimento "planeado", com diversas operações e iniciativas de planeamento, mas também se abram frentes e processos de urbanização de matriz mais espontânea ou não controlada. A sobreposição de todos estes fenómenos dão origem a diferentes padrões de ocupação, que vão também contribuir para a diversificação de Almada, na passagem à época democrática com uma transição pós-industrial.

Assim, interessa analisar esta transformação, identificando as suas relações com acções planeadas e programadas e seu impacto no território. Que factores e actores foram relevantes para a configuração dos diferentes modelos de produção ao longo do tempo? A diversidade das formas de ocupação é o resultado de diferentes ferramentas e mecanismos de produção, ou de outras condicionantes não antecipáveis?

### A posição diferenciada e a industrialização de Almada

O núcleo urbano original desenvolveu-se no topo da arriba sobre o Tejo e frente a Lisboa. A sua relevância e autonomia permitiu dominar o território envolvente, com ocupações dispersas no interior e concentradas nas povoações ribeirinhas e piscatórias. As arribas protegem as encostas agrícolas, quintas de recreio e povoações rurais, com a vinha e os cereais como culturas predominantes, mais no interior a floresta produz lenha e carvão.

A implantação industrial ocupou sobretudo a frente de rio (Ginjal, Cacilhas, Mutela, Caramujo e Piedade), a partir de meados do séc. XIX, beneficiando da acessibilidade fluvial e da proximidade do porto de Lisboa, dispensando boas ligações por terra.

Fig. 216 | Almada, Caramujo em 1900.  
Fonte: Fundação Portimagem (site)

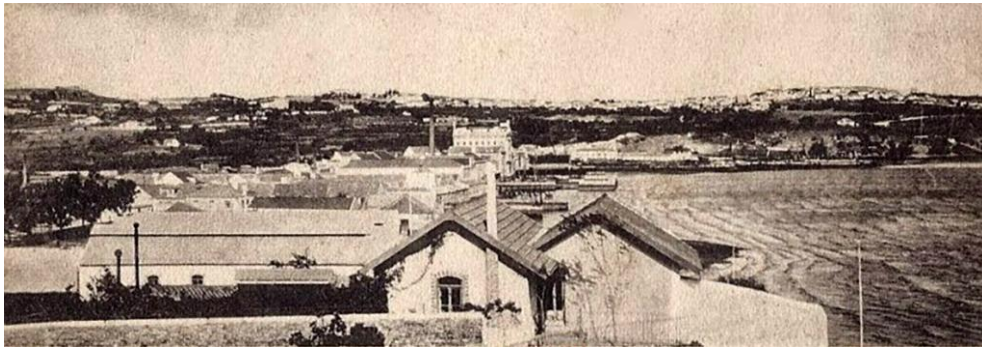


Fig. 217 | Núcleo urbano de Almada e arredores em 1902.  
(Excerto). Serie Cartográfica Nacional 1:50 000, Folha 34D. Fonte: Museu Virtual, DGT (site)



As primeiras indústrias - pequenos estaleiros navais, conserveiras, corticeiras, moagens, armazéns de frio - ocuparam o território com grandes construções pontuais dotadas de cais próprios. Os núcleos em torno de Almada cresceram em expressão, proveniente das actividades e populações operárias aí instaladas. A partir de 1835, carreiras regulares de barcos a vapor (J. de S. Rodrigues, 2000) modernizaram as ligações fluviais a Lisboa, melhorando gradualmente o transporte de passageiros e mercadorias.

A conjugação da implantação industrial e fácil acessibilidade fluvial a Lisboa contribuem para um aumento e fixação da população muito relevante e uma mudança nos tecidos económico e social, mais marcada por um perfil produtivo secundário. A produção industrial torna-se um “fenómeno de longa duração” (embora com incidências territoriais variadas e oscilações na produção ao longo do tempo), mas é acompanhada por défices de habitação adequada, infraestruturas, equipamentos e serviços também eles prolongados no tempo.

## O planeamento e a construção do subúrbio de Lisboa

A decisão de transferir o Arsenal e a Base Naval da Marinha para o Alfeite (concluído em 1938) voltou a impulsionar o desenvolvimento de Almada, potenciando um crescimento urbano, pressão demográfica e necessidade de habitação, equipamentos e infra-estruturas urbanas para os trabalhadores e população em crescimento.

A política urbanística do Estado Novo encontrou em Almada um espaço e uma oportunidade de organizar e potenciar um novo crescimento suburbano, mas de matriz diferenciada em relação ao já ensaiado na Costa do Sol. Enquadrados pela legislação sobre os Planos Gerais de Urbanização de 1934 (mais tarde convertidos em Anteplos), dinamiza-se principalmente a função residencial, como suporte às actividades industriais já existentes e como bolsa suburbana em relação a Lisboa. Mas é principalmente no pós-guerra, que se efectivam os esforços do poder central para planear e alavancar a urbanização de Almada. Isto apesar de alterações significativas nos instrumentos e nas políticas urbanas que antes os sustentavam.

É neste contexto que foi decidida em 1943 a construção de um bairro de casas económicas nos arredores do Arsenal do Alfeite. A localização a noroeste da Cova da Piedade garantia a proximidade das deslocações casa/trabalho, a promoção directa do Estado assegurava a execução de um conjunto muito relevante de habitação para operariado. Desenvolve-se num modelo de cidade-jardim: moradias unifamiliares, individuais ou geminadas com pequenos jardins, ao longo de ruas sinuosas, incluindo ainda uma escola primária e uma capela. Inaugurado em 1952, o Bairro de Nossa Senhora da Piedade, acompanha as primeiras iniciativas de crescimento organizado de Almada.

O planeamento de Almada como subúrbio de Lisboa é patente por exemplo na elaboração (também por Étienne de Groër) do Plano Director da Cidade de Lisboa, de 1948. Como já vimos, o plano assumia um limite populacional e territorial para o crescimento de Lisboa, organizando a criação de aglomerados satélites como alternativa à expansão sem limites de Lisboa. Enquanto a maioria dos núcleos da MS se incluem na categoria de aglomerados industriais, várias áreas de Almada passam a ser desenvolvidas como extensões suburbanas residenciais e turísticas. Esta opção estratégica vai estar patente no lançamento de iniciativas de planeamento, mas também na alocação de recursos (humanos e financeiros) e de esforços para execução dos planos.

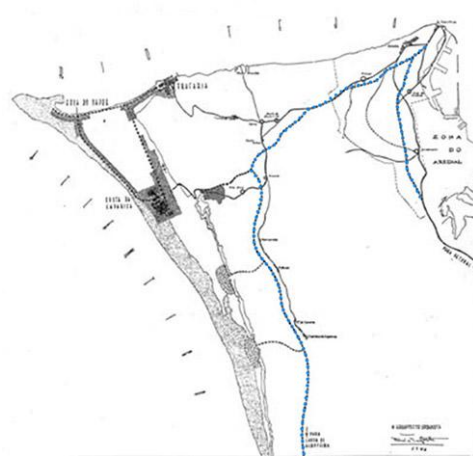
Assim é desenvolvido o Plano de Urbanização do concelho de Almada (1946- 1948) por Étienne de Groër e Faria da Costa, com o objectivo de iniciar um crescimento suburbano e turístico com semelhanças ao da Costa do Sol. O plano serve como enquadramento da estratégia do município, com estudos posteriores para os vários aglomerados. A escolha dos urbanistas mostra a importância destas iniciativas para o poder central.

O plano tinha como objectivo o estudo da estrutura do concelho, controlando o crescimento urbano e mantendo a autonomia dos vários núcleos existentes. A separação entre núcleos era obtida a partir das vastas zonas rurais de abastecimento agrícolas ou espaços verdes. O sistema viário entre os aglomerados propunha variantes as estradas

**Fig. 218 |** Ortofotomapa do Bairro de Nossa Senhora da Piedade e área envolvente. Fonte: Google Earth (site)



**Fig. 219 |** PUCA - Esquema das Grandes Artérias, alternativas às EN a azul. Fonte: Adaptado sobre (Arquitectura 1947, p. 7)



nacionais: para a EN10, um “parkway” ao longo de vales e linhas de água, com faixas verdes, onde se incluíam movimentos de peões e ciclistas (J. de S. Rodrigues, 2000); para a EN377 uma estrada turística, com tratamento paisagístico. Previa-se três novas circulares unindo aglomerados principais e definindo os anéis da cidade jardim (Fig. 219).

Estas propostas acabaram por não ter efeito, uma vez que a JAE tomou outras opções estratégicas: nem a estrada turística, nem as circulares foram construídas, enquanto a EN 10 seguiu outro percurso (J. de S. Rodrigues, 1999) e sem nenhuma zona ou regime de protecção, abriu novas frentes de urbanização. Embora este plano não tivesse efectiva “força legal” a discordância entre tutelas do poder central, é um pequeno exemplo, da incompatibilização das diferentes lógicas territoriais que determinam o desenvolvimento do território e da **incerteza organizacional** que acarretam.

No seguimento deste plano concelhio foram elaborados o Plano de Urbanização da Costa da Caparica por Faria da Costa (1948) e o Plano Parcial de Urbanização de Almada relativo à localização do Centro Cívico (1948)<sup>207</sup> por de Gröer. É este último que analisamos com mais detalhe no seu objectivo de criar uma zona de nova centralidade e atractividade suburbana para Almada.

O novo centro incluía novos edifícios públicos: mercado, tribunal, posto de correios e outro de bombeiros, entre outros. Ao mesmo tempo definiram-se zonas de habitação para atrair uma classe média trabalhadora em Lisboa, conjugada com espaços de lazer e zonas verdes. Num espírito “assumidamente suburbano”, de subsidiariedade de Lisboa, pretendia-se controlar a especulação, definindo linhas da urbanização de Almada e assegurando habitação a baixo custo.

---

<sup>207</sup> Segundo Cavaco (2009) este plano teria sido precedido pelo Plano de Urbanização da Zona Leste de Almada (circa 1946), mas do qual não existem peças desenhadas. O Plano Parcial relativo à Localização do Centro Cívico vai assim corresponder a um parte do plano de urbanização que a CMA decidiu executar.



**Fig. 220** | Plano Parcial de Urbanização de Almada, relativo à localização do centro Cívico, Plano de Urbanização. Fonte: AM CMA



**Fig. 221** | Plano Parcial de Urbanização de Almada, relativo à localização do centro Cívico, Perfis Tipo. Fonte: AM CMA

Seguindo a prática da época, o plano assenta no desenho urbano formal, desde a definição dos eixos e parcelamento dos lotes, à definição de regras para a edificação (Cavaco, 2009). O traçado seguiu um esquema de cidade jardim, marcado pela axialidade e simetria: uma praça central que articula os novos eixos principais do núcleo urbano, e os eixos de ligação ao mercado e centro cívico. Os restantes arruamentos são desenhados de acordo com a topografia do terreno, com formas mais curvilíneas. Para além dos equipamentos, a malha habitacional é composta por tipologias principalmente unifamiliares, mas incluindo alguns edifícios de vários pisos. Num dos extremos, a proposta localiza um parque urbano, principal estrutura verde da vila.

A rapidez da sua execução implicou mecanismos específicos que facilitaram a mesma, num prazo restrito (J. de S. Rodrigues, 1999): condições especiais de aquisição de solo e financiamento, fornecimento dos projectos dos edifícios, etc. Apesar disso, nas operações de urbanização e sobretudo de edificação, diversas alterações foram admitidas. Por exemplo, a habitação unifamiliar é preterida por tipologias multifamiliares em altura, em parte porque é necessário alojar um maior número de pessoas; em parte por pressões dos privados. Apesar dessas alterações, a via principal do plano parcial



mantém-se actualmente como eixo estruturante do centro de Almada, e serviu de suporte a toda a expansão dos anos 1950 e 1960.

Apesar do envolvimento da CM Almada, a elaboração e execução do plano foi essencialmente uma operação desenvolvida a partir do poder central (a uma escala inédita na MS), de forma a alavancar a urbanização planeada do concelho de Almada: o Governo decidiu urbanizar a região, o comissariado do Desemprego financiou diversas obras e a DGSU coordenou a elaboração de planos e a alocação de técnicos. Tal como na maioria dos casos de urbanização planeada desta época, o papel do poder local é meramente instrumental, uma vez que todos os meios técnicos e financeiros, assim como as decisões vinculativas provinham do poder central (J. de S. Rodrigues, 1999).

Mas é também patente, que esta capacidade de intervenção do Estado central, foi diminuindo, enquanto a acção privada ganha maior autonomia, sem que se aumentem os esforços de regulamentação. Na prática, o planeamento só determinou partes da zona central e no bairro de casas económicas, enquanto outras áreas também cresciam. Para (J. de S. Rodrigues, 1999), a ineficiência dos Planos-Imagem, não decorre da sua rigidez ou imutabilidade, mas das mudanças a que a sociedade esteve sujeita durante a sua implementação - **a incerteza é contextual:**

*“Na prática, o processo foi incontrolável. Submetido ao crivo das condições económicas, políticas, técnicas e sociais, em que as suas propostas avançaram para o terreno, o Urbanismo acabou por se transformar, neste período, num mero instrumento de estímulo ao negócio, à especulação e à corrupção.”* (J. de S. Rodrigues, 1999, p. 220).

Embora consideremos demasiada exagerada esta colagem do uso instrumental do urbanismo a dinâmicas de especulação e corrupção, é possível identificar que o dinamismo iniciado com o plano parcial não se esgotou na área planeada e que noutras zonas do concelho se iniciaram processos de urbanização e edificação de génese clandestina, com a complacência da administração. Enquanto as novas urbanizações foram ocupadas pela classe média, os trabalhadores menos qualificados e as classes mais baixas procuraram soluções alternativas de habitação: construções abarracadas nas periferias destas áreas de expansão, sublocação de quartos e partes de casa, etc.

Assim, ao longo das décadas de 1950, 60, 70, o crescimento urbano avança em diversas áreas do concelho de Almada, impulsionado quer pelo desenvolvimento da indústria (planos de fomento do pós-guerra), quer pelo desenvolvimento da periferia de Lisboa. O acelerar da urbanização é acompanhado por investimentos na rede viária (1ª construção da EN 10, mais tarde as ligações viárias associadas à ponte sobre o Tejo), o aumento dos transportes rodoviários de passageiros e pela intensificação do tráfego fluvial. Exemplo disso a ampliação do terminal rodoviário associado à estação fluvial de Cacilhas em 1950.

É neste contexto de crescimento e seguindo as primeiras experiências de crescimento planeado, que foi criado em 1955, o Gabinete de Urbanização de Câmara Municipal de Almada, dirigido por José Rafael Botelho até 1961. O corpo técnico do gabinete contou



Fig. 222 | *Praça da Renovação, década de 1950.* Fonte: (Flores, 1985)

Fig. 223 | *Novos eixos centrais já desenhados e loteados. 1957.* Fonte: CM Almada

também com Pedro Cid, José Norberto, Hestnes Ferreira, Silva Dias e António Freitas, e ainda Vasconcelos e Sá e Faria da Costa como consultores.

A instituição de um gabinete de urbanização é inédita - a excepção talvez seja Lisboa, com a criação do Gabinete de Estudos de Urbanização em 1954, para a revisão do Plano Director da Cidade de Lisboa. Mais tarde em 1959 é criado o Gabinete Técnico da Habitação da Câmara Municipal de Lisboa do qual José Rafael Botelho também fará parte. A constituição do gabinete, mostra a continuidade da aposta do poder central, no crescimento planeado para Almada, incluindo agora uma maior possibilidade de gestão urbanística de proximidade, para lá da elaboração do plano como “produto” fechado.

Os principais desafios ao planeamento continuam a marcar-se pela necessidade de habitação acessível e pela organização do crescimento urbano, com equipamentos e infraestruturas de suporte correspondentes. Contudo a estratégia que conduzia a acção de Rafael Botelho, pretendia já desenvolver Almada e os seus diferentes núcleos para uma crescente autonomia e não dependência de Lisboa (Cavaco, 2009) - Almada como pólo de funções qualificadas e vida própria, estruturador da sua envolvente.

Assim, foram desenvolvidos vários planos<sup>208</sup> parciais de urbanização para as principais frentes urbanas em crescimento, procurando planear (mas sobretudo controlar) a pressão urbanística e o casuísmo das intervenções. Em comparação com os planos da “geração anterior” que se centravam nos núcleos urbanos principais, principalmente numa lógica de desenhar o novo crescimento, encontramos aqui uma estratégia de “cobrir” um território mais alargado, planeando e desenhado várias bolsas de expansão.

Na planta abaixo, datada dos anos 1960, é já possível ver que o traçado da ponte sobre o Tejo e os principais acessos se encontram identificados, bem como os diferentes planos parciais. Enquanto alguns dos planos (e. g. PP2, PP3 e mesmo o PP4 do Feijó), localizados na proximidade dos espaços consolidados, incluem várias pré-existências (edificações, eixos viários, espaços industriais, etc.) e processos de urbanização “já em marcha”; outros planos parciais delimitam zonas onde a ocupação ainda não se tinha iniciado (e. g. PP6 Laranjeiro).

---

<sup>208</sup> Segundo Cavaco (2009) os planos terão sido desenvolvidos entre 1956 e 1959.



**Fig. 224** | *Indicação dos limites dos Planos Parciais definidos pelo gabinete de urbanização, Planta do Aglomerado Leste (1962). Fonte: AM CMA*

Em vez de uma lógica de “plano-imagem” desenhado, os diferentes planos seguem a lógica do zonamento e da separação de funções - habitação, trabalho, circulação e recreio - em diferentes áreas sujeitas a diferentes critérios de uso do solo. Para além das funções, há uma tendência para a separação dos modos de deslocação, entre o viário e o pedonal, o de tráfego externo ou local. As soluções de edificação propostas seguem também o modelo moderno - independência em relação às vias e predominância de blocos de habitação, dispostos de acordo com a topografia ou potencial de insolação. Mas apesar destas novas abordagens e ferramentas, não foram estes factores que conduziram a uma maior “eficiência” ou certeza na execução dos vários planos.



**Fig. 225 |** Plantas de Zonamento do Plano Parcial 2 (esquerda) e PP3 (direita).  
Fonte: AM CMA

A título de exemplo, ilustramos com uma pequena descrição dos Plano Parcial 2 para a Zona a Sul da Avenida Nun'Álvares Pereira e o Plano Parcial 3 para a Zona a Leste de Almada, planos para a expansão dos espaços mais centrais e consolidados da vila, abrangendo a área a Sul das avenidas centrais até à margem Tejo.

Ambos os planos foram desenvolvidos numa lógica de expansão urbana e promoção de áreas de habitação. O PP2 desenvolvia-se contiguamente ao centro cívico, beneficiando dessa centralidade, em continuidade com os eixos existentes, constituindo pequenas unidades de vizinhança e de acesso local. São localizados mais equipamentos e serviços colectivos: parque público, centro cultural e recreativo, diversos equipamentos escolares, espaços desportivos e áreas comerciais. A definição da estrutura verde inclui uma cintura verde a Sul, como fronteira aos crescimentos menos qualificados na Cova da Piedade. Para a edificação, consideravam-se tipologias plurifamiliares - prédios de rendimento “esquerdo-direito” ou blocos de habitação - dos 3 aos 6 pisos.

O PP3 desenvolvia-se na proximidade de Cacilhas, incluindo áreas edificadas bastante significativas: pequenos núcleos poucos qualificados, instalações industriais e edificações precárias e uma estrutura viária principal existente. Assim, o plano define principalmente os diferentes usos e tipologias associadas: habitação operária, moradias e blocos residenciais, incluindo áreas comerciais e equipamentos escolares. Junto ao rio, mantinham-se zonas industriais e portuárias.

Destes planos são poucos os efeitos práticos produzidos: o traçado da actual Av. 25 de Abril e de alguns arruamentos mais interiores. Assim, apesar da existência de um gabinete de urbanização, de um corpo técnico competente, de diversos planos para a distintas áreas sob pressão, não foi possível assegurar que na prática, o crescimento fosse conduzido de acordo com o planeado:

**Fig. 226 |** Edificações ao longo da estrada EN10, anos 1960. Fonte: AML NF(site)



**Fig. 227 |** Núcleos urbanos do Laranjeiro e Feijó. Levantamento 1957. Fonte: CM Almada

**Fig. 228 |** Laranjeiro, áreas de urbanização e edificação clandestina (acima) e áreas de loteamento privados (restante). Vista aérea. Fonte: Bing Maps (site)



*“a sua realização está fundamentalmente dependente da possibilidade de utilizar o solo e de dispôr de meios financeiros convenientes. Para desempenhar as funções de planeamento os municípios recorrem: - à legislação vigente, - à colaboração de técnicos a quem encomendam planos, ou a serviços próprios de urbanização, - às suas possibilidades financeiras e à participação do Estado. Em qualquer destes aspectos fundamentais – legislação, organização técnico administrativa, recursos financeiros – a sua acção é entravada pela insuficiência de meios” (Botelho, 1961, p. 174).*

Desta forma, o aumento demográfico, o elevado ritmo de construção e a valorização do solo rústico para urbano, leva a que a urbanização fosse mais conduzida pelos interesses individuais dos privados, do que pelas determinações do planeamento, sem que o poder local (que não os técnicos de planeamento) se opusesse ou controlasse efectivamente a ocupação. A produção de espaço urbano e da edificação é feita de forma desordenada, sem uma estrutura clara e sem equipamentos e infraestruturas de suporte adequadas.

O fenómeno não é no entanto todo igual. No início, a carência de habitação premente produziu edificações clandestinas, essencialmente auto construídas que oscilavam entre as construções abarracadas (e os bairros de lata) e pequenas moradias unifamiliares. Com o avançar do tempo e da valorização do solo, iniciam-se processos de parcelamento

e subdivisão do mesmo, onde depois são edificadas construções individuais e precárias, passando progressivamente da moradia, para o edifício plurifamiliar, da habitação própria, para o regime de arrendamento, da subsistência para a obtenção de lucro. É assim possível referenciar um modo de produção a estas tipologias clandestinas: embora o resultado sejam tecidos fragmentados e desqualificados, foram resultado de uma determinada maneira de produzir o espaço urbano.

A partir de 1965, com a publicação do regime dos loteamentos urbanos, assiste-se a uma institucionalização do que já era a prática corrente: a urbanização feita por privados. Potenciaram-se várias frentes de expansão do concelho, feitas agora por intervenções parcelares assentes no loteamento e na subdivisão da parcela de origem e matriz rural, sendo os principais eixos viários os espaços mais determinantes e estruturante no meio da fragmentação. No capítulo da edificação, assiste-se a uma maior diversificação das tipologias de habitação - desde a moradia à torre - e da sua implantação - desde o desenvolvimento linear, ao quarteirão e à implantação livre.

### As grandes intervenções estatais: a infraestrutura e os conjuntos habitacionais

Ao longo dos anos 1960, Almada cresce num contexto económico favorável, impulsionada por investimento público e privado. A perspectiva das novas ligações sobre o Tejo alimenta a ocupação urbana em extensões cada vez maiores. E a instalação da Lisnave<sup>209</sup>, empresa de construção e reparação naval, na Margueira em 1967, deu um novo fôlego à actividade industrial, atraindo uma massa operário muito relevante. Por isso, em Almada, ao crescimento<sup>210</sup> impulsionado pela indústria sobrepõe-se aquele potenciado pela fácil acessibilidade a Lisboa. Associados a estes grandes investimentos desencadeiam-se algumas iniciativas de planeamento.

A nível local é elaborado um novo Plano Director para o Concelho pelo Gabinete de Urbanização. O objectivo do plano é (mais uma vez), estruturar o crescimento, aproveitando as novas infraestruturas (rodo e ferroviárias) para constituir uma cidade autónoma para 90.000 habitantes. Nesse sentido, o plano aposta na implementação de uma “super-estrutura” no concelho (Fig. 229), que inclui par além da rede viária principal, diversos equipamentos públicos num esforço de reduzir a dependência a Lisboa.

Definindo como limite as novas infraestruturas viárias e ferroviárias, é para a área nascente do concelho (já com maior crescimento emergente) que se definem critérios de urbanização e crescimento, mantendo a zona poente com um carácter mais rural. O plano determina a localização das diferentes funções à escala municipal: equipamentos (ou áreas de reserva), áreas de centralidade, zonas verdes, de protecção, espaços industriais, comerciais, etc. Inclui também as áreas dos planos parciais, como unidades de planeamento autónomo, para as quais indica alguns valores de referência<sup>211</sup>.

---

<sup>209</sup> Uma empresa do grupo CUF explorava até então o estaleiro naval da Rocha de Conde de Óbidos, Lisboa.

<sup>210</sup> Entre 1960 e 1970 a população em Almada passa de 53.411 para 76.450 hab. (CEUHEDP, 1974, p. 171).

<sup>211</sup> População actual, população prevista e densidade habitacional.



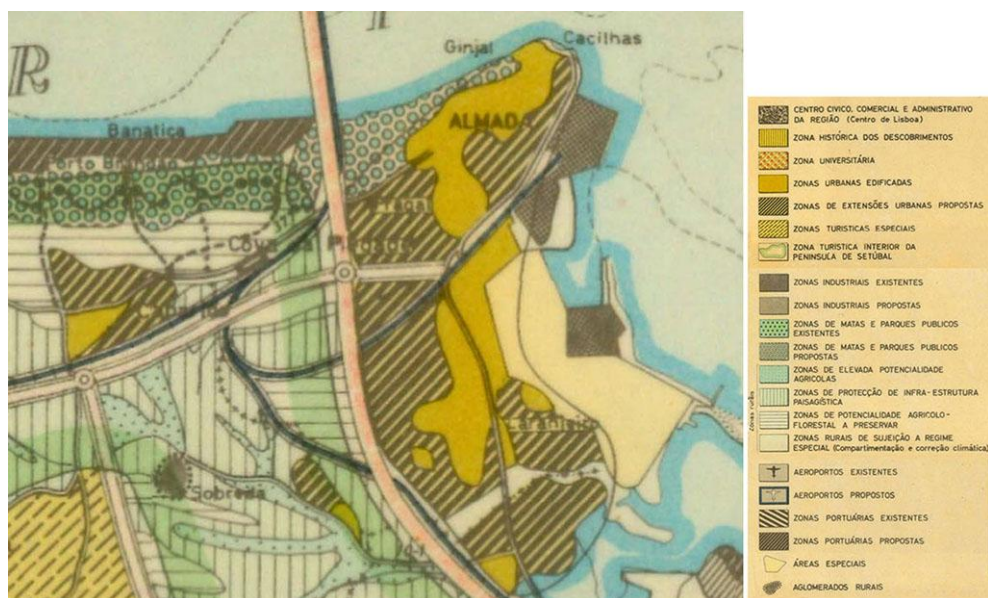
Fig. 229 | Plano Director da Cidade.  
Fonte: AM CMA

São ainda elencadas medidas e mecanismos de regulação e execução urbanística (Cavaco, 2009) - relacionados com expropriações, financiamentos, cálculos de mais-valias, cedências de terrenos, repartição equitativa de encargos e benefícios, etc. - que tornassem mais eficiente a gestão municipal do território.

Em consonância com o modelo de concentração do desenvolvimento urbano, também o Plano Director da Região de Lisboa planeia e ordena a expansão de Almada para a zona leste do concelho (Fig. 230). Assim, numa lógica de “descentralização e reconcentração da população” orienta-se o crescimento de Almada como um pólo de atracção demográfica, com autonomia crescente em relação a Lisboa (e aliviando as pressões de outras zonas). Para além de um crescimento em torno dos núcleos existentes são propostas zonas industriais e portuárias na continuidade das já existentes e reservado o interior do concelho para zonas rurais, agrícolas ou de uso turístico.

Tal como anteriormente, nem os esforços de limitação ao crescimento extensivo, nem as acções de planeamento e infraestruturização que a suportavam, tiveram efeitos práticos.

Mas é no âmbito das políticas de habitação desta época, que Almada acolheu uma experiência ímpar de planeamento, programação e desenho. No esforço de organizar o crescimento e suprir as necessidades de habitação (novas acessibilidades, pólos industriais, aumento demográfico, etc.) é lançado Plano Integrado de Almada. A intervenção directa do Estado, através do FFH, impunha agora uma visão integrada, de reequilíbrio urbanístico face a outras intervenções mais espontâneas e de especulação:



**Fig. 230 |** Ordenamento para o núcleo de Almada e arredores, Plano Director da Região de Lisboa, (excerto), 1966.  
Fonte: AH DGT(site)

*“Com a realização do PIA actua-se dentro da área da grande cidade de Lisboa, ocorrendo-se às grandes carências habitacionais aí observadas e, simultaneamente, lançam-se as bases de estruturação urbana a longo prazo que, enquadradas em previsões sobre a situação global futura, garantem a dinamização e expansão segundo uma linha preferencial de desenvolvimento urbano até agora mantida como reserva” ((FFH, 1973, Voll:1) apud Cavaco, 2009).*

O modelo dos planos integrados assentava na integração das várias componentes urbanas e territoriais (equipamentos, infra-estruturas, serviços e espaços verdes), assegurando a rápida construção de habitação - pretendia-se *“substituir uma política de construção de habitações por uma política de habitar” (FFH, 1973, Anexo 6:7).*

Pretendia-se criar uma “cidade de raiz”, um pólo urbano<sup>212</sup> autónomo e socialmente diversificado, incluindo habitação para vários níveis sociais e económicos (quatro categorias) e regimes de propriedade distintos (renda limitada e venda livre). A zona do Monte da Caparica é escolhida para a intervenção, em detrimento das zonas de expansão de Almada definidas no PDRL, em continuidade com os núcleos urbanos existentes. A área estende-se por cerca de 1300 ha entre a auto-estrada A2 e a Trafaria, entre a via rápida IC20 e a orla ribeirinha do Tejo.

A operação do Plano Integrado é suportada (e suporta) nova legislação e práticas de intervenção no território - lei dos solos, critérios de financiamentos e acesso, expropriação sistemática, lista de características técnicas de habitações (A. S. Costa, 2006). Assim, a área escolhida fica sujeita a fortes medidas preventivas em 1971 e em 1972 é objecto de uma declaração de expropriação sistemática e declaração de utilidade pública.

<sup>212</sup> Com um número de fogos total entre um mínimo de 12.000 e um máximo de 20.000.



**Fig. 231** | Área incluída no PIA, a escuro a rede urbana, a azul indicação das 3 fases de intervenção.  
Fonte: PIA, 1973, Vol. I, IHRU in (Cavaco, 2009, p. 292).

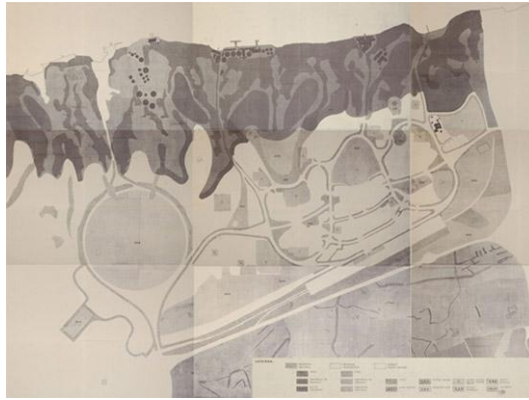


Os trabalhos iniciam-se em 1970 por uma equipa multidisciplinar coordenada por Luís Vassalo Rosa, incluindo arquitectos, geógrafos, engenheiros, economistas, desenhadores e arquitectos paisagistas. Foi elaborado um Estudo Director – o Plano Integrado de Almada - Monte da Caparica - aprovado no início de 1972 (Cavaco, 2009), sendo a área de intervenção dividida em 3 fases de intervenção (Fig. 231).

Em 1973 é aprovado o Plano Geral de Urbanização da 1ª fase, criando cerca de 6000 fogos para 30.000 habitantes e capacidade de reserva de mais 1500 fogos. A proposta assentava num plano aberto e flexível, baseado interligação das várias estruturas (desde a rede viária, pedonal à estrutura verde) - um instrumento que pudesse admitir soluções edificatórias variadas e necessidades futuras. Os conceitos de rede, de continuidade e de interligação definem uma estrutura comum, que funciona como âncora para soluções projectuais seguintes (Cavaco, 2009). Em termos de ocupação, a linha de cumeada longitudinal à intervenção definia a maior densidade de ocupação; as linhas travessais (dos vários vales) eram ocupadas de forma menos intensa.

A necessidade de iniciar a implementação e construção rapidamente, levou a uma subdivisão do plano e dos programas gerais em várias unidades, adjudicando-as a diversas equipas como Planos de Pormenor. Entre as diferentes unidades, a central (e prioritária) - Estrutura de Suporte Principal - ancorava e organizava como espinha dorsal os outros desenvolvimentos, ligando às estruturas urbanas limítrofes já existentes. Cada plano deveria aprofundar os padrões de ocupação e as tipologias a edificar, em harmonia com a solução de conjunto já aprovada. Embora tenham sido desenvolvidos vários apenas três - Bairro Branco, o Bairro Rosa e o Bairro Amarelo - foram concretizados.

A revolução democrática e o período de agitação política e social seguinte desenharam um contexto de incerteza externa. Durante a implementação do plano, inúmeras mudanças políticas, sociais e institucionais comprometeram a execução e continuidades das acções previstas:



**Fig. 232** | Esquema da rede viária. Fonte: PIA, 1973, Vol. II, IHRU in (Cavaco, 2009, p. 297)

**Fig. 233** | Rede de espaços verdes, estrutura verde contínua. Fonte: PIA, 1973, Vol. II, IHRU in (Cavaco, 2009, p. 300).



**Fig. 234** | Síntese das redes viária, de edificação e de espaços verdes. Fonte: PIA, 1973, Vol. II, IHRU in (Cavaco, 2009, p. 302)



**Fig. 235** | Estrutura de Suporte Principal do PIA identificada a azul (a escura o 1º terço). Fonte: PIA, Plano de Pormenor, s/data. in (Cavaco, 2009, p. 314).

*“a persistência de demasiados ses (dependência do processo das expropriações, dependência do caminho de ferro, dependência da fixação populacional, dependência do investimento disponível, etc.) no embasamento operativo para a sua realização não facilitou em nada a concordante execução do PIA” (Cavaco, 2009, p. 302).*

Institucionalmente houve várias mudanças. Em 1987, é extinto o FFH e criado o IGAPHE<sup>213</sup> que herda o património imobiliário mas perde a função da promoção directa de habitação, fazendo-a através de financiamento a municípios ou outros agentes. A ocupação da área do PIA fez-se neste época por cooperativas, empresas privadas e realojamentos da CMA, sem que seja garantida uma acção integradora global.

Assim, se por um lado a adaptabilidade e flexibilidade do plano foram objectivos perseguidos desde o início, proporcionando uma estrutura urbana que suportasse alterações ou definições futuras, o facto desta estrutura base - que não incluía só os traçados das ruas, mas um conjunto de infraestruturas e equipamento essenciais à autonomia daquela parte da cidade - não ter sido concluída comprometeram a utilização positiva da flexibilidade do plano. Por outro lado, embora o plano estruturalmente admitisse esta “maior abertura ao imprevisto”, a sua montagem e produção, estava assente numa forte máquina do Estado - expropriações, meios de infraestruturização e equipamento, capacidade de financiamento e de execução, etc. - com uma capacidade de controlo dos meios e das variáveis em curso que não se verificou.

Como exemplo, a necessidade de expropriar os terrenos para proceder à urbanização e edificação, alongou-se em conflitos legais, atrasando a implementação do plano e contribuindo para a sua desactualização (ou das premissas que o suportaram)(Cavaco, 2009). Assim, face à diversificação social e económica prevista, a realidade contrapôs uma concentração de fogos para realojamento social, sem os equipamentos de suporte e uma integração plena na estrutura urbana de Almada. Ao longo dos anos, acentuou-se um sentimento de exclusão e segregação.

Isto apesar da construção e instalação na área do plano de alguns equipamentos relevantes - Junta Autónoma das Estradas, Universidade Nova de Lisboa, a Escola Superior de Saúde Egas Moniz, o Instituto Jean Piaget, a ARCO – Escola de Artes e o Hospital Garcia da Horta. A localização destas estruturas é no entanto periférica à malha consolidada do plano e não tem interacção com a mesma. No caso concreto da localização do campus da Universidade Nova de Lisboa, no Monte da Caparica, (em 1982) é muito provável, que ela resulte da oportunidade combinada de bons acessos viários e terrenos disponíveis, expropriados para a execução do PIA.

Na década de 1990, iniciou-se uma proposta de revisão do PIA, a partir da figura do Plano de Urbanização, incluindo no processo vários actores, entre os quais o próprio IGAPHE, a CMA e a CCDRLVT. Aproveitando as novas infraestruturas ferroviárias previstas,

---

<sup>213</sup> Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado

pretendeu-se assumir compromissos pendentes e diversificar tipologias de ocupação e usos do solo. Contudo o plano não teve frutos. Num contexto de institucionalização do planeamento e de produção de diferentes instrumentos (regional, municipal), a compatibilização entre tutelas e entidades da administração central sectorial e local não foi profícua em relação ao PIA<sup>214</sup>, com distintas visões para a área. A incerteza é organizacional já que advém da incompatibilidade das diferentes entidades, mas também de valor, uma vez que cada uma representa uma determinada estratégia e interesse de desenvolvimento para a área. Finalmente, na década de 2000<sup>215</sup> é desenvolvido um novo estudo pela CMA em cooperação com Secretaria de Estado da Habitação e o INH - Estudo Estratégico de Almada Poente - e posterior elaboração do Plano de Urbanização (PU) com termos de referência aprovados desde 2011.

### A diversificação pós-industrial e a afirmação metropolitana

Ao longo dos anos 1990, reforça-se a formalização do planeamento municipal, sob o enquadramento do Plano Director Municipal de Almada, aprovado em 1997. O modelo de ordenamento apresentado assenta em duas áreas urbanas principais e potencia outras centralidades secundárias ancoradas no reforço a rede viária (Fig. 231). No entanto, se à época o interior do concelho apresentava já um crescimento urbano desordenado, no decorrer da vigência do plano a expansão não foi contida. A ocupação real do território é bastante distinta da definida no plano, e promovida pela iniciativa particular em vez da acção pública.

Não obstante, o processo de crescimento permitiu que Almada ganhasse um papel destacado na hierarquia da rede urbana da Área Metropolitana de Lisboa, afirmando-se cada vez mais como um pólo metropolitano diverso e menos como subúrbio dependente de Lisboa. A proximidade a Lisboa, disponibilidade de solo e acessibilidade, permitiram atrair um leque muito variado de funções urbanas.

Desde logo a residencial (1ª e 2ª habitação) que se diversificou em novas tipologias e implantações, mas também na exploração das características ambientais e paisagísticas, na vocação turística, ou a atracção de equipamentos e serviços de hierarquia superior. Nestes casos, a interacção com actores mais diversos (universidade, turismo, comércio) contribui para a estratégia de posicionamento do município.

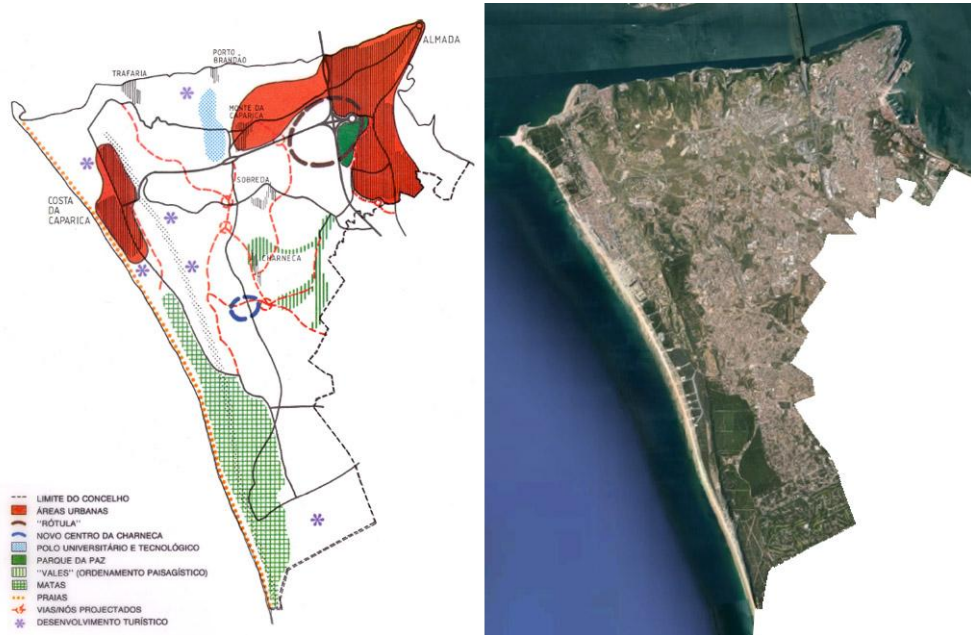
O processo de desindustrialização também deixou marcas profundas no território, sobretudo na frente de rio, mas não condicionou a estrutura económica da mesma forma que outros núcleos. Apesar de diversos esforços de investimento e planeamento, as zonas industriais (de primeira ou segunda geração) mantêm-se expectantes por novos impulsos transformadores.

---

<sup>214</sup> Na aprovação do PDM de Almada em 1997, a área afectada ao PIA é privada de ratificação governamental, como também a área da Margueira.

<sup>215</sup> Na década de 2000 dão-se mais mudanças institucionais: em 2002 as incumbências do IGAPHE relativas à propriedade dos solos e planeamento passam para o INH (Instituto Nacional da Habitação). Em 2007 todas as competências relativas ao PIA passam para o IHRU (Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana).

**Fig. 236 |** Conceito de ordenamento proposto pelo PDM de Almada e ocupação urbana em 2015.  
 Fonte: PDM Almada, 1992 e Google Maps (site).



A falta de legibilidade na intervenção territorial requer esforços de qualificação do território. Os novos investimentos realizados dependem da combinação de factores de oportunidade e financiamento (fundos comunitárias, programas nacionais) numa combinação de esforços e vontades, que não pode ser antecipada no planeamento. Esta qualificação é também diversa: desde os espaços públicos de proximidade, acções em bairros desqualificados, requalificação do centro histórico (“Nova Almada Velha”), grandes acções de infraestruturacção (Metro Sul do Tejo e ligacção ferroviária a Lisboa) ou projectos abrangentes de qualificacção urbana e ambiental (Programa Polis da Costa da Caparica).

Mesmo a acção de planeamento, parece hoje não estar restrita à elaboracção e aprovacção de instrumento de gestao do território, mas inclui um conjunto de estratégias e ferramentas mais alargadas. Por exemplo, a elaboracção de Estudos de Enquadramento Estratégico parece substituir pelo menos enquanto não há definições mais concretas, a elaboracção de planos de pormenor ou plano de urbanizacção, mas mantendo um estruturacção das possibilidades de determinados territórios. Outro exemplo é a constituicção da Unidade de Execucção do Monte da Caparica (Carvalho, Pardelha, Bernardo, & Leitão, 2013), como forma de executar a edificacção num eixo de nova acessibilidade. A acção programa é dinamizada pelo município mas assenta em parcerias.

Num município com um papel relevante da AML, a existéncia de estruturas e instrumentos de planeamento, não impediu que, ao longo do tempo, fossem variados os motores que conduziram a transformacção urbana. Poderia ter sido de outra forma?

## Infraestrutura e crescimento metropolitano

Na forte relação entre a infraestruturação do território e a produção do espaço pelo crescimento urbano, a decisão e construção das pontes sobre o rio Tejo representaram casos paradigmáticos, pelo seu papel relevante na afirmação e construção do conjunto metropolitano. Embora pautados por realidades distintas (políticas, económicas, contextuais, etc.), nos processos de tomada de decisão, planeamento e implementação encontram-se algumas semelhanças relacionadas com aspectos incertos. **Nos processos de infraestruturação, qual é o papel de regulação e ordenamento da produção do espaço urbano que é habitualmente reconhecido à infraestrutura?** A clarificação desse papel é razão para revisitarmos os diferentes momentos de decisão e indeterminação.

### A ponte sobre o Tejo, o automóvel e a expansão urbana

A construção da ligação sobre o Tejo nos anos 1960 equacionou desde logo **dificuldade no controlo** dos fenómenos dela decorrentes, sobretudo os que aumentavam o crescimento urbano não planeado já “em marcha”:

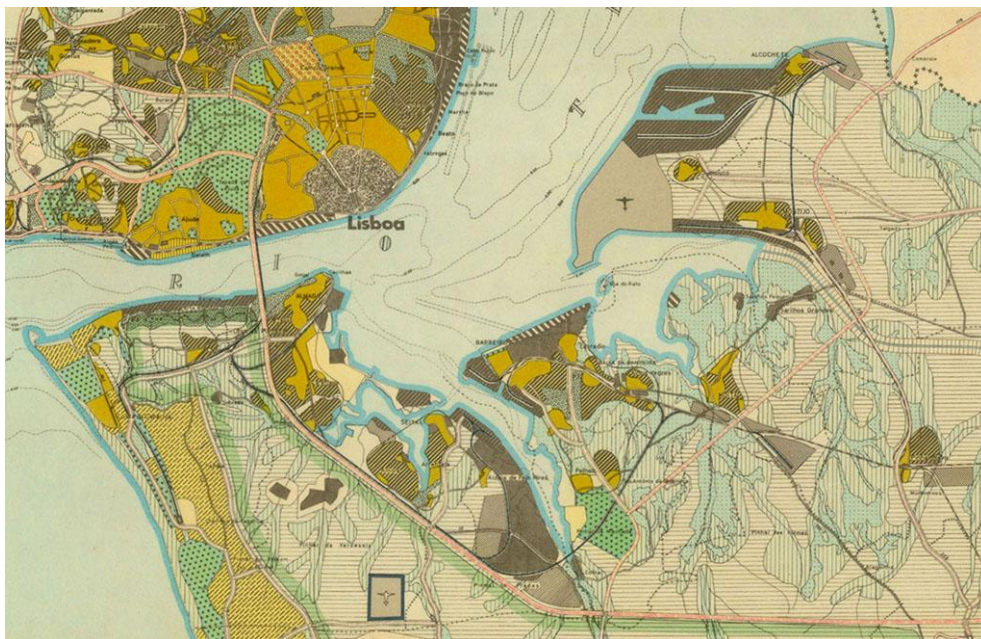
*“A ligação entre as duas Margens do Tejo deve ter, como se disse, um carácter de interesse nacional, com grande importância no aspecto regional e nunca ser utilizada como meio de expansão urbana.”* (Ministério das Obras Públicas, 1957).

Esta percepção da incerteza causal - que impactos terá no território a construção da nova ponte - conduziu a definição de instrumentos com este propósito. Assim, a carência de planeamento do crescimento e expansão urbana, antecipando os desequilíbrios territoriais é vertida no desenvolvimento do Plano Director da Região de Lisboa. Marcado por esta necessidade de estimar e programar racionalmente o crescimento regional, o plano apresenta, a par do diagnóstico da situação existente e das necessidades, os horizontes de crescimento e as previsões demográficas para a Região. Apesar disto admite-se que “a incerteza de certos factores de desenvolvimento futuro e a própria potencialidade criadora do planeamento elaborado, na medida em que dele vão resultar, como é evidente, dispositivos de fomento que terão outros tantos motivos de progresso da Região” (Rezende, 1967, p. 4). A inter-relação entre as componentes da estrutura e da dinâmica regional e metropolitana é deste modo, logo identificada como **complexa e imprevisível**.

O modelo territorial escolhido assenta numa estrutura radial e num modelo de concentração urbana em torno dos núcleos existentes, complementado por melhores infraestruturas (Lôbo, 1990), contrariando as tendências de crescimento axial contínuo entre os aglomerados e o consumo de solo florestal. Que mecanismos propunha o plano para (de)limitar os núcleos e promover a concentração?

Pretende-se localizar novas indústrias, equipamentos e serviços nos núcleos suburbanos tornando-os mais autónomos e delimitar as zonas de rurais e florestais a manter. Sem a implementação destas melhorias nos aglomerados existentes, e outras que desincentivassem a expansão em curso, o produção do urbano continuou a fazer-se com

**Fig. 237** | Plano  
Director da Região  
de Lisboa, 1966  
(Excerto). Fonte: AH  
DGT(site).

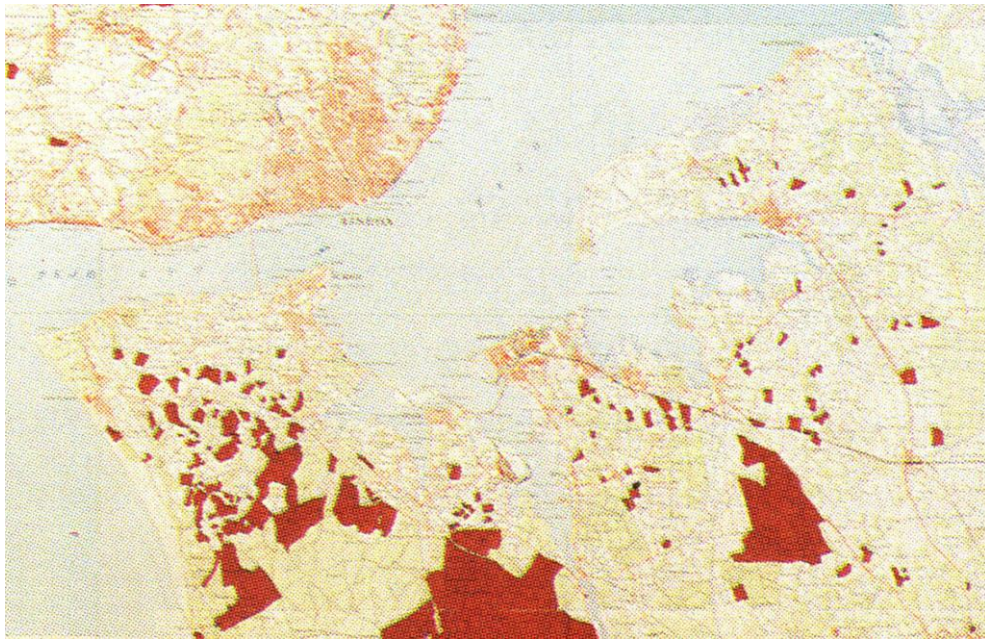


as mesmas intervenções discricionárias, agora com uma infraestrutura potente de ligação a Lisboa.

Num clima económico e social de desenvolvimento, os espaços urbanos da Margem Sul do Tejo crescem. Em torno dos espaços de maior acessibilidade a Lisboa (viária e fluvial), surgem bolsas de habitação importantes, tipicamente a partir de aglomerados existentes ou ao longo dos principais eixos viários, principalmente com tipologias multifamiliares desenvolvidas a partir de loteamento particulares. Apesar da conformidade legal das intervenções, a garantia de *standards* mínimos de urbanização e equipamento do território, não foi assegurada na organização deste novo crescimento.

Noutros espaços mais interiores e afastados dos principais núcleos, a expansão urbana desenvolve-se em modelos mais extensivos, baseados na moradia unifamiliar em processos de parcelamento e edificação de génese ilegal (Cruz, 1989). A grande oferta de emprego na área será o principal catalisador das operações, a que se junta uma procura de uma 2ª habitação nas proximidades da praia, por parte de uma classe média com algum poder de compra. Apesar dos grandes défices de infraestruturação e equipamentos, estes desenvolvimentos não sofreram controlo ou restrições por parte da administração central ou local, já que foram uma resposta para a procura de habitação.

Também não correspondem a fenómenos de autoconstrução (embora existam pontualmente) ou de edificações abarracadas. Estes processos de urbanização foram gerados por uma economia própria, com agentes económicos intermediários (loteadores, construtores). Mais que uma questão de **imprevisibilidade destes fenómenos**, em questão estava a **incapacidade** do poder local e central, tanto de os **controlar**, como de **suprir as necessidades** de habitação que eles asseguravam:



**Fig. 238** | Áreas de ocupação clandestinas na Margem Sul do Tejo (Excerto). Fonte: (L. B. Soares, 1987)



**Fig. 239** | Loteamentos Clandestinos em Fernão Ferro. Ortofotomapa de 1979. Fonte: Series de Ortofotomapas, CNIG, DGT

*“Nesse período, este tipo de movimentos demográficos não estava resolvido, nem em Paris pelo housing canónico, isto é, a política de habitação através de novos e grandes bairros sociais. Porque o movimento é de tal forma quantitativo que não há resposta de país nenhum que os pudesse absorver em tempo útil, sobretudo, os mais pobres” (Portas, 2010, p. 156).*

Em ambos os casos, a expansão urbana não “seguiu” os limites, nem as bolsas de crescimento do PDRL, sendo conduzida por outros processos e factores que a acção do



planeamento não antecipou. Assim, o planeamento não foi capaz de desenvolver o modelo proposto - ancorado numa programação e planeamento das necessidades - como não foi capaz de lidar alternativamente com as dinâmicas instaladas.

**Se a existência de um plano não assegurou a execução de opções, nem a inexistência de outro plano impediu a ocupação de grandes extensões em novos esquemas residenciais, o que foi determinante no crescimento da urbanização do território?**

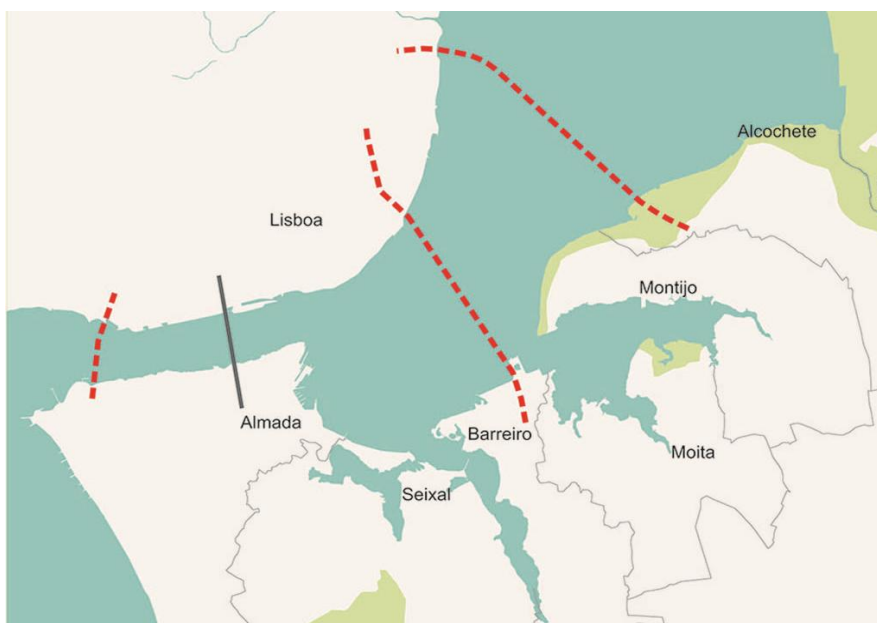
### A segunda ponte e o modelo policêntrico

O forte crescimento urbano (e trânsito pendular associado) conjugado com o movimento de origem supra-metropolitana levam à saturação da capacidade de tráfego da ponte sobre o Tejo, e a equacionar uma segunda ligação entre as duas margens, logo no início dos anos 1990. Num primeiro momento, o processo de **tomada de decisão** envolveu a discussão de várias alternativas sobre o papel da travessia, relativas à sua localização, serviço ou modos de transporte, suportados por dois documentos de planeamento.

Num deles, a perspectiva do planeamento regional é desenvolvida no processo de elaboração do PROTAML, suportando a escolha da ligação Barreiro-Chelas, prevendo a compatibilização rodoviária-ferroviária, numa visão integrada do desenvolvimento da área metropolitana. Politicamente a opção é defendida pelo Ministério do Planeamento e apoiada pela CM Barreiro. No outro, a lógica de estratégia nacional é desenvolvida nos estudos do GATTEL, dando primazia à ligação rodoviária no eixo Sacavém -Montijo, sendo apoiada pelo Ministério das Obras Públicas e Municípios do Montijo e Alcochete.

Apesar dos aspectos técnicos na avaliação das alternativas em questão, as diferentes visões da administração pública, revelam uma incerteza organizacional. Face às alternativas existentes (e outras ainda elencadas na praça pública), o processo de tomada de decisão não é simples nem simplesmente racional/dedutivo, porque evidencia **múltiplas perspectivas**, a incerteza está relacionada com os valores a defender. A tomada de decisão seguiu critérios de prioridade estratégica e política, em detrimento de outros critérios de organização regional ou reconversão de zonas urbanas. A escolha final recaiu numa ligação exclusivamente viária, também conjugada com a oportunidade da organização da Expo'98, da qual a ponte constituía um importante acesso.

Quais as consequências para os processos de planeamento do território? Por um lado, a incompatibilização do plano regional com a localização final da ponte, faz com que este - e o modelo de organização do território que definia - fiquem desactualizados e sejam por isso abandonados. À escala metropolitana, a ponte transformou as relações e a estrutura existente: alargando a acessibilidade a outros territórios, com rápidos crescimentos da urbanização e da população (N. Soares, 2003), redirecionando a estrutura metropolitana para um modelo mais policêntrico. Em 1999, retomaram-se os trabalhos do plano para AML, quando a dinâmica de crescimento já se tinha instalado, sobretudo na proximidade da ponte e seus acessos. **O novo plano regional vigente desde 2002, vem legitimar um modelo territorial já em desenvolvimento ou é determinante para configurar um novo quadro de articulação metropolitana?**



**Fig. 240 |** Alternativas de localização para a segunda travessia sobre o Tejo: corredor poente (Algés-Trafaria), corredor central (Chelas-Barreiro) e corredor nascente (Sacavém -Montijo).  
 Fonte: Elaboração própria



**Fig. 241 |** Transformação urbana no Montijo entre 1999 e 2011, ortofotomapas.  
 Fonte: 1999 - Series de Ortofotomapas, CNIG, DGT. 2011 - Google Earth.



**Fig. 242 |**  
*Transformação urbana em Alcochete entre 1999 e 2011, ortofotomapas.*  
Fonte: 1999 - Series de Ortofotomapas, CNIG, DGT. 2011 - Google Earth.

Noutra escala, a elaboração em curso dos instrumentos de planeamento urbano dos municípios da MS vai também ser marcada pela localização da ponte. No caso do município do Barreiro, a possibilidade de uma ligação directa a Lisboa e do potencial crescimento a ela associada, constitui-se como uma forte **expectativa** de alavanca para solucionar os desequilíbrios estruturais do território. Mas o abandono da possibilidade de ligação, veio pelo contrário reforçar a incapacidade do município de, sozinho, desencadear processos de regeneração do território, deixando-o numa situação de maior “isolamento” na AML, refletida no PDM.

No caso do Montijo e Alcochete, a elaboração dos instrumentos de planeamento acompanha o período de construção da ponte, e será testada na capacidade de acomodar e estruturar o crescimento urbano potenciado pela **oportunidade** da nova ligação. Os instrumentos contemplaram áreas abrangentes de crescimento: importantes expansões residenciais, novas zonas de logística, armazenagens e áreas comerciais

(George & Morgado, 2005), mas foram deficientes na determinação e programação<sup>216</sup>. Assim o consumo de solo ocorre mais perto dos acessos rodoviários, deixando uma estrutura urbana por completar e espaços obsoletos por regenerar; da mesma forma que os espaços comerciais e logísticos têm lógicas específicas de localização.

Face à acção estruturante e multiplicadora de uma infraestrutura metropolitana deste nível, qual a **relação causal** entre o planeado e o construído? Que capacidade têm os instrumentos de planeamento de restringir, ordenar, propiciar as transformações urbanas dela decorrentes? Que estratégias de planeamento e desenho teriam sido capazes de mitigar o desinvestimento infraestrutural no Barreiro e de ordenar a ocupação do solo, na estruturação urbana metropolitana?

### A terceira travessia e o que decide o planeamento estratégico-regional

O PROTAML de 2002 definiu um conjunto de espaços reserva e de localizações estratégicas para grandes infraestruturas, enquadradas e enquadrando o modelo territorial defendido.

No entanto, no momento em que pretendiam avançar com a construção destas infraestruturas, ressurgem outras possibilidades de localização e combinação dos investimentos em causa (aeroporto internacional, ligações férrea em alta velocidade, nova ponte sobre o Tejo, plataformas logísticas). No debate público a partir de 2005, as opiniões expressadas refletiram variadas perspectivas: diferentes valores e prioridades de desenvolvimento (incerteza de valor), interesses dos diferentes actores locais, sectoriais e centrais (incerteza organizacional) ou falta de consenso em torno dos efeitos da localização do Aeroporto numa determinada área (incerteza causal).

A decisão final em 2008 assentou num estudo comparativo de duas localizações (LNEC, 2007), com uma metodologia de avaliação ambiental de natureza estratégica que abarcou inúmeros aspectos<sup>217</sup>. O foco das intervenções está na Margem Sul do Tejo: a nova travessia (rodo e ferroviária, incluindo a alta velocidade) é determinada para o corredor Chelas-Barreiro, anteriormente preterido, conjugada com um novo aeroporto em Alcochete, plataforma logística no Poceirão, e várias acções de planeamento e infraestruturização associadas.

Como anteriormente, face à decisão é necessário ajustar o planeamento regional ao novo quadro estratégico, iniciando-se a revisão do PROTAML. O novo modelo apresentado em 2010 reforça a estruturação poli-nucleada e as ligações e movimentos metropolitanos, potenciados por diversos níveis de acção infra-estruturadora.

---

<sup>216</sup> No caso do Montijo é premente o consumo de solo rural, em detrimento da requalificação de antigos tecidos industriais, especialmente no núcleo histórico e frente de rio.

<sup>217</sup> Tráfego aéreo, recursos naturais e riscos, conservação da natureza e biodiversidade, sistema de transportes terrestres e acessibilidade, ordenamento do território e desenvolvimento regional, desenvolvimento económico e social, análise financeira.

No município do Barreiro, é ultrapassado o impasse que o alongar da tomada de decisão gerou, quer na revisão do PDM, quer na própria estratégia do município. A nova travessia fluvial, como oportunidade de desenvolvimento e renovada centralidade, alimenta a expectativa, dando novo fôlego ao processo de planeamento da reconversão das zonas industriais da CUF, com o desenvolvimento do Plano de Urbanização do Território da Quimiparque e áreas envolventes. As novas infraestruturas parecem resolver vários constrangimentos, muito dependentes de actores públicos ou de acções integradas.

No entanto, a partir de 2010, diversos factores contextuais externos - crise económica e financeira, mudanças políticas, falta de investimento, clima de insegurança - levam a que os projectos de infraestrutura sejam cancelados. A instabilidade afecta também os organismos e agências públicas que perdem a liderança ou desfazem o consenso construído -incerteza organizacional. Passada a oportunidade, vários processos de planeamentos são abandonados ou postos em espera: a revisão do PROT perde sentido, ficando descontextualizada, enquanto no Barreiro se procuram outras formas de viabilidade. O período subsequente é pautado por uma incerteza generalizada: é possível equacionar outras estruturas que alavanquem a transformação destes espaços, de forma alternativa? Que papel têm as empresas públicas, sujeitas a processos de reconversão, fusão ou mesmo privatização, na definição dos novos objectivos estratégicos? Que função têm os processos de planeamento no equacionar destes diferentes cenários?

Uma reflexão integrada poderá ser agora possível. Nos distintos casos e momentos de construções de pontes sobre o Tejo, vemos que face à decisão tomada (normalmente de maior teor político que técnico), da localização da ponte, são iniciados processos de planeamento para que melhor definam e enquadrem o desenvolvimento a ela associado. No fundo espera-se destes instrumentos, a redução da incerteza e um melhor controlo das transformações futuras, ao invés de esperar deles um equacionar das localizações mais integradas. Na prática, encontramos manifestações de diferentes tipos de incerteza (externa, organizacional, de valores, etc.) que são parte integrantes dos diferentes processos de decisão e elaboração dos planos e projectos, mas que estes não têm a capacidade de eliminar, reduzir ou mesmo torná-la explícita.

Em alguns casos, os planos desenvolvem-se numa “realidade paralela” daquela que move as transformações reais dos territórios, noutro, servem para legitimar e aprofundar um novo quadro estratégico já decidido ou posto em marcha por outras decisões a montante. Face a acontecimentos imprevisíveis ou a mudanças de estratégia, os instrumentos não têm capacidade (ou não lhes é exigida que tenham) de se adaptar ao novo contexto, adaptando igualmente a seu modelo, mas são frequentemente postos de lado até outra iniciativa os retomar, ou recomeçar num paradigma diferente.

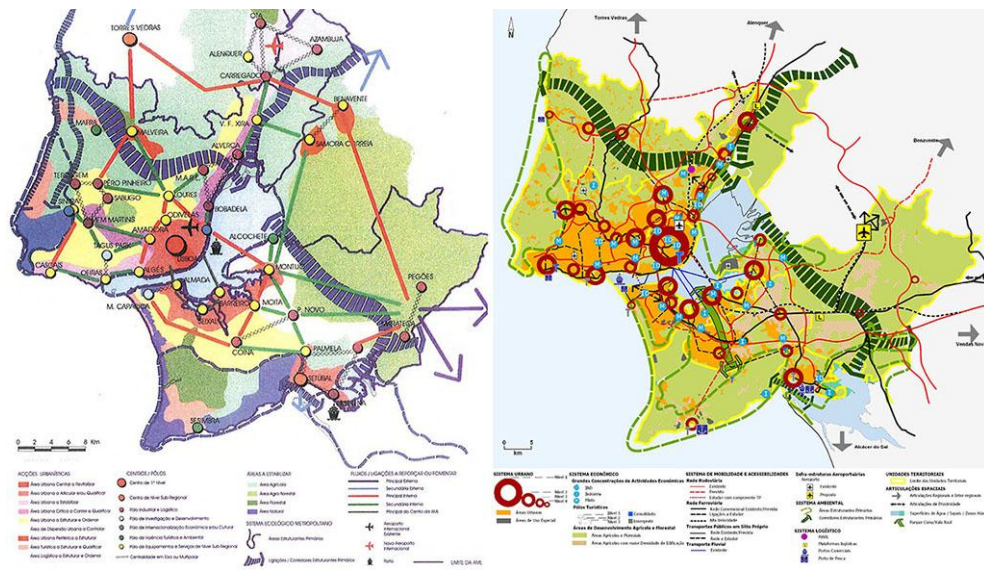


Fig. 243 | Comparação entre os modelos territoriais do PROT AML, versão 2002 (esquerda) e proposta de revisão 2010 (direita). Fonte: (CCDLVT, 2002, p. 44) e (CCRLVT, 2010, p. 43)

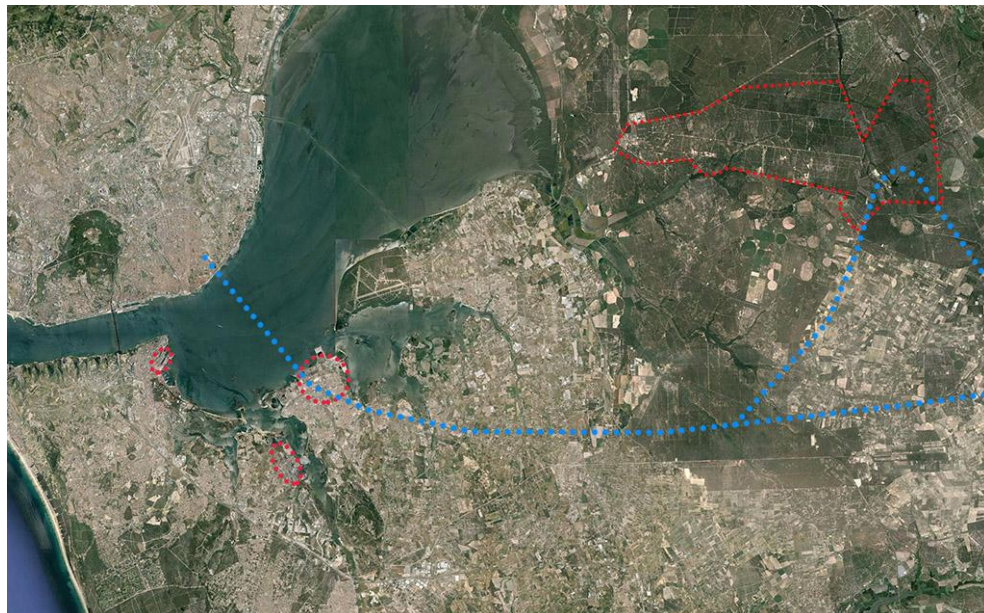


Fig. 244 | A cidade aeroportuária: a localização do novo aeroporto, as novas ligações infraestruturais (azul) e os espaços a requalificar. Fonte: Elaboração própria sobre base Google Earth 2011.

### 3.3.2. Analisar a incerteza num processo aberto: Arco Ribeirinho Sul

O projecto estratégico de regeneração urbana “Arco Ribeirinho Sul” pretende coordenar a intervenção nos antigos espaços dos polos industriais de Almada, Seixal e Barreiro, para acomodar novo crescimento e recuperar espaços obsoletos. A iniciativa é particularmente relevante no Barreiro, equacionando a transformação dos terrenos da Quimiparque, na elaboração do Plano de Urbanização do Território da Quimiparque e Áreas Envolventes (PUTQAE).

O problema da transformação de uma zona degradada da cidade num "pólo de dinamização económica e social" com a capacidade de se adaptar e sustentar um pedaço de cidade nova, é plena de temáticas temporais e de factores de incerteza relevantes: desde a viabilidade do TGV à real urgência do Aeroporto, ou num horizonte temporal mais vasto, o efeito das alterações climáticas numa zona estuarina. Desde logo a conjugação das soluções técnicas de infraestruturação na articulação das opções relativas à interacção entre parceiros com interesses por vezes divergentes, às condições de *timing* e custo, ao carácter variável e dinâmico da intervenção, reforçam a diversidade e a complexidade do processo e contexto territorial.

Mas face ao desmontar no projecto inicial, opções e projectos dados com relativamente certos, passam também para áreas de indefinição e incerteza (A. Brandão & Brandão, 2014). A incerteza agora patente advém das condições externas que mudaram, ou estaria evidente nas fragilidades e indefinições apresentadas? Nos distintos momentos do processo, cresceram as condições de maior definição e certeza em relação aos planos e projectos? Ou o avançar e aprofundar do modelo revelou mais incompreensões e aspectos desconhecidos?

Procuramos aprofundar diferentes momentos, decisões e hesitações associadas, juntamente com o papel dos diferentes actores. Com base nos documentos de análise e comunicação da incerteza (*check-list*, questionário rápido, guia de procedimentos, matriz de classificação, etc. (Petersen et al., 2013)) tentamos descrever e analisar os avanços, recuos e incertezas associadas à iniciativa estratégica “Arco Ribeirinho Sul”.

Neste caso, propomos uma análise da problemática a partir de três passos e campos complementares:

- ▶ enquadramento do problema: identificação do contexto e antecedentes;
- ▶ actores e processo: identificação dos actores e dos seus valores, mapeamento das diferentes posições e opiniões, destaque das áreas de desacordo;
- ▶ identificação das incertezas: as fontes da incerteza, classificação e análise das incerteza-chave.



**Fig. 245** | Espaços a intervir no projecto Arco Ribeirinho Sul e a sua localização no Estuário do Tejo. Fonte: adaptada de (Resolução do Conselho de Ministros nº 137/2008, de 12 de Setembro, 2008).

## Enquadramento do problema

Face aos grandes investimentos infraestruturais, é necessário organizar o desenvolvimento urbano associado. A proximidade do sistema de paisagem do montado na zona envolvente ao novo Aeroporto, motiva o desenvolvimento da “cidade aeroportuária”, mais próximas ao tecido urbano consolidado, resgatando antigas zonas industriais para novos usos urbanos. Esta opção tenta salvaguardar espaços agro-florestais e sistemas de paisagem naturais e reestruturar as faixas ribeirinhas com potencial urbano, paisagístico e económico único.

## O documento estratégico do Arco Ribeirinho Sul

O “projecto do Arco Ribeirinho Sul” é lançado em Setembro de 2008 <sup>218</sup> definindo as orientações principais e criando um grupo de trabalho interministerial (vários ministérios e municípios). O plano estratégico <sup>219</sup> estabelece as bases da intervenção e os modelos a

<sup>218</sup> (Resolução do Conselho de Ministros n.º 137/2008, de 12 de Setembro, 2008)

<sup>219</sup> (Resolução do Conselho de Ministros n.º 66/2009, de 23 de Julho, 2009)

O documento inclui: (1) delimitação e caracterização da área objecto da intervenção; (2) definição dos eixos prioritários de intervenção, dos projectos estruturantes e das acções a realizar; (3) quantificação do investimento associado, com discriminação da componente pública, e a formulação de propostas para o seu



desenvolver. É definido um horizonte temporal de 18 anos para a conclusão do projecto, prevendo 17 mil novos residentes e a criação de mais de 55 mil postos de trabalho directos. A área total da intervenção de 881 hectares - 536 ha na Siderurgia Nacional, 290 ha na Quimiparque e 55 ha na Margueira - equivalente à área de cerca de três Parques das Nações.

**A pergunta de partida é: como transformar, então, um conjunto de espaços abandonados e decadentes, numa verdadeira oportunidade de reorganização de centralidades na AML?** A resposta estratégica do projecto parecer estar criação de uma "nova atractividade" desenvolvendo novas "forças e competências" e oportunidades.

Podemos identificar como objectivos gerais, uma série de ideias mais estruturantes: a valorização da relação com o rio Tejo, a atracção e fixação de população jovem e estruturas e espaços urbanos com forte qualidade física e funcional. Para levar a cabo a estes mesmos objectivos, definem-se como eixos prioritários:

- Actividades económicas – geradoras de emprego qualificado, de apoio ao novo aeroporto, actividades logísticas, ligadas ao rio/mar e ao turismo/lazer;
- Equipamentos – criação de equipamentos-âncora e locais, de educação, saúde, desporto e cultura;
- Mobilidade e acessibilidades – nova rede de acessibilidade privilegiando transporte colectivo, circulação pedonal e ciclável e mobilidade condicionada;
- Ambiente e paisagem – requalificação da frente ribeirinha e valorização da relação com o rio Tejo e desenvolvimento de uma estrutura verde num grande corredor ecológico do Arco Ribeirinho Sul;
- Identidade e valores socioculturais – serviços ou equipamentos com papel na preservação da memória e desenvolvimento de um plano de marketing territorial que promova a sua valorização.

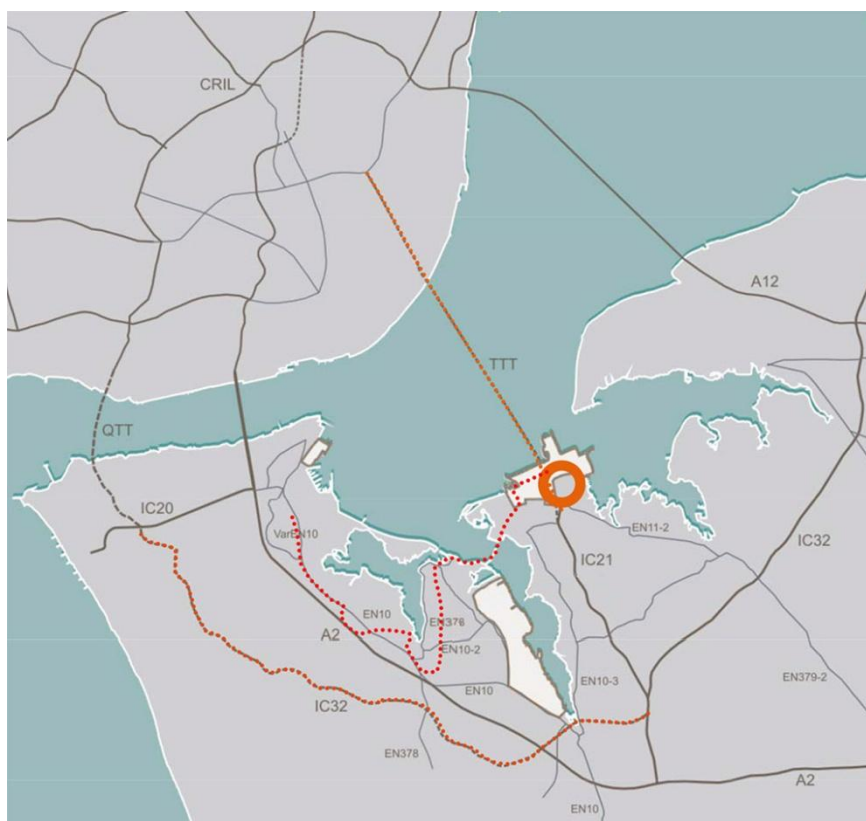
Os chamados "projectos estruturantes" correspondem às iniciativas indispensáveis<sup>220</sup> para que ocorra uma transformação "irreversível" no território, com capacidade de estimular outras intervenções e aumentar a qualidade e atractividade da zona. Entre os projectos estruturantes contam-se:

- consolidação de áreas empresariais;
- instalação ou relocalização de indústrias pesadas;
- criação de áreas de habitação, comércio e serviços;
- instalação de equipamentos de referência;
- instalação de um pólo de indústrias criativas;
- instalação de estruturas de apoio à náutica de recreio;
- construção da terceira travessia do Tejo;

---

financiamento; (4) concepção e proposta da solução institucional adequada à implementação do Projecto; e (5) planeamento físico e financeiro das acções consideradas.

<sup>220</sup> Alguns dos quais decorrem de intenções já planeadas ou investimentos - principalmente infraestruturas de transporte- cuja responsabilidade não recairá sobre a gestão ou capacidade de controlo deste projecto.



**Fig. 246** | Alguns projectos estruturantes no Arco Ribeirinho Sul: Terceira travessia do Tejo, CRISPS / IC3, fases 2 e 3 do Metro Sul do Tejo e Gare Sul do Lavradio. Fonte: Elaboração própria sobre base (Parque Expo).

- realocação de terminais fluviais;
- gare sul no Lavradio;
- construção das fases 2 e 3 do Metro Sul do Tejo;
- conclusão do IC32 /CRISP;
- estruturação do corredor ecológico do arco ribeirinho.

O modelo institucional inclui a constituição da empresa pública, Arco Ribeirinho Sul, SA<sup>221</sup>, (100 % do Estado) cuja função é coordenar a globalidade do projecto estratégico e articular outras entidades. Para cada um dos territórios, devem ser constituídas sociedades executoras, com participação de cada município (com 40 % capital), nas quais recai a gestão e realização das operações de requalificação e reconversão urbanística.

A implementação do projecto implica inúmeros investimentos e a definição do seu financiamento<sup>222</sup>. As obras de infraestruturação transversal são da responsabilidade do Estado (empresas estatais ou parcerias com autarquias), mas admitem-se concessões a

<sup>221</sup> (Decreto-Lei n.º 219/2009 de 8 de Setembro, 2009)

<sup>222</sup> O modelo de financiamento assenta no balanço entre investimento e retorno estatal. O investimento inicial das sociedades gestoras - infra-estruturas urbanas, arranjos exteriores, gestão da intervenção, promoção e captação de actividades - deve ser revertido pela comercialização dos lotes de terrenos infraestruturados. No caso dos municípios, os investimentos em equipamentos públicos devem ser revertidos pelo pagamento de taxas, licenças e impostos sobre imóveis. O modelo baseia-se no compromisso dos municípios na realização de investimento tendo por base a aplicação de receitas fiscais futuras estimadas em 95.375 milhares de euros.

privados. Noutros casos, o documento aponta para as intervenções se possam desenvolver através de parcerias entre entidades públicas e parcerias público-privadas.

O que trás o “projecto Arco Ribeirinho Sul” de novo, em relação às acções em curso? A designação projecto, pode remeter para um maior foco no desenho urbano e concretização das acções, enquanto a tónica estratégica sustenta um determinado modelo de organização e gestão das diferentes componentes. Estamos na presença de um “projecto urbano” que conjuga a concretização (a certeza) do projecto, com acções estratégicas de integração e desenvolvimento mais alargadas, de definição (progressiva)? Ou de uma nova agência pública com competências de coordenação global?

### Plano de Urbanização do Território da Quimiparque e Áreas Envolventes

O processo de elaboração do PUTQAE inicia-se antes do lançamento oficial do Arco Ribeirinho Sul, embora numa conjuntura onde os grandes investimentos já estão definidos. O interesse da autarquia em intervir neste território é no entanto anterior, na procura de formas integradas de regeneração e valorização dos terrenos (ver ponto 2.3).

Em Junho de 2008<sup>223</sup> são publicados os Termos de Referência para a elaboração do Plano de Urbanização<sup>224</sup>. O plano ambiciona a regeneração daqueles territórios, desenvolvendo a vocação produtiva do Barreiro e criação de emprego, potenciadas pelas novas ligações. O estudo preliminar é apresentado no fim de 2008 e discutido publicamente<sup>225</sup>. A versão final é apresentada e discutida publicamente no final de 2010 e início de 2011. Seguindo os trâmites legais normais, esperava-se que estivesse aprovada ao longo de 2011, mas várias alterações contextuais vão impedi-lo. Assim, é a proposta final, que foi discutida mas não aprovada que apresentamos e analisamos seguidamente.

O plano assenta em vários objectivos específicos:

- integrar a nova ponte como elemento de valorização (e não uma barreira);
- integrar o novo interface de transportes do Lavradio como nova centralidade;
- articular os novos tecidos com o tecido urbano consolidado da cidade;
- promover novos usos e integração de áreas infraestruturais desafectadas;
- desenvolver as três centralidades e três grandes zonas com funções urbanas diferenciadas, promovendo a regeneração do território e criação de emprego.

A proposta pretende conciliar uma multiplicidade de usos, aliada à qualificação do espaço, incluindo: novas actividades terciárias de renda elevada, novas actividades do sector da logística e do comércio, áreas vocacionadas para o uso residencial e algumas das actividades existentes (Fig. 245).

---

<sup>223</sup> DR 2ª série de (aviso n.º 19006/2008)

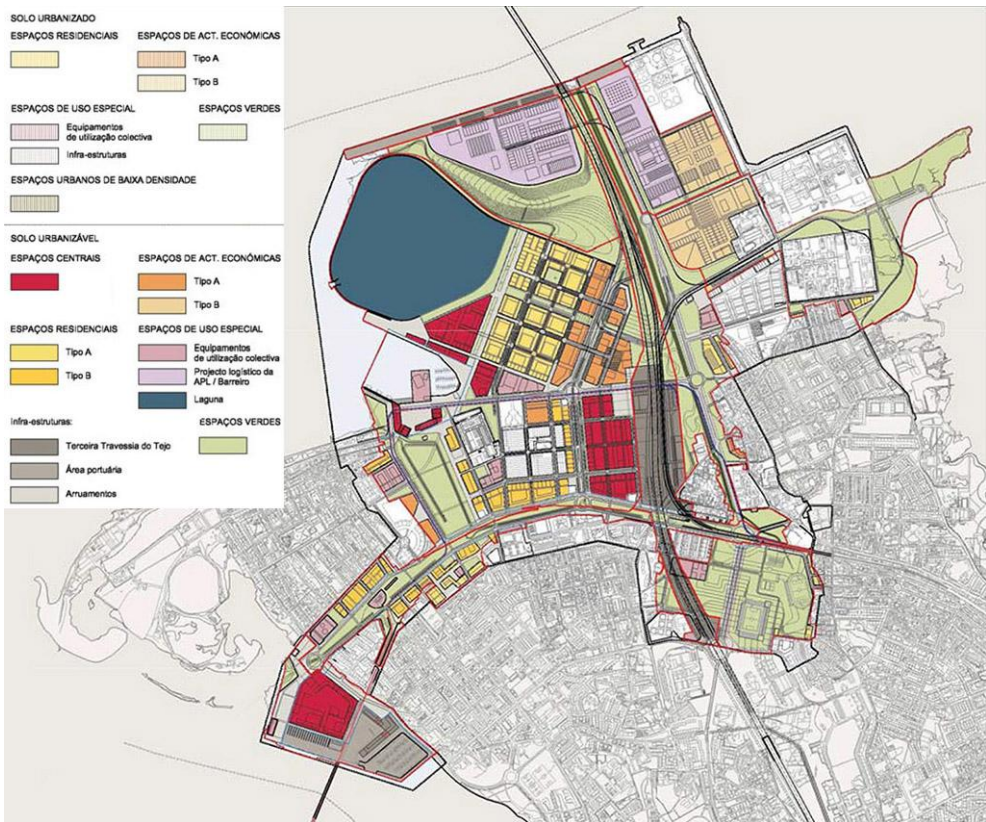
<sup>224</sup> Antecedidos por dois estudos que exploram as componentes estratégicas, produtiva e urbanística: “Desenvolvimento Empresarial e Urbano do Barreiro: Conceptualização e Operacionalização dos Grandes Desafios Estratégicos” e “Quimiparque - uma Estratégia para o Barreiro - Estudo de Desenvolvimento Urbano”.

<sup>225</sup> É criada uma comissão de acompanhamento com diversos representantes: autarcas e técnicos camarários, Quimiparque, RAVE, EP, APL, CDR LVT, MST, Comissão do Arco Ribeirinho Sul, técnicos da Parque Expo.



**Fig. 247 |** Identificação das Centralidades. Plano de Urbanização do Território da Quimiparque e Áreas Envolventes.

Fonte: Adaptado de CM Barreiro (site)



**Fig. 248 |** Planta de Zonamento. Plano de Urbanização do Território da Quimiparque e Áreas Envolventes. Fonte: (CM Barreiro & Risco, 2010, p. 26).

Estas três centralidades (Fig. 247) estruturais e funcionais são compostas por:

- a) Núcleo da Gare do Sul: em torno do interface de transportes (comboio, metro e autocarro) actividades terciárias, comércio e serviços - emprego qualificado.
- b) Núcleo da Praça Central: novo terminal fluvial e articulação com o Metro Sul do Tejo, edifícios com funções simbólicas e de representação – culturais, terciárias, de comércio e lazer e de contacto com o rio.
- c) Núcleo do Porto de Recreio da Verderena: nova zona de actividades de recreio: marina e actividades relacionadas, zonas de lazer nocturno, restauração e hotelaria.

Em termos de operacionalização, são delimitadas várias Unidades de Execução (UE): 1. Terceira Travessia do Tejo (TTT); 2. Quimiparque poente; 3. Quimiparque / APL; 4. Pólo logístico portuário (APL); 5. REFER; 6. Porto de recreio; 7. Vala Real; 8. Centro Desportivo. Na definição do programa de execução são retomadas as unidades de execução, para definir o faseamento da concretização do plano, de onde se denota a dependência de infraestruturas e da acção de diversas entidades sectoriais.

**O desmontar do projecto, ou o aparecimento de novas oportunidades?** Após o montar do projecto, inúmeras alterações condicionam o desenrolar do processo<sup>226</sup>. Num primeiro momento, a contenção de investimento público e privado leva à suspensão dos projectos infraestruturais e ao abandono dos princípios estratégicos e de calendário da intervenção. A sociedade Arco Ribeirinho Sul é extinta, embora outra empresa pública - Baía do Tejo - assuma o papel de “gestão” destes territórios. Ainda timidamente, a operação parece focar-se na atracção de criação de empresas (Rostos, 2012).

O segundo momento é conduzido por outra combinação “oportunidade + infraestrutura”: o desenvolvimento de um porto de contentores no Barreiro, expandindo (e progressivamente transferindo) a actividade portuária de Lisboa, para a MS. A possibilidade assenta na ocupação dos aterros da Quimiparque, aproveitando e melhorando as ligações rodo e ferroviárias existentes. A opção do Governo encontrou aceitação nos actores locais, sobretudo CM Barreiro, como uma oportunidade de alavancar o projecto Arco Ribeirinho Sul (CMB, 2015).

Verificamos que existem momentos de avanço e recuo dos planos - desde o lançamento da iniciativa, aos desmembrar das componentes principais, à retoma de outras possibilidades de transformação. Podia um processo com um horizonte temporal tão grande “fugir” a factores inesperados ou à inconstância da urbanidade? Nos primeiros sinais de instabilidade, Fonseca Ferreira (presidente da ARS) afirma:

*«A marcha do Arco Ribeirinho será lenta, “porque os tempos são outros” (...) “Se se pensava que seria uma nova Expo '98, que foi feita em cinco anos, isto vai ser diferente. Noto que a reconversão da zona oriental de Lisboa [o Parque das Nações] ainda não está completa.»* (Filipe, 2010).

---

<sup>226</sup> Ver **Erro! A origem da referência não foi encontrada.** para uma cronologia do processo.

## Actores e processo

A escassez de ocupação do território, não significa a ausência de interesses a actores, muito pelo contrário. Podemos assim identificar os principais actores envolvidos nestas acções de planeamento, as posições que tomam e os valores defendidos ao longo do processo (Quadro 15). Para mostrar as diferentes conjunturas ao longo do mesmo, distinguimos dois momentos: o primeiro correspondente ao lançamento das iniciativas e um segundo momento correspondente ao desmontar das suas condições de viabilidade.

Quadro 15 Identificação dos actores e dos seus valores ao longo do processo

Actores	Valores e posições	
	1º momento	2º momento
<b>Governo</b>	Principal impulsionador do projecto e das infraestruturas. Prioridade às grandes intervenções	Austeridade nas obras públicas. Modelo institucional novo. Prioridade à atracção de investimento e criação de emprego
<b>Municípios do Arco Ribeirinho Sul</b> Almada, Seixal e Barreiro	Promotores de acções de planeamento locais. Prioridade à regeneração dos espaços industriais e novos investimentos. <b>CMB</b> Principal mobilizador da acção de planeamento e dos actores envolvidos no PUTQAE	Defesa da continuidade do projecto ARS (reuniões, imprensa) Procura de estratégias alternativas para viabilizar intervenções. <b>CMB</b> Interesse no terminal de contentores. Prioridade à criação de emprego e dinamismo económico
<b>Arco Ribeirinho Sul, SA</b>	Prioridade à promoção da iniciativa, entre opinião pública e interessados. Coordenação de acções de planeamento.	Tentativa de desenvolver “acções parciais” para suportar a viabilidade da operação. Extinta em 2012
<b>Baía do Tejo</b>		Responsável desde 2012. Objectivos: atracção de actividades, rentabilização dos territórios
<b>Empresas públicas, de infraestruturas e transportes</b>	Interesses e objectivos estratégicos estão integrados e potenciados reciprocamente	Ausência de investimento infraestrutural <b>APL</b> : interesse de novo terminal no Barreiro, mas muitas indefinições
<b>Peritos</b>	Várias opiniões e opções sobre a complexidade e a viabilidade das acções	
<b>Investidores</b> Imobiliário, Actividades económicas	Atracção de actividades e habitantes suportadas pela conjugação de investimento, novas ligações e amenidades.	Novas condições de atractividade ainda não encontradas. <b>Barreiro</b> Actores portuários com interesse no terminal
<b>Comunidades locais</b> associações, etc.	Valorização da regeneração dos territórios e do reconhecimento da importância desses locais Expectativas criadas	Quebra de expectativas pela “suspensão” das iniciativas. Desconfiança em relação a novas acções

Fonte: Elaboração própria

Alguns aspectos fundamentais merecem destaque: a nova acção governativa baseada em restrições de investimento público, impõe mudanças na organização e estruturação das intervenções, sem definir claramente qual modelo que os substitui; os municípios procuram outras formas de viabilizar as intervenções, particularmente no caso do Barreiro, através da proposta de alternativas de ligação infraestrutural (ligação viária ao Montijo), aposta em pequenas acções de qualificação do espaço público e finalmente a (possível) localização do terminal de contentores.

Assim, é possível identificar as principais áreas de acordo e desacordo (Quadro 16), tendo em conta os valores expressados ou outros aspectos como posições ideológicas, definição dos problemas, objectivos ou resultados.

**Quadro 16** Principais áreas de acordo e desacordo ao longo do processo

Áreas de acordo	Áreas de desacordo
Necessidade de intervir e regenerar os grandes espaços industriais da Margem Sul do Tejo, com uma nova atractividade	Investimento público nas grandes infra-estruturas (necessidade, localização, viabilidade)
Potencial e valor destas áreas ribeirinhas	Modelo urbano e estruturas de gestão para as acções de transformação urbana (que actividades, funções, <i>standing</i> ) e a sua viabilidade
Passivos ambientais importantes a recuperar	Factores de nova atractividade dos territórios para alavancar investimento “privado”
Actores locais, incluindo o poder local defendem a continuação dos processos de planeamento e das acções de infraestrutura	

Fonte: Elaboração própria

## Identificação das Incertezas

Temos assim um processo marcado pela instabilidade e indefinição, com diversas mudanças de posição e contextuais. Experiências passadas de regeneração de áreas industriais, ou de lançamento de grande projecto urbanos, parecem agora não ter aplicação (ou comparação) possível. A confiança nos instrumentos e processos de planeamento em curso parece também não ser suficiente para suportar a transformação, uma vez que estão dependentes de inúmeros factores externos. A própria falta de continuidade nas decisões estratégicas contribui para aumentar a variabilidade. As principais fontes de incerteza contextuais (Quadro 17) podem ser identificadas.

Enquanto a necessidade de regenerar estes territórios e o seu potencial estratégico, é inquestionável pelos actores intervenientes, a viabilidade da transformação é questionada em diversos momentos e por diferentes actores. Outro factor importante é a dependência das oportunidades. Em termos genéricos, as oportunidades são ocasiões ou conjunturas favoráveis, momentos propícios para uma determinada acção. Contextuais, são dependentes ou particularmente sensíveis ao tempo - ou *timing* - uma conjugação de factores que torna aquela situação oportuna agora e não noutra momento.

Quadro 17 Principais fontes de incerteza e características mais relevantes

Fontes de incerteza	Dimensões e características
<p><b>Construção de Infra-estruturas</b></p> <p>Tipicamente vistas como impulsionadoras da transformação urbano, a sua complexidade e elevado investimento aumentam indecisões e constrangimentos, vertendo instabilidade no território. Mas dada a sua importância, não é possível ignorar a possibilidade da sua construção.</p>	<p><b>Modelos, Juízos e Teorias</b> - aspectos técnicos não são consensuais</p> <p><b>Incerteza estatística</b> - factores económicos podem ser analisados</p> <p><b>Subjectividade</b> - várias perspectivas acerca da importância e impacto das infraestruturas</p> <p><b>Oportunidade</b> - a decisão / indecisão em relação a estas infraestruturas é mais dependente de aspectos contextuais ou políticos, não podendo ser facilmente antecipável.</p>
<p><b>Ciclos políticos</b></p> <p>A dinâmica do ciclo político e eleitoral impõe mudanças às estratégias e políticas definidas e decisões relacionadas. Uma intervenção a longo prazo é marcada por alternâncias e mudanças de condicionantes e objectivos.</p>	<p><b>Variabilidade</b> - mudanças na liderança e nos objectivos da intervenção</p> <p><b>Modelo organizacional</b> - incapacidade das estruturas de gestão e/ ou das entidades responsáveis para atingir compromissos de longo prazo. Dependência dos actores locais face aos centrais</p>
<p><b>Conjuntura económica e modelo de produção</b></p> <p>A exposição à variabilidade dos ciclos económicos, conjugada com a dimensão e complexidade das transformações enunciadas, reforçam a dependência de um determinado modelo de produção</p>	<p><b>Variabilidade</b> - influenciada pelos contextos e sistemas económicos e financeiros, tendencialmente com dados a flutuações</p> <p><b>Modelos</b> - exemplos de operações similares não parecem aplicar-se em contextos recentes</p> <p><b>Cenários</b> - vários actores enunciam possibilidade de cenários alternativos para a viabilização de intervenção</p>
<p><b>Actores e parceiros, públicos e privados</b></p> <p>Partes muito relevantes dependem da compatibilização de acções e interesses de diferentes actores. Outras acções estão ainda dependentes do interesse de agentes ainda por encontrar ou definir. A gestão desta abrangência mostra-se desafiante a longo prazo.</p>	<p><b>Contexto e subjectividade</b> - qual a problemática a abordar, os objectivos principais e estratégias a seguir</p> <p><b>Falta de informação/ incerteza epistémica</b>- definição mais detalhada dos valores dos actores, objectivos futuros, necessidades da população, funcionamento do mercado.</p> <p><b>Cenários</b> - as relações entre actores podem ser equacionadas mas não determinadas fixamente</p>
<p><b>Características específicas de antigas áreas industriais</b></p> <p>Incapacidade de ultrapassar condicionantes herdadas da actividade industrial: poluição, estruturas e resíduos industriais, localização, grande dimensão e falta de infraestruturas urbanas, etc.</p>	<p><b>Falta de informação/ incerteza epistémica</b> - qual o passivo herdado e a necessidade de investimento para o ultrapassar</p> <p><b>Resultados/Causa-efeito, Cenários</b> - podem ser equacionados cenários de transformação, admitindo a complexidade da intervenção, sem no entanto conseguir-se determinar-se inteiramente as consequências.</p>

Fonte: Elaboração própria



Num contexto urbano cada vez mais marcado pela rapidez e pela instantaneidade, a oportunidade e relação com o tempo, são aspectos particularmente sensíveis, sobretudo face a outros aspectos e processos mais lentos ou marcados pela inércia. Concretamente, no caso do PUTQAE, a dependência da oportunidade da construção da ponte sobre o Tejo e todas as potencialidades por ela desencadeadas:

*«Será o projecto-âncora<sup>227</sup> da parte urbanística, mas é preciso que haja terceira travessia. Que haverá, só não se sabe é quando, o que condiciona o projecto, pois se há boas acessibilidades rodo e ferroviária e fluvial até ao local da gare, terá que haver interesse e procura, seja de potenciais residentes, seja do tecido empresarial.»* Fonseca Ferreira in (Filipe, 2010).

Recentemente, a possibilidade da construção do terminal de contentores do Porto de Lisboa, leva a novas reflexões. O município considera que a nova oportunidade se enquadra na estratégia definida: “tendo em conta a nossa tradição industrial e portuária, o facto dos territórios da Quimiparque estarem disponíveis e, ainda, porque o Plano de Urbanização (PU) da Quimiparque já prevê a construção de um Porto deste tipo” (CMB, 2014). Embora o plano incluísse uma área de porto logístico, não é claro (ainda) se o terminal agora proposto se adequa à solução urbanística proposta pelo plano<sup>228</sup>.

**Finalmente, destacamos alguns aspectos preponderantes para entender os factores de incerteza e mudança, que percorrem este processo em aberto:**

- ▶ A dependência das infraestruturas como oportunidade criadora de uma nova atractividade e centralidade - argumento inicial de “kick off” do projecto - parece ser (até agora) determinante para as outras subseqüentes intervenções. É a partir da “instalação” das redes que se ampliam outras linhas e horizontes de crescimento (atração de capitais, turistas, empresas, visibilidade internacional). Os próprios investimentos são também pela sua natureza extremamente complexos, com questões específicas (técnicas, operacionais e não só) associadas. Na ausência destes, não foi encontrado outro modelo que subsitua as “certezas iniciais” dadas.
- ▶ Na relação com os processos de planeamento em curso, verifica-se a mesma “ancoragem” aos grandes projectos infraestruturais. Estes condicionaram e determinaram a elaboração ou a revisão de vários planos, desde a escala regional (como já vimos anteriormente) à escala local. Nos casos particulares dos territórios industriais, um maior detalhe e planeamento do desenvolvimento

---

<sup>227</sup> Face à suspensão da ponte, será equacionado, o início da operação na zona mais próxima ao centro consolidado da cidade, com um novo parque urbano e faixa urbana, operação relativamente autónoma.

<sup>228</sup> Embora a indefinição em torno destes aspectos não nos permita ainda analisa-los com profundidade, podemos deixar algumas perguntas sobre a situação actual. Por exemplo: admite-se ainda edificação de espaços habitacionais, mantêm-se o espaço-canal para a terceira travessia e os equipamentos associados? Pode a intervenção portuária alavancar a regeneração do terreno industrial e / ou potenciar transformações da estrutura urbana fragmentada do Barreiro? Ou tornar-se-á num nova ilha dentro da cidade?

futuro (maiores certezas?), não impediu uma maior indefinição ou desadequação dos planos face à mudança de factores. Podem ainda os planos incorporar as mudanças no processo?

- ▶ A complexidade da intervenção é também patente na multiplicação de actores e de interesses para as zonas da intervenção. O desenvolvimento de um projecto desta amplitude implica não só a existência de uma sociedade gestora, mas sobretudo da concertação e da existência de vários agentes, que não poder ser antecipados ou controlados, mas cujas relações podem ser construídas. Neste exercício de representação e coordenação dos interesses, o desenho actual do modelo de gestão da operação e dos territórios, coloca num papel secundário, os municípios locais que (até agora) parecem ser os principais interessados e mobilizadores na persecução da regeneração destes espaços, sejam na defesa de um modelo de intervenção mais alargado, seja na viabilização de pequenas intervenções mais pontuais. Mas os municípios não têm a propriedade dos territórios, nem capacidade financeira ou operativa, ficando “reféns” do surgimento de oportunidades para consenso, de outros agentes interessados com capacidade de agir ou de futuras decisões do Estado Central.
- ▶ Finalmente, a extensão temporal da intervenção - antevista para (pelo menos) 20 anos - não admite um olhar temporal concreto e fechado, trazendo inevitavelmente mudanças e modificações ao cenário inicial antevisto. Mas apesar do horizonte temporal ser um dado do problema, não parecem existir estratégias definidas (ou claras) para estádios intermédios de transformação, mudança de objectivos ou necessidades, variação dos actores, instrumentos e ferramentas preparadas para a adaptabilidade, etc.

Assim, embora sem grandes intervenções concretas, o processo em aberto de transformação associada ao Arco Ribeirinho Sul é pleno de aspectos incertos, instáveis e que evidenciam diferentes valores. Se a crise económica, financeira, social, foi um ponto marcante para as alavancas do processo, não podemos afirmar que dada a sua complexidade, dimensão território, actores envolvidos e horizonte temporal, a incerteza seria sempre parte inerente do processo?



## Síntese do capítulo III: Uma matriz de fontes de incertezas urbanas

O percurso que fizemos, por alguns dos episódios marcantes da transformação urbana da Margem Sul do Tejo, pretendeu ilustrar os diferentes aspectos e matizes que as situações de incerteza evidenciam nos processos urbanos. Partindo de sistematizações e tipologias identificadas anteriormente, a análise centrou-se em evidenciar os momentos onde a incerteza condicionou o processo urbano e que elementos contribuíram - quer para a formação, como para a diminuição da incerteza.

Uma maior incerteza - no contexto ou nos processos - limita a capacidade de compreensão da problemática urbana, assim com diminui a capacidade de controlo e de intervenção na abordagem a esses temas e áreas. Os diferentes aspectos da incerteza e as percepções a elas associadas - sejam relativos à inconstância dos fenómenos, das mudanças de políticas, da interacção dos actores, da continuidade das estratégias ao longo do tempo, etc. - determinaram e são um factores-chave na persecução ou não de muitas acções de produção do urbano. Uma vez que pretendemos contribuir para um maior entendimento dos elementos e factores, que não é possível controlar ou conhecer com precisão nos processos de desenho, planeamento e programação, interessa-nos avançar no seu aprofundamento.

Para Madanipour (2007), as principais fontes de incerteza - a **natureza** e a **sociedade** - mantêm-se constantes ao longo da história. Se em parte, a organização em sociedade reflecte a necessidade de defesa humana face à imprevisibilidade da natureza, das suas forças e dinâmicas, a própria vida em sociedade, trás outras fontes de imponderabilidade, como o comportamento dos outros - estranhos individuais, grupos ou comunidades. Na construção das cidades, os seus sistemas de produção e organização assentam ao longo do tempo, também nesta necessidade de “domar” tanto as forças da natureza como encontrar estruturas de equilíbrio entre as forças sociais. Ao longo da evolução da transformação urbana, as raízes da incerteza - natureza e sociedade - disseminam-se nos mais variados aspectos, quer materiais e tecnológicos, quer mais sociais, políticos ou legais.

### Há fontes de incerteza urbana?

Interessa-nos assim aprofundar nas cidades e espaços urbanos contemporâneos, quais os factores da vida urbana, que acrescentam incerteza e que dificultam as acções formais que neles estão instituídas, baseadas na previsão e na dedução. Dessa forma, interessa detalhar uma sistematização destes fenómenos urbanos, elencando os seus aspectos mais relevantes, sabendo que entre eles também se interrelacionarão. Uma matriz deste tipo permite não só aprofundar raciocínios de identificação e caracterização da incerteza

nos processos, como informar acções subsequentes de aferição e gestão dessas mesmas instabilidades, e ainda elaborar diferentes formas de processos de planeamento, programação e desenho.

#### ▼ A complexidade dos espaços urbanos contemporâneos

Já vimos que a incerteza está intimamente ligada com a complexidade. Na contemporaneidade, diversas características e dinâmicas conferem aos espaços urbanos, propriedades e fenómenos de relação cada vez mais complexos e interligados.

A esta maior complexidade acrescem novos graus de interacção e de interdependência. Não podemos hoje considerar um aglomerado urbano, sem ter em conta as diversas ligações e espaços de relação a que pertence sejam físicos, funcionais ou até virtuais. Mais interdependências significa que é mais difícil identificar e controlar todas as variáveis que lhes estão associadas. Ao longo do tempo, todas elas podem variar, com dinâmicas que podem não ser sempre antecipáveis.

Por isso é mais difícil identificar e conhecer: qual o limite para determinados problemas, que factores e áreas disciplinares considerar numa acção urbana, que escalas de intervenção considerar. Para estudar os problemas e as possibilidades das áreas desindustrializadas, basta elencar os factores físicos e edificados dos espaços existentes? Ou é necessário entender as dinâmicas de localização de actividades (as antigas e as novas) para encontrar novos propósitos para as estruturas existentes? Desta forma abarcar a totalidade dos factores e questões em causa, exige esforços adicionais, consumidores de tempo e recursos, que podem não estar disponíveis.

Finalmente a complexidade dificulta o estabelecimento de estratégias de acção, sobretudo as assentes em relações causa-efeito, lógicas deterministas ou abordagens reducionistas. Os espaços urbanos contemporâneos funcionam como sistemas abertos - onde as transformações não têm um final destinado à partida, mas são o resultado das interacções e mudanças constantes. A inclusão de novos elementos, a meio do processo, pode levar a novos comportamentos não antecipáveis. Assim, se em termos genéricos, é impossível prever comportamentos futuros, as estratégias de intervenção podem passar por um maior acompanhamento dos processos e das alterações.

#### ▼ A velocidade da transformação, de modernização e da deslocação

É admissível assumirmos que a velocidade da transformação e da modernização vem crescendo desde a revolução industrial. A percepção da mudança - física mas também das dinâmicas da sociedade - condiciona a forma como nos relacionamos com o ambiente urbano, com as expectativas que construímos na sua transformação e com os elementos que consideramos de referência. A inovação tecnológica e produtiva impulsiona em grande parte a transformação física e funcional das cidades e dos espaços urbanos; as mudanças na sociedade alteram a forma como os espaços são produzidos e usados.

O acelerar das transformações e dinâmicas urbanas, dificulta por um lado a identificação de condições estáveis para as intervenções: seja na definição das necessidades existentes, mas sobretudo das futuras (se a mudança é tão rápida, como podemos antever o que serão as necessidades de amanhã?), seja na identificação dos recursos - financeiros, materiais, humanos, organizacionais - disponíveis ou necessários para conduzir uma determinada acção. Face à inconstância de tantos aspectos, como é possível identificar: quais as necessidades presentes e futuras, quais os actores interessados, quais os recursos necessários e disponíveis?

Por outro lado, face à constante mudança, isto implica que as condições para a transformação são mais frequentemente contextuais ou dependentes de oportunidade e muito sensíveis ao factor tempo: hoje é possível congregiar estes esforços, amanhã dependerá de outras condições futuras, que podem não ser as mesmas.

A rapidez ou a inconstância da mudança trazem desafios à gestão da transformação: quando as ferramentas e as instituições não acompanham ou não conseguem dar respostas às mudanças em curso, originam-se “dessintonias”. As capacidades de antecipação ou controlo dos instrumentos são ultrapassados face à rapidez e às necessidades mais prementes das dinâmicas reais. O que dizer das migrações massivas de populações rurais para as grandes cidades emergentes, que não é acompanhada pela produção (nem a tempo, nem com a oferta adequada) de espaço urbanizado, dando origem assentamentos ilegais.

A modernização potenciou também o aumento da mobilidade de pessoas, bens e actividades, dando-lhes uma maior liberdade de localização e conferindo maior relevância às questões da acessibilidade e comunicação dos territórios. Se por um lado os territórios se esforçam para garantir o fácil acesso e condições atractivas para a localização destes recursos, por outro a facilidade de deslocação é tal, que bens e pessoas não precisam de se “agarrar” a determinados locais, e podem mover-se rapidamente, caso existam outras condições mais satisfatórias. A rapidez das mudanças, não é compatível com uma visão pré-estabelecida ou estática das transformações, mas são necessárias formas mais expeditas e *on-going* de as acompanhar e avaliar.

### ▼ Os eventos imprevisíveis ou incontroláveis

Apesar dos muitos esforços de planeamento, previsão e antecipação, da evolução tecnológica e da sofisticação das normas sociais, alguns eventos permanecem (e permanecerão?) para lá da capacidade humana de os antever e domar. Fenómenos extremos ultrapassam as ferramentas e as dinâmicas do quotidiano, frequentemente com efeitos catastróficos, de destruição ou mudanças abruptas nas estruturas e nas funções das cidades.

Marcados pela excepcionalidade podem ser fenómenos da natureza - inundações, desabamentos ou erosões, sismos, *tsunamis*, tempestades, etc. - frequentemente de carácter cíclico, mas temporalmente inesperadas. Mas também podem ser resultado de

fenómenos da sociedade e da interação humana: guerras, episódios de poluição extrema, crises económicas ou energéticas, pandemias, incêndios, etc. Correspondem de alguma forma, a uma manifestação mais evidente e remota, da imprevisibilidade dos sistemas externos e da incapacidade humana de os conter. Apesar da evolução e dos esforços para mitigar estes riscos, mantêm-se actuais<sup>229</sup> e matéria de planeamento sobretudo nas áreas mais expostas.

Face ao evento, as mudanças que são impostas, não podem ser equacionadas anteriormente - tratam-se de rupturas nas estruturas e nos processos temporais em curso - correspondendo à uma elevada incerteza contextual. Desta forma, na maioria dos casos, reúnem duas incógnitas muito relevantes: não podem ser antecipados pelos decisores e pelo planeamento e não são passíveis de serem controladas e podem atacar a resiliência dos sistemas urbanos em questão.

A sua imprevisibilidade desafia a resposta dos sistemas urbanos em dois momentos: primeiro na preparação e na definição de estratégias que permitam “suportar” o evento em si - medidas preventivas ou de contingência, legislação específica; depois na resposta às rupturas e às discontinuidades produzidas - respostas rápidas, protocolos de gestão, etc. A estratégia para a reconstrução pode ser relativamente directa: proteger os recursos humanos restantes, reabrir as linhas de comunicação e abastecimento, começar a acção rapidamente e assegurar uma imagem e expectativas futuras, o mais claras possíveis. O que podemos aprender com estes raciocínios na forma de gerir ou desenhar para os imprevistos, que possam ser aplicados noutros momentos da produção urbana?

#### ▼ A economia, a finança e a produção

Num mundo globalizado e interconectado, uma contribuição chave para a incerteza nos sistemas urbanos é sector financeiro e económico. Enquanto as políticas de crescimento do pós-guerra foram sustentadas por um sector público, com recursos e instrumentos que lhe permitiram a construção de uma visão progressista do futuro; a liberalização das economias e a redução dos recursos do sector público aumenta a sua dependência dos recursos financeiros de outros actores, dos ciclos e das flutuações dos sistemas económicos. Mas a acção privada é pautada por outros interesses, especificidades e dinâmicas próprias do funcionamento dos mercados e de cada actor em particular.

Desde logo, a incerteza é inerente à própria matéria da economia, pautada por alterações constantes - na oferta e na procura, nas preferências de consumo, nos preços das matérias-primas e dos recursos naturais, na mão-de-obra, mudanças tecnológicas. Marcada pela dinâmica e volatilidade dos sistemas, a economia de mercado é imprevisível e flutuante, contagiando a produção do espaço urbano. Apesar estas noções

---

<sup>229</sup> A percepção da incerteza relacionada com estes fenómenos é tão mais evidente, quanto a falta de confiança nos sistemas de contenção e resposta existentes. Por exemplo, no rescaldo da destruição provocada pelo Furação Katrina, iniciaram-se discussões acerca da urbanização de determinadas áreas expostas e inundáveis e da capacidade da tecnologia de defender essas mesmas áreas.

terem um carácter mais cíclico<sup>230</sup>, as mudanças ocorrem continuamente em todas as esferas da economia e não podem ser antecipadas.

À imprevisibilidade dos mercados, soma-se a sua independência e correlação, que ultrapassam as distâncias físicas e mesmo diferentes sectores na economia. A crise do *subprime* nos Estados Unidos em 2007-2008, rapidamente contagiou mercados distantes (Europa) e áreas de produção não relacionadas com produtos financeiros ou imobiliários. As alterações rápidas das flutuações económicas trazem mais dificuldades no estabelecimento de estratégias urbanas e projectos de longo prazo e maior, mas podem viabilizar acções e concretizações a mais curto prazo.

Assim a relevância ou importância dos ciclos económicos não é só condicionante quando nos referimos ao financiamento das intervenções urbanas, do dinamismo do mercado imobiliário ou da oferta e da procura de habitação - o próprio espaço urbano é propício e espaço da actividade económica. Os grandes ciclos de crescimento e decadência da economia podem encontrar paralelo nos ciclos urbanos, de expansão e decréscimo das cidades ou de partes das cidades. Para além do dinamismo da economia como motor de transformação da cidade, outros aspectos como: o preço e os usos do solo urbano, os sistemas de transporte e deslocação, a existência ou não de habitação pública, questões de tributação ou investimentos do poder local, estão ligados a questões financeiras e económicas.

As relações com a economia e a produção reflectem-se também na localização das actividades económicas nos espaços urbanos, não só questões de distribuição de usos - espaços produtivos, culturais, comerciais, residenciais, de lazer, etc. - mas também nas dinâmicas de funcionamento associadas. A transformação de um bairro quando perde o seu tecido comercial ou produtivo tem consequências maiores que o simples espaços livres. Na contemporaneidade, a liberdade provocada pela facilidade de movimento e comunicação, altera as lógicas de localização das actividades (produtivas, comerciais, residenciais), que não são sempre possível de ser antecipáveis pelo planeamento, programação e desenho. Por exemplo, na maioria dos casos não foi possível antever a importância e a extensão do fenómeno de localização das grandes superfícies comerciais.

Entender e considerar a dinâmica flutuante da economia e dos fenómenos financeiros, como parte crucial dos processos e das estratégias urbanas, é cada vez mais relevante para garantir a sua viabilidade e continuidade no tempo.

#### ▼ As questões do controlo, da gestão e da partilha

Com a diminuição dos recursos dos poderes públicos, diminui também a sua capacidade de controlo e de condução da transformação urbana. A incapacidade de assegurar

---

<sup>230</sup> Os ciclos económicos envolvem a alternância entre períodos de crescimento e de declínio, relacionados com factores externos ou factores endógenos ao próprio sistema económico. Apesar de repetição, os ciclos podem não ser necessariamente periódicos. A sobreposição de ciclos de curta duração, com outros de maior extensão condiciona também a sua antecipação.



determinado serviços urbanos, a instabilidade que advém dos ciclos políticos ou a diminuição do poder e controlo das condições económicas (entre outras) são aspectos que acrescem mais graus de liberdade e de incerteza. A acção pública não é sempre capaz de corresponder a uma base estável para a acção.

Desta forma, o poder público encontra-se frequentemente num modelo de produção em que mantém a prerrogativa (ou o dever?) da definição do futuro - a direcção, as intenções, as estratégias, as formas - sem ter a capacidade de encontrar ou reunir os recursos para executar ou conduzir as mesmas estratégias. Por exemplo, a inexistência de instrumentos do controlo fundiário adequados, limita a acção pública na aquisição de terrenos, seja para a construção de serviços e equipamentos públicos, seja para “desbloquear” constrangimentos urbanos e processuais.

Se o controlo e a determinação diminuem, isto não quer dizer, que não possa existir intervenção. A atracção de recursos e interessados, pode advir da concentração de interesses privados, mas também da negociação com os mesmos, da partilha de responsabilidades e proveitos, da definição de condições para a transformação, na construção partilhada de visões de futuro, que congreguem interesses variados. O planeamento e o desenho deixam apenas de ser processos de pensar e equacionar o futuro, para passarem a integrar formas de partilhadas e negociadas para a construção desse (ou de outro) futuro - à medida que a previsibilidade dos factores diminui, maior relevância ganham os aspectos processuais e a linha de condução do mesmo.

#### ▼ A diversidade da população e proliferação dos actores

As sociedades urbanas contemporâneas podem ser extremamente heterogéneas - a diversidade manifesta-se na pluralidade de identidades dos indivíduos e dos grupos que a compõem. A conjugação da singularidade, diferença e variedade - de opiniões, de estilos de vida, crenças e valores, de culturas, etc. - aumenta a complexidade das relações sociais e pode dar lugar a novas interacções mas também gerar conflitos. A diversidade contribui para a imprevisibilidade: se as pessoas e as relações entre elas são mais plurais, então a reacção que podem ter às transformações podem ser múltiplas e variáveis.

A maior diversidade faz com que seja muito mais difícil identificar grupos sociais coesos, perfis de utilizadores - e a partir daí identificar e satisfazer as suas necessidade-tipo. Generalizações e antecipações são menos prováveis de corresponder à realidade. A diversidade de estilos de vida é acompanhada por uma individualização cada vez mais forte (Ascher, 2001): os perfis de vida são determinados por inúmeras escolhas entre uma imensidão de alternativas possíveis, onde a pertença a grupos sociais ou condições económicas e socioprofissionais se vão esvaindo. A diversificação cria, tanto problemas de representatividade de todos estes interesses variados, como da compatibilização dos mesmos numa lógica de serviço comum.

O aumento da mobilidade de pessoas, bens e conhecimento contribuiu para uma maior variação nos padrões de migração e deslocação, e para uma maior interactividade social

nos territórios. Mas ao mesmo tempo, dificulta o conhecimento mais aprofundado das comunidades, elas próprias não reduzidas apenas a locais ou aos residentes, mas que incluem, turistas, investidores, trabalhadores, etc... Assim, da mesma forma que os territórios têm comunidades que são variáveis com o tempo e com as dinâmicas instaladas, também os indivíduos “pertencem” a diversos territórios em momentos distintos.

Esta maior interação e diversidade de interesses associada aos territórios faz com que não seja mais possível uma condução da transformação unilateral - ou seja, um único actor não reúne a capacidade de determinar a mudança num território onde existam outros agentes e valores associados. No processo de mudança participam activa e passivamente uma diversidade de actores - sociais, económicos, colectivos, individuais - e seus interesses associados - opinião, comunidades, de pressão. Aceitar e incorporar a diversidade e a incerteza associada é reconhecer que os agentes têm formas distintas de representação e de significado em relação aos territórios, assim como diferentes conjuntos de valores que conduzem a sua acção. Para além da variabilidade, a incerteza cresce com a ambiguidade e a falta de consenso face aos problemas e às transformações.

A diversidade de valores e actores exige por isso, encontrar forma de as trabalhar nos processos de desenho e planeamento, através do envolvimento dos actores, de uma maior atenção aos usuários, do reconhecimento dos seus interesses. A falta de previsibilidade destes aspectos, que mudam várias vezes e dependem de muitos factores sociais, reforça igualmente a necessidade de acompanhamento ao longo do tempo - sejam em através da participação, *empowerment*, negociação ou outros processos.

#### ▼ A percepção, a comunicação e a expectativa

Ligadas com as questões do controlo e da gestão da transformação, emergem temas relacionados com a percepção da incerteza e a confiança numa determinada acção de transformação. Embora com bases concretas e substantivas, a essência da incerteza é interpretativa, sujeita a bastantes aspectos subjectivos ou de percepção. As concepções acerca do futuro e das decisões a tomar acerca dele, dependem da forma como entendemos o presente, das experiências acumuladas do passado, da capacidade e atitude frente a esses aspectos. A confiança num determinado investimento urbano é a tradução de elementos calculados e investigados, mas é também resultado da percepção da oportunidade, do risco e do benefício.

Face a uma determinada intervenção, as comunidades locais e os promotores externos podem ter graus de informação distintos e reacções (positivas ou negativas) relacionadas com os mesmos. Da mesma forma, face a uma intervenção que é desconhecida ou pouco clara, a adesão à mesma tende a ser muito distinta, de outra sobre a qual o conhecimento é mais aprofundado. Por outro lado, a existência de uma determinada informação, não equivale a que ela esteja difundida por todos. Se alguns economistas bem informados poderiam prever a crise de 2007-08, a maioria das pessoas comuns não

tinha a mesma capacidade, e tomou decisões com base num modelo económico e financeiro diferente.

Outro aspecto interpretativo da incerteza nas transformações urbanas remete-nos para a expectativa: o que fundamenta a sua construção, e as consequências que tem para a tomada de decisão. Em determinados contextos a expectativa de uma transformação - a espera da tomada de decisão ou da formalização de um plano, a comunicação de uma estratégia - trás aspectos de instabilidade, falta de confiança face à construção de cenários futuros. A expectativa, como momento de espera de um pressuposto futuro, pode suportar cenários de transformação futura, que com o passar do tempo se revelem infundados ou se transformem noutra coisa.

A expectativa está também presente na definição do potencial futuro de determinados locais. Espaços e edifícios vazios e expectantes, sobre os quais recai a esperança de reencontrar usos adequados e qualificados, embora não existam, na maioria das vezes, condições de viabilidade que permitam concretizar esse potencial. Noutra escala, a determinação pelos planos de determinados usos do solo - sobretudo o urbano - gera expectativas (principalmente de retorno financeiro) para os actores envolvidos, cuja concretização depende ainda do desenrolar de muitos processos. A dependência destas expectativas pode em determinados casos, ser paralisante para acções presentes e mais concretas, que se contraponham ou inviabilizem o “potencial expectante”.

A maior relevância destes aspectos perceptivos e interpretativos reclama das ferramentas, mas sobretudo das instituições, das redes que integram e dos processos existentes, uma cultura de maior partilha e comunicação entre os actores envolvidos, seja de informação relevante, das perspectivas futuras prováveis e improváveis e das alterações ao longo do caminho.

#### ▼ A informação e o conhecimento para a acção

Já vimos anteriormente que a complexidade e variabilidade dos fenómenos urbanos acrescem dificuldades para conhecimento do mesmo. Paradoxalmente, na contemporaneidade a problemática da informação e do conhecimento é tão mais relevante quão mais incertos são os fenómenos urbanos em causa.

Desde logo, uma realidade cambiante exige um esforço de conhecimento e acompanhamento dessas transformações: a recolha da informação, dos dados e a construção desse conhecimento terá de ser, ela própria focada tanto nos elementos fixos, como nos que mudam - trocas, os fluxos, os movimentos. Por outro lado, já vimos que as mudanças de hoje, não derivam totalmente do conhecimento que temos das cidades de ontem. Se a realidade se transforma mais rapidamente, isso quer dizer que é necessário investigá-la incessantemente.

Na maioria das vezes, o problema não é obter informação, mas é saber o que fazer com ela. Nos temas onde a complexidade é mais premente, ela limita a capacidade de abarcar o problema na totalidade, ou o discernimento de encontrar a informação relevante.

Noutros casos, a dificuldade está em tratar a informação, de forma cruzada e útil, para que possa realmente informar processos subsequentes: de planeamento, de desenho, de estratégia, de reavaliação ou ajuste, de construção ao longo do processo - são as questões da avaliação, da monitorização e do feedback.

A “oferta de conhecimento” pode ser em alguns casos mais “ampla” que a própria realidade em si. A diversidade de perspectivas disciplinares sobre um determinado aspecto urbano, é reflexo de um esforço de investigação e de construção de conhecimento muito aprofundado, mas de onde advêm défices de integração de conhecimento interdisciplinar. Há percas na capacidade de abarcar a “totalidade” dos problemas e a forma como interagem com outros aspectos. Quando o conhecimento disciplinar é divergente, qual é o critério que orienta a decisão?

Neste contexto, a acção do urbanismo e da produção urbana está intrinsecamente ligada a inúmeros elementos e factores que podem acrescentar e contribuir para uma maior complexidade e incerteza. A estes há que acrescentar uma característica inerente e fundamental dos processos **de desenho e planeamento** - o seu objectivo basilar de **construção do futuro**. Apesar de, como já vimos, o futuro estar para lá do que conhecemos e podemos conhecer, estas ferramentas e esforços disciplinares estão focadas na definição do que vai ou do que pode ser esse futuro - assim trabalhando necessariamente na incerteza. A forma como olhamos para o futuro e as assunções que fazemos acerca dele, são baseadas em alguns aspectos conhecidos e outros desconhecidos e incertos.

Num contexto dinâmico, de mudança, instabilidade e não-linearidade, o futuro pode resultar das ligações já visíveis entre passado, presente e futuro, mas pode também decorrer de outros acontecimentos imprevisíveis, cuja relação com os contextos do passado e do presente não se vislumbravam. Desta forma, é inerente a todos estes processos, a contradição ou ambivalência da necessidade de enquadrar, desenhar, prever o futuro de um determinado local e as mudanças que o conduzem, e a incapacidade de controlar todos os acontecimentos e agentes que podem configurar a e determinar essa mesma realidade.

Mas, mesmo em relação à construção do futuro, o grau ou a convicção associada à incerteza não é toda igual. A incerteza cresce quão mais longo é o horizonte temporal do qual estamos a falar (Fig. 253). Enquanto no muito curto prazo a previsibilidade e o conhecimento permite determinadas formas de construir o futuro, à medida que a distância ao futuro aumenta diminuem as capacidades de determinar a transformação. A acção do urbanismo na produção do espaço urbano espraia-se ao longo tempo, englobando a produção de teórica e prática do muito curto ao muito longo prazo.

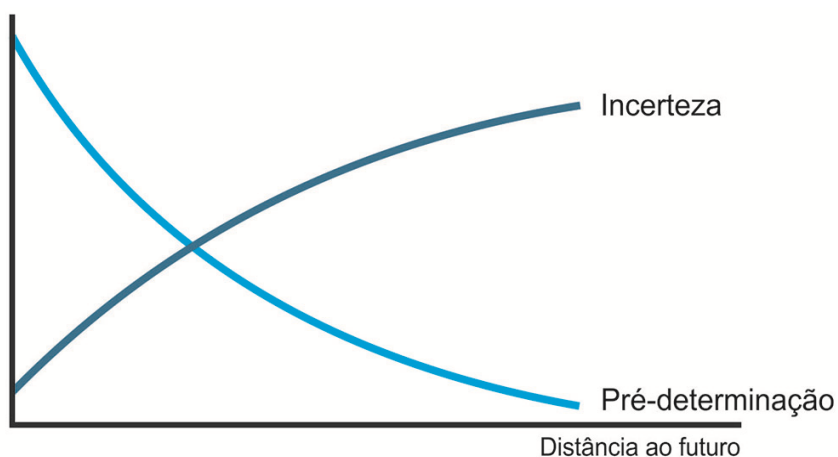


Fig. 249 | A relação entre a previsibilidade e a incerteza, ao longo do tempo.

Fonte: Adaptado de (van der Heijden, 1996, p. 92)

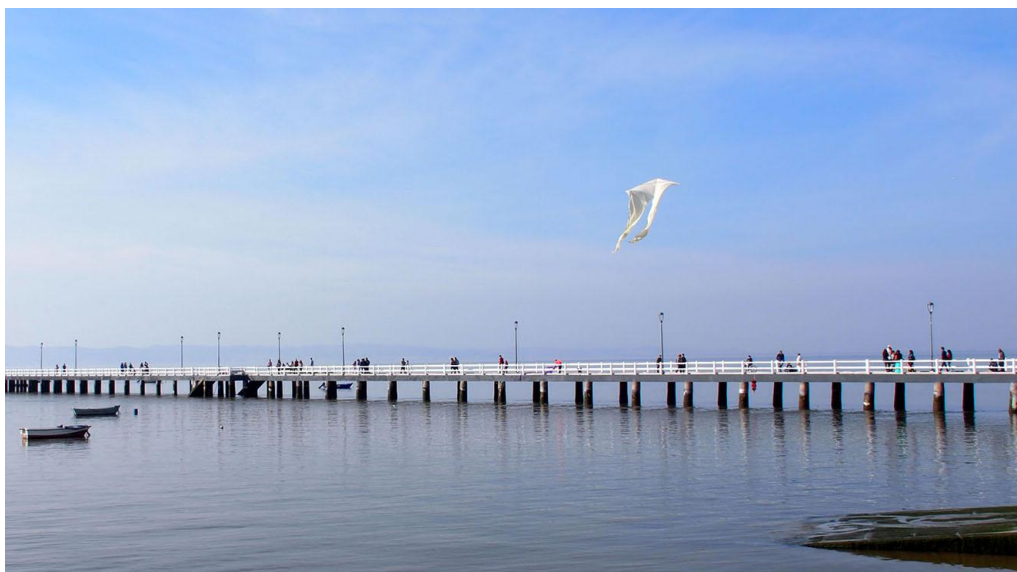
**É possível equacionar as ações a curto prazo que não inviabilizem outras ações só passíveis de ser desenhadas num ponto de decisão mais à frente; ou que mantenham aspectos em aberto para futuras redefinições? Ou como abordar no dia-a-dia as transformações lentas que só são relevantes a longo prazo?**

Remontamos os argumentos da complexidade: os sistemas urbanos são cada vez mais abertos e instáveis, onde as condições de mudança são interdependentes - não estão sujeitas a relações de causa-efeito, nem a abordagens reducionistas. Assim, defendemos que as relações entre a incerteza e a mudança urbana não são apenas circunstanciais, ocasionais, reflexo de uma má conduta ou efeito de tendência ou moda. A incerteza tanto emerge de ambientes e contextos cambiantes, como é fruto de características e elementos físicos e também resultado de processos e relações sociais e da percepção das pessoas de todas estes aspectos (Brown, 2004).

Já vimos que as metodologias de "previsão" e "determinação" das transformações urbanas futuras, se mostram inadequadas face complexidade e variabilidades crescentes. Que gradualmente deixam de se centrar na definição de soluções e formas fechadas, para se ocuparem da construção de processos ao longo do tempo, tendencialmente mais abertos ao indeterminado, ao aproveitamento de oportunidades e à colaboração de actores variados. **Pode a gestão destes aspectos desconhecidos e imprevisíveis ser incorporada no processo e nas ferramentas de construção do futuro da cidade?**

4. |

## GESTÃO da INCERTEZA, O FUTURO VISTO DE OUTRO MODO





## Introdução

Neste capítulo procuramos expor o caminho do argumento e da aplicação da tese.

Tendo caracterizado e avaliado empiricamente a relevância (alcance) e a pertinência (oportunidade) do conceito de incerteza, para a acção teórico-prática sobre a urbanidade, constatamos o modo como ele põe em causa o nosso pensamento e operatividade sobre o futuro. Porque o futuro é uma categoria do Urbanismo, seja ele visto como uma área disciplinar do conhecimento (ou do conjunto de conhecimentos sobre o urbano) ou seja ele visto como um conjunto de procedimentos operativos (*town-planning*, sinteticamente), capaz de ordenar ou regular a ordenação de um território urbano. Assim, há no Urbanismo uma orientação para a “determinação” das transformações - a previsão e a decisão sobre as condições da actuação visando uma condição “futura” num processo urbano de “produção do espaço”.

Porém, independentemente de se considerar, ou não, tal domínio de conhecimentos e procedimentos como sendo uma disciplina, na sua configuração histórica a acção do urbanismo é normalmente aceite como tendo capacidade predictiva, na determinação das decisões ou orientações de acção sobre os sistemas urbanos (dos usos do espaço, das infra-estruturas, das qualidades ambientais, das necessidades de localização de recursos e dispositivos...) em função de variáveis consideradas como controláveis (população, recursos, mobilidade, equilíbrios económicos...).

Mas a cidade contemporânea não corresponde a um modelo estabilizado, e está num processo de transformação que exige reflexão, na necessidade de compreender e gerir a temporalidade, a adaptabilidade nos processos. Ora a questão que é nova é a pergunta sobre se este paradigma tido como aceite estará em crise, ou se estará em dúvida. O questionamento do seu carácter “positivista”, na premissa da previsibilidade, como objectivo.

É corrente hoje, a crença de que é pela acção do “projecto” e na sua relação com outras condições prévias – o programa e os recursos operacionais - que se pode dar forma a um objectivo, ou concretizar as orientações de planos, estes tendencialmente estratégicos. A acção do planeamento urbanístico, pelas próprias diferenças de método, visa a “concretização” do previsto, mas depende de acções de actores e factores externos, e condições difíceis de estabelecer. Enquanto a acção de projecto mais facilmente tem controlo sobre o resultado, seja no desenho urbano ou nos projectos de elementos e produtos urbanos (infra-estruturas, edifícios, equipamentos, dispositivos, subsistemas...).

Mas é a previsibilidade das transformações espaciais que é hoje objecto de dúvida, pela crescente complexidade e indeterminação de todos os fenómenos subjacentes à urbanidade, desde os movimentos e fluxos económicos à sobreposição das fontes de regulação normativa. Porque o conhecimento sobre o território urbano não é capaz de abranger a amplitude dos problemas e ambientes urbanos contemporâneos. A incerteza toma todos os processos e impede que o nosso conhecimento do passado informe o



conhecimento e a construção do futuro. Desta forma, conduzir a transformação urbana através da incerteza estrutural requer distintos tipos de capacidades e ferramentas, requerendo-se novos tipos de “guião”, nas abordagens à “produção do espaço”.

Neste capítulo, procuramos e desenvolvemos os elementos e as estratégias para interpretar e agir nos contextos de mudanças de condições e incerteza latente, em três partes:

- ▶ abordagens interdisciplinares;
- ▶ abordagens processuais;
- ▶ abordagens metodológicas.

Procuramos identificar na bibliografia e nas ferramentas operativas existentes, possibilidades e hipóteses para a gestão da incerteza. Também da análise de exemplos podemos inferir através da prática, estratégias viáveis de incorporar lógicas mais flexíveis e interactivas. Podemos assim, podemos voltar a avaliar oportunidades, estratégias de gestão temporal/processual e ferramentas para a transição, com várias formas e momentos de mobilização e tomada de decisão, para responder não apenas aos actuais problemas, mas também a futuras necessidades, possibilidades e recursos.

## 4.1. ABORDAGEM INTERDISCIPLINAR: Argumentos e Estratégias



Fig. 250 | Jardim da Casa da Cerca, Almada. Fonte Própria, 2014

*“the answer to the question of how to conduct life in a complex world is: very carefully”*

*(Rescher, 1998, p. 201)*

Face ao reconhecimento da incerteza, como factualidade da vida social e da produção do conhecimento, o que fazer? A incerteza pode ser provocada activamente (e. g. investigação científica), gerada propositadamente (e. g. criatividade artística), aceite voluntariamente como parte de um processo (e. g. situações e acções de risco) ou imposta externamente. Mas em qualquer uma das situações, é possível afirmar que na presença da incerteza, o domínio do contextual e do particular ganham relevância, superam a viabilidade das soluções tipificadas ou genéricas: “There is no single recipe for dealing effectively with uncertainty” (Smithson et al., 2008a, p. 332).

Desta forma, analisaremos diversas estratégias ou formas de acção, dependendo de objectivos ou contextos particulares, sejam a redução da incerteza, a sua tolerância ou aceitação, “aproveitamento” ou exploração, negação ou exclusão, procurando as combinações mais adequadas.

Neste ponto, procuramos “montar” o “argumento” e as formas de trabalhar com a incerteza baseando-nos tanto nas disciplinas da gestão (os processos da decisão), como no próprio conhecimento da produção e transformação urbana.

## 4.1.1. A gestão contínua da incerteza

O objectivo principal da tomada de decisão face a aspectos incertos é ultrapassar as situações negativas que a incerteza poder trazer. Que ferramentas temos para a tomada de decisão que nos mostrem formas de abordar a incerteza?

A descrição e **identificação do problema** pode não ser fácil, “problem finding is problem defining” (Christensen, 1985). Ou seja, pode já fazer parte de um processo de redução de incerteza, incluindo o acordo sobre o problema a resolver e a identificação do conhecimento disponível e indisponível. Por isso, identificar os aspectos desconhecidos e indeterminados de um problema, ganha tanta importância como os aspectos mais estáveis e previsíveis.

Em processos complexos e indeterminados tornar a incerteza visível implica **representá-la** (Smithson et al., 2008a), na medida em que isso nos permite pensar, racionalizar, comunicar e discutir melhor. Assim, organizar uma “representação da ignorância” será o argumento essencial da gestão da incerteza na transformação urbana.

### Diferentes estratégias para diferentes tipos de incerteza

Dependendo do grau de incerteza associado, cada situação carece de estratégias específicas<sup>231</sup>. Para situações em que o futuro é incerto, mas definido com algum nível de clareza, é possível desenhar estratégias resilientes, ou seja, que podem acomodar ou ultrapassar situações não antevistas. Já para casos onde o futuro não é de todo antecipável é necessário encontrar estratégias de adaptação, que se possam adequar às situações encontradas, tirando partido das oportunidades ou conhecimentos adquiridos.

Outros exemplos relativos ao grau da incerteza<sup>232</sup> apresentam distinções e abordagens mais concretas para algumas tipologias:

- ▶ Situações de ignorância e falta de conhecimento. Podem ser abordadas a partir de mais e melhor investigação, da participação de *experts*, experimentação sistematizada, projectos-piloto; ou abordagens mais incrementalistas - de experimentação ou tentativa-erro, feedback e reajuste.
- ▶ Situações de grande imprevisibilidade e complexidade podem ser lidadas a partir de ferramentas mais *soft*, como “*framing processes*” - acções de enquadramento, para criação de confiança, processos adaptativos, de

---

<sup>231</sup> E.g. distinção entre “Captain Cook’s tour planning for circumnavigating the globe and Lewis and Clark’s tour planning for exploring the previously unexplored western United States. In Cook’s case, the future was sufficiently certain that one could chart a straight course years in advance. By contrast, Lewis and Clark’s planning «acknowledges that many alternative course of action and forks in the road will appear, but their precise character and timing cannot be anticipated»” (Walker et al., 2003, p. 11).

<sup>232</sup> (Bammer & Smithson, 2008; Brugnach, Dewulf, Pahl-Wostl, & Taillieu, 2008)(Christensen, 1985)

improvisação. Ou ações mais operativas, como o controlo das variáveis, ou soluções temporárias.

- ▶ Situações de subjectividade e diversidade de perspectivas. Requerem a aceitação de divergências e mediação, evoluindo para situações de negociação, facilitação, comunicação e compromisso, com maior participação de todos os actores em soluções tendencialmente não replicáveis.

Outra perspectiva, a partir do quadro seguinte identifica três dimensões da incerteza que afectam o processo de tomada de decisão, cada uma reclamando procedimentos específicos (Quadro 18).

Quadro 18 *Incerteza e escolha estratégicas*

Tipo de incerteza	Exploração	Métodos usados	Resultados
<b>Conhecimento do ambiente externo (UE)</b> Ambiente de trabalho	Mais informação	Investigação, análise, previsão, modelação, <i>expert analysis</i>	Ganho de confiança (redução de incerteza)
<b>Juízos de valores (UV)</b> Valores que guiam	Objectivos mais claros	Definição de políticas, clarificação intenções e focos, mapear interesses divergentes	Objectivos a seguir, recursos existentes e necessários
<b>Decisões conectadas (UR)</b> Intenções futuras fora das fronteiras do problema	Maior coordenação	Mediação, Negociação, Colaboração	Decisões e acções adiadas

Fonte: Adaptado a partir de (Friend & Hickling, 1987)

## O argumento da transformação urbana e o planeamento

A complexidade e a incerteza nos processos urbanos requerem novas abordagens do planeamento, dando ênfase a formas mais processuais, do que focadas em documentos fechados. Se por um lado o planeamento deve conduzir os processos, para que se construam e consolidem certezas e espaços de conhecimentos; por outro o grau de incerteza (Abbott, 2005) necessita de ser elevado durante o processo de planeamento, para que se possam considerar alternativas (e futuros não antevistos), antes de se empreenderem esforços na sua redução. “A crucial planning task is to discover, assess, and address uncertainty” (Christensen, 1985, p. 63).

Algumas abordagens do planeamento têm sido desenvolvidas: menos rígidas, mais flexíveis e com aproximações alternativas. Procuram estabelecer soluções ou pressupostos alternativos em vez de soluções óptimas para pressupostos únicos. A incorporação de valores e percepções, para além de dados quantitativos, e a inclusão das pessoas como sujeitos activos e participativos, podem facilitar processos *bottom-up*. Estas estratégias mais flexíveis e interactivas têm exemplos concretos no planeamento estratégico ou o planeamento por cenários.

## Novas experiências e processos de decisão e planeamento

Os processos de planeamento são cada vez mais entendidos como “a process of choosing strategically through time” (Friend & Hickling, 1987, p. 1). Nesta medida, dizer que o planeamento é contingente é tomá-lo como dependente de condições internas e/ou externas - não existindo uma solução óptima ou procedimento único.

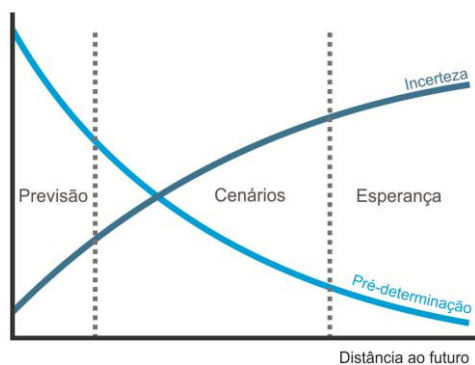
Foi esta forma de visão do processo de tomada de decisão, que deu origem aos planos e **planeamento de contingência** (a partir dos anos 1960). Assenta na necessidade de responder às mudanças do ambiente e a situações não controladas, através planos flexíveis, ajustáveis no decorrer da implementação. O processo compreende (O’Conner, 1978 apud Reis, 2013): a identificação dos elementos ou aspectos contingentes, o estabelecimento de *trigger points* e a procura de estratégias operativas. Embora as metodologias de contingência sejam mais utilizadas para lidar com desastres naturais, podem ser transportadas para a gestão “corrente” da incerteza.

Madanipour identifica a contingência - como conceito relevante e como necessidade - “is not necessarily a question of epistemological doubt: of doubting that in planning, as in similar endeavours, the connection between premises and conclusions can be established at all” (2010, p. 353). Trata-se por isso, mais frequentemente de uma questão prática, de como identificar as ligações entre intenções e efeitos, as conexões entre o presente e o futuro. As definições que são construídas e estabelecidas no planeamento representam ligações que podem ou não ser verificadas.

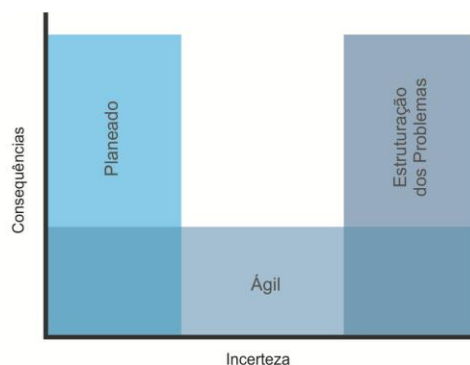
Na lógica da contingência, uma estratégia adequada está ligada ao grau de incerteza. Dois exemplos (Fig. 251 e Fig. 252) mostram formas de pensar estas distinções. Se no curto prazo a previsibilidade é maior, permitindo o uso da previsão, à medida que o tempo passa aumenta a incerteza, sendo mais apropriado equacionar cenários possíveis; e no longo prazo apenas resta a esperança (van der Heijden, 1996). Mas a outra perspectiva prioriza a relação da incerteza com as consequências: enquanto o modelo planeado se adequa a níveis baixos de incerteza, a estruturação do problema é premente para situações complexas ou inéditas; no entremeio uma acção ágil, exige um processo iterativo e por aproximações sucessivas (Howell et al., 2010 apud Reis, 2013).

Se a contingência implica que as decisões dependam das condições de cada caso, as abordagens **da robustez e da resiliência**, focam-se na tomada de decisões que façam sentido em múltiplos quadros de possibilidades.

O conceito de resiliência pode ser definido genericamente como a capacidade de superar, de recuperar de adversidades, de persistir perante múltiplas perturbações, mantendo as propriedades essenciais do sistema (Kasperson, 2008). Originalmente usado na física e na psicologia, ganhou maior divulgação a partir da sua aplicação à ecologia (Holling, 1973) e daí para os temas urbanos, ligado às questões da sustentabilidade ambiental, como a capacidade de um espaço retornar ao equilíbrio, com funções importantes e dinâmicas vitais, depois de uma grande perturbação.



**Fig. 251** | *A incerteza ao longo do tempo*  
 Fonte: Adaptado de (van der Heijden, 1996, p. 92)



**Fig. 252** | *Diferentes modelos de gestão da contingência.*  
 Fonte: Adaptado de (Howell et al., 2010)

A partir de sínteses da literatura disponível sobre a resiliência dos sistemas (Fleischhauer, 2008; Sharifi & Yamagata, 2014), enunciaremos alguns princípios e características associadas à resiliência de sistemas, passíveis de serem aplicados aos territórios urbanos:

- redundância, componentes com funções similares que possam substituir-se;
- diversidade, componentes múltiplos e variados;
- independência, capacidade de se sustentar sem ajudar externa;
- interdependência, variadas relações entre os componentes;
- robustez, capacidade de resistir a choques mantendo funções principais;
- disponibilidade de recursos para preparação e resposta apropriada;
- adaptabilidade, capacidade de resposta à mudança de condições;
- criatividade, novas formas de resolver problemas;
- colaboração, abertura à participação activa de todos;
- auto-organização, comportamentos não previsíveis e descentralizados;
- eficiência, no gasto e no retorno dos recursos.

Pode então um desenho resiliente controlar a incerteza? Se olharmos para a resiliência como um processo de reduzir as vulnerabilidades a grandes choques e juntar bens e conhecimento que permitam às comunidades e aos sistemas ultrapassar crises, mantendo-se em funcionamento (Salgueiro & Erkip, 2014), podemos encontrar nela aspectos destes processos que incluem tanto a gestão, como a redução da incerteza.

Uma das abordagens mais divulgadas para lidar com temas da incerteza é o **planeamento estratégico**<sup>233</sup>. A incerteza é gerida a partir de um processo de formulação e implementação de intenções, acções e projetos prioritários, de identificação dos recursos e condições de viabilização, das oportunidades e ameaças. A pesquisa e recolha de informação, a comunicação alargada e o envolvimento e participado de actores chave acompanham continuamente o processo da elaboração e execução da estratégica.

Para Güell (2006) as estratégias urbanas são formas de acção que abordam as questões mais críticas de um determinado território - um plano e um processo que aglutina os

<sup>233</sup> Já desenvolvido no capítulo 2.

objectivos, políticas e acções num documento de compromisso e comunicação. Algumas reservas têm sido manifestadas em relação à “desvalorização” do planeamento urbanístico visto como o processo de elaboração de Planos, delimitado entre o Planeamento estratégico e o Desenho Urbano. Mas a verdade é que é o Programa que melhor traduz a dimensão temporal da operatividade: tal como a dimensão temporal faz com que a estratégia possa ser, “a programação do plano”, alguns planos podem ser a “programação dos projectos”. O objectivo é reduzir a incerteza, definindo prioridades, hierarquizando problemas e assegurando a viabilidade dos objectivos, procurando consensos ou compromissos através de processos negociais (Portas, 2003a).

A necessidade de criação de consensos e de enquadrar os diferentes actores na tomada de decisão é o foco das **abordagens colaborativas** (Becher, 2012; Davidoff, 1965). Os processos de transformação envolvem inúmeras ligações entre actores através de redes formais e informais. Estas exigem uma abertura à construção conjunta de objectivos, estratégias e soluções, e uma partilha da responsabilidade e empenho na concretização, como motor dos processos participativos e **comunicativas do planeamento** (Roo & Rauws, 2012). É através deste envolvimento (de múltiplas perspectivas e interesses e recursos disponíveis), que se procura reduzir a incerteza dos processos.

Por isso, as abordagens interdisciplinares tendem a transformar os processos de negociação e compensação numa construção de compromissos, cuja capacidade de originar novo conhecimento é já reconhecido como socialmente construído (Healey, 1997). A abertura à participação não é apenas uma “generosidade” dos decisores, mas representa uma efectiva oportunidade de influenciar os processos de produção de “baixo para cima” (Portugali, 2012). Os processos são essencialmente comunicativos, e promovem a capacidade de aprendizagem dos agentes envolvidos, essencial para lidar com uma estrutura urbana e social tendencialmente mais complexa (Sanderson, 2009).

Outro método amplamente divulgado é o **scenario planning** ou **scenario building**. A elaboração e utilização de cenários tem por base (e objetivo) não a previsão do futuro, mas a simulação de alternativas possíveis. Ancorado na criatividade e imaginação, apoia-se no raciocínio crítico sobre o desenvolvimento e construção das acções futuras. Embora a origem disciplinar esteja no planeamento estratégico (militar e económico<sup>234</sup>) e na prospectiva, é facilmente transpostos para o planeamento urbano.

No contexto do ordenamento do território, o método permite testar a robustez das decisões no presente que sejam úteis e adaptadas às realidades futuras: “a tool for ordering one’s perceptions about alternative future environments in which one’s decisions might be played out” (Schwartz 1996, p. 4 apud Ramos, 2008).

---

<sup>234</sup> Usados como experimentação artística em França (anos 1950) e mais tarde (1960) como estratégia militar, nos EUA e em França. Em 1960, Herman Kahn, analista militar, cunha o método dos cenários como forma de melhorar a tomada de decisão em contextos de extrema incerteza (Salewski, 2013).



Fig. 253 | Diferentes abordagens da construção de cenários.

Fonte: (Ramos, 2008, p. 110)

Os cenários são tentativas de inquirir "o que aconteceria se?", uma representação de um futuro possível ou hipotético, uma descrição da sequência de eventos futuros, com base num determinado conjunto de circunstâncias ou condicionantes. Vários autores enfatizam a dimensão processual da construção de futuros em alternativa, acentuando incertezas críticas (Postma & Liebl, 2005).

Na sua elaboração<sup>235</sup> combinam a análise lógica e dedutiva, com intuição e imaginação, num esforço de criação de imagens mentais vívidas e "convincentes" de um futuro possível. Rejeitando uma visão determinista do futuro, admitem que este pode não derivar da continuidade do passado, mas sim de rupturas e outras imprevisibilidades. Um cenário é explicado por imagens e ancorado numa narrativa. Cada simulação mostra aspectos positivos e negativos, que podem ser usados para ganhar experiência e gerar novo conhecimento. Apesar deste foco na simulação (frequentemente com apoio de tecnologias de modelação), o processo é mais importante do que o produto.

Alguns autores (Börjeson, Höjer, Dreborg, Ekvall, & Finnveden, 2006; Ramos, 2008) identificam várias abordagens para a construção de cenários, com metodologias e procedimentos próprios:

- ▶ **normativos**<sup>236</sup> (o que deve acontecer) - com "futuro pré-definido" como ponto de partida, equacionam e procuram caminhos para o alcançar, através de *backcasting*, explorando formas como esse futuro poderia acontecer;
- ▶ **extrapolativa**<sup>237</sup> (o que vai acontecer) - previsão das ocorrências e dinâmicas futuras, no pressuposto de continuidade estrutural do presente para o futuro, a partir de modelos de simulação, projecções estatísticas ou *forecasting*;

<sup>235</sup> Embora não exista uma metodologia única de construção de cenários, identificam-se algumas etapas genéricas (Ramos, 2008): 1) identificação do problema principal; 2) identificação das variáveis chave; 3) pesquisa das forças motrizes exteriores; 4) análise e avaliação das variáveis-chave e forças motrizes; 5) identificação das incertezas críticas; 6) desenvolvimento de cada cenário (lógica, imagem e narrativa); 7) consideração sobre as implicações de cada cenário.

<sup>236</sup> Ou cenários antecipatórios ou prescritivos - desenvolvidos pela Prospectiva francesa, e.g. (Godet, 1994).

<sup>237</sup> Também denominados preditivos.



- ▶ **exploratório**<sup>238</sup> (o que pode acontecer) - explorações que partem do “presente”, para desenvolver caminhos e tendências, geralmente de natureza estritamente qualitativa, para o futuro, procurando descontinuidades estruturais.

Secchi (2003a) adotou o desenvolvimento de cenários pela exploração de interesses antagônicos e parcialmente incompatíveis que os cenários permitem evidenciar. A construção paciente e contínua de cenários e a reflexão sobre os mesmos, pode transformar epistemologicamente a produção urbana: deixando de prever e determinar o futuro, mas passando a assegurar uma “moldura para um futuro desconhecido”.

## Valores e atributos para abordar a incerteza nos processos

A partir de alguns autores (Cleden, 2009; Hou, Burkhard, & Müller, 2013; Kasperson, 2008; Walker et al., 2003; Wiechmann, 2008), podemos enunciar alguns atributos ou estratégias que podem conduzir à redução da incerteza:

- ▶ Reunir mais informação e alargar a base de conhecimento,
  - **investigar** com **mais** detalhe, adiando a tomada de decisão;
  - melhorar a **qualidade da informação** (e. g. fontes mais seguras ou alargadas);
  - **visualizar a informação** disponível, e.g. mapas de conhecimento (Fig. 254. 1);
  - considerar **diferentes perspectivas**, valores e abordagens aos problemas;
  - **questionar continuamente**, assunções, explicações e definições.
- ▶ Priorizar incertezas e analisar as opções disponíveis,
  - **raciocínio prospectivo**, de análise dos caminhos disponíveis, identificando pontos de decisão, e.g. usando árvores de decisão (Fig. 254. 2);
  - **raciocinar retrospectivamente**, encontrando os pontos relevantes do processo;
  - **conduzir testes, desenvolver cenários, múltiplas explorações** (Fig. 254. 3), ou experiências paralelas simulando possibilidades condições e soluções;
  - **incluir mecanismos de precaução**<sup>239</sup> para situações de risco ou enquanto se reúnem mais informações;
- ▶ Trabalhar com o futuro em aberto, respondendo a necessidades não previstas:
  - maiores **margens de manobra** - incluir mais espaço, durar mais tempo, etc.;
  - **multifuncionalidade** dos elementos, em detrimento da sua especialização;
  - capacidade se **actualizar**, admitindo mudanças e melhorias;
  - independência ou **modularidade** das estruturas e elementos;
  - trabalhar **incrementalmente**, maior facilidade de avançar e retornar;
  - trabalhar **iterativamente**, assegura melhor de avaliação e controlo da mudança (Fig. 254. 4);

<sup>238</sup> Desenvolvidos na linha da Intuitive Logics' School, e.g. (Schwartz, 1996; van der Heijden, 1996).

<sup>239</sup> Princípio da precaução: “Quando houver perigo de dano grave ou irreversível, a falta de certeza científica absoluta não deve ser utilizada como razão para que seja adiada a adoção de medidas eficazes em função dos custos para impedir a degradação ambiental” (Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, 1992)

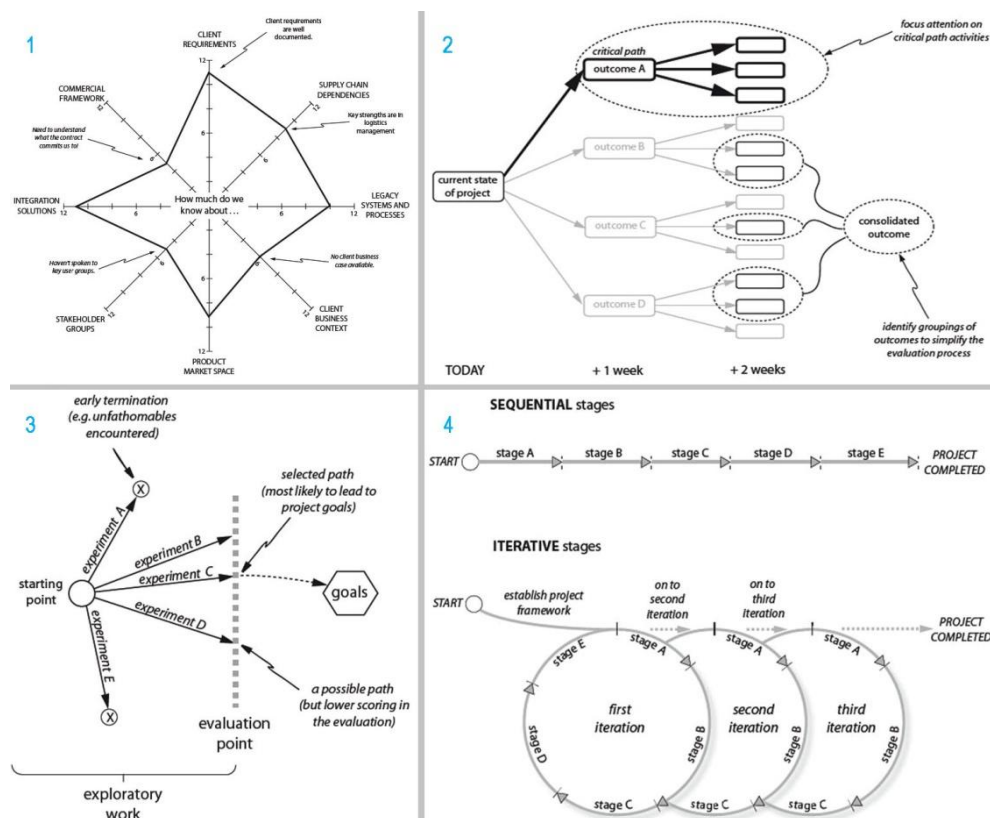


Fig. 254 | Diferentes ferramentas de apoio à decisão:  
 1. Mapa do conhecimento  
 2. Árvore de decisão e pontos críticos  
 3. Análise Exploratória  
 4. Metodologias sequenciais e iterativas

Fonte: (Cleden, 2009, pp. 62, 76, 84, 93)

- ▶ desenvolver a robustez e a resiliência dos sistemas
  - **introduzir a redundância**, permitindo a recombinação de possibilidades;
  - interoperabilidade ou **fácil integração** entre as componentes do sistema;
  - **agilidade** ou capacidade de avaliar e responder rapidamente a mudanças;
- ▶ processo de aprendizagem colectiva
  - **aprender continuamente**, e devolver o conhecimento novo ao sistema., e.g. ciclos de aprendizagem rápidos, mantendo agilidade;
  - **testar** e monitorizar as soluções desenvolvidas e implementadas, permitindo ajustes a novas condições e detecção precoce de problemas;
  - **capacidade de evolução**, como suporte a novas adições e sistemas futuros;
  - explorar a **criatividade**, como forma racionalização alternativa.

## A regulação: entre a rigidez e a variabilidade

Podemos considerar que numa sociedade complexa e perante um futuro incerto, são necessários processos e estratégias urbanas mais diversos, adaptáveis e abertos à aprendizagem ao longo do tempo que possam responder ao inesperado e à mudança, revendo e actualizando objectivos, recursos e soluções. Será um exercício de balanço (Ascher, 2001): entre a procura de conhecimento para a construção do longo prazo e a concentração nas escolhas possíveis no curto prazo; entre a exploração das oportunidades casuísticas e da persecução de objectivos estratégicos.

A regulação urbana tem hoje de intervir num mundo onde a crise dos modelos e paradigmas não produz consensos totalizantes, mas pelo contrário frequentemente induz soluções demasiado genéricas ou precárias. Mas entre a indeterminação e a sobredeterminação, há amplas possibilidades de definir e redefinir o desenho e a função do espaço, que podem corresponder a alternativas aos modos convencionais da regulação. **Para fazer face à mudança, o desafio central estará no balanço certo entre flexibilidade e rigidez? O que deve ser o quê?**

Por exemplo, Bourdin (2010) reclama uma maior atenção à programação urbana, não no sentido de previsão ou reprodução, mas numa reflexão permanente sobre a programação que orienta a acção, sem renunciar a “futuras bifurcações”. Já Ascher (2001) privilegia os objectivos e atenção ao desempenho dos projectos, que devem resultar de novas combinações dos diferentes actores.

Este “urbanismo de desempenho” deve esforçar-se por produzir normas simultaneamente facilitadoras e restritivas. Por exemplo: ter abertura suficiente para não impedir o aproveitamento de oportunidades não previstas, mas assegurar estabilidade nos serviços essenciais e na gestão dos interesses (Pais et al., 2013). O que exige, por um lado competências técnicas e profissionais mais alargados (e. g. mais competências de comunicação e negociação, capacidades de gestão proactiva) e por outro a definição das acções de forma mais estratégica.

É no trabalho de Nuno Portas que encontramos um conjunto de definições, onde o termo “variável” reflecte esta capacidade de incorporar a incerteza e o que dela advém para os processos urbanos (Portas, 1994, 1995, 2004, 2007a, 2010):

- ▶ **Regulação variável** implica ter no mesmo instrumento diferentes zonas com formas de regulação distintas, conjugando: traçados duradouros, regras ou critérios de avaliação de oportunidades e simulações de soluções. Pode combinar várias técnicas - programa, zonamento, estrutura, normativa - de forma a assegurar uma estrutura urbana agregadora com “margens de decisão apreciáveis”.
- ▶ **Plano de regulação variável**<sup>240</sup> é orientado para a gestão da execução de projectos, dando mais importância às estruturas de relação e de suporte das continuidades. Nele podem coexistir elementos desenhados obrigatórios para “cumprir” - as certezas - e outros espaços regulados (com procedimentos claros, de acordo com cada território) e abertos às interpretações futuras - as incertezas.
- ▶ A **determinação** (ou o seu grau) é também **variável**, já que o vínculo não é homogéneo, mas sim relativo ao grau de certeza com que podem ser impostos: mais rígido nos elementos certos, direitos e obrigações, nos tecidos consolidados

---

<sup>240</sup> De forma similar Font (2003), distingue o “plano de estrutura” do “plano de operativo”. O primeiro define os invariantes do ordenamento a longo prazo, as normas para a cidade consolidada e indicações estratégias ambientais para o resto do território. O segundo, com horizonte de uma legislatura centra-se nos projectos de transformação (recursos disponíveis, enquadramento jurídico, económico, operativo).

existentes; e mais flexível e discricionário para os aspectos futuros da transformação do solo e em tecidos em mutação.

- ▶ E assim, estas continuidades não podem e não devem estar limitadas a uma área exclusiva de intervenção. A **geometria** será também ela **variável** - dependendo das redes e das lógicas dos temas que se estão a tratar: se for da continuidade das ruas, a geometria é uma; se relativa às questões ambientais e ecologias, é outra.

**Em suma**, não se trata de definir a obrigatoriedade, mas de assegurar o interesse geral, abrindo mais possibilidades à diferença e à oportunidade, sem pôr o primeiro em causa. Se os instrumentos previrem a necessidade de mudança, deixam de ser um produto acabado para se tornarem mais próximos de um guião, mais perto de uma contínua tomada de decisões. Será então possível fazer um “projecto de solo” (Secchi, 2003c) que supere escalas, e que sempre em aberto, se elabora e volta a elaborar, como expressão das potencialidades e das limitações do seu contexto.

#### Caixa 4 A regulação da escala intermédia: Esquemas de Coerência Territorial

O SCOT francês – *Schéma de Cohérence Territoriale* – constitui um exemplo do que pode ser um plano estratégico de regulação urbanística à escala de uma conurbação ou área metropolitana, preparado para o médio prazo (10, 20 anos).

Documento de referência, de contratualização e programação (não é centrado no direito do solo, antes visa a concertação contínua) das políticas urbanas, do desenvolvimento sustentável, políticas económicas e sociais, em relação com outros territórios. Dirige-se, sobretudo:

- à valorização dos espaços naturais e agrícolas,
- à mobilidade e as infraestruturas associada ao crescimento,
- às actividades económicas e emprego,
- às políticas de habitação e equipamentos.

Operacionalmente vincula outros instrumentos urbanísticos, articulando várias escalas; propõe acções e projectos integrados no esquema territorial (Á. Domingues, 2009).

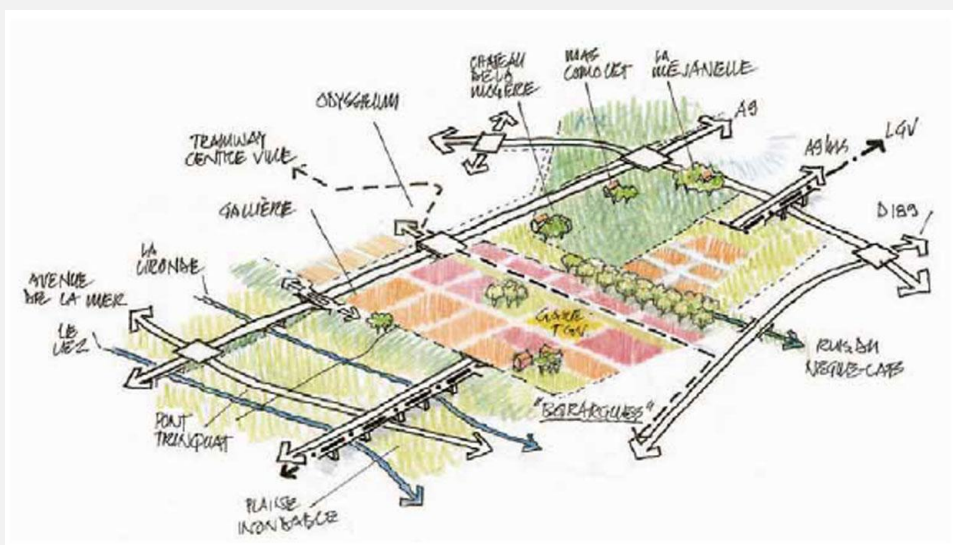


Fig. 255 | SCOT Montpellier, Síntese do projecto de desenvolvimento. Fonte: SCOT Montpellier

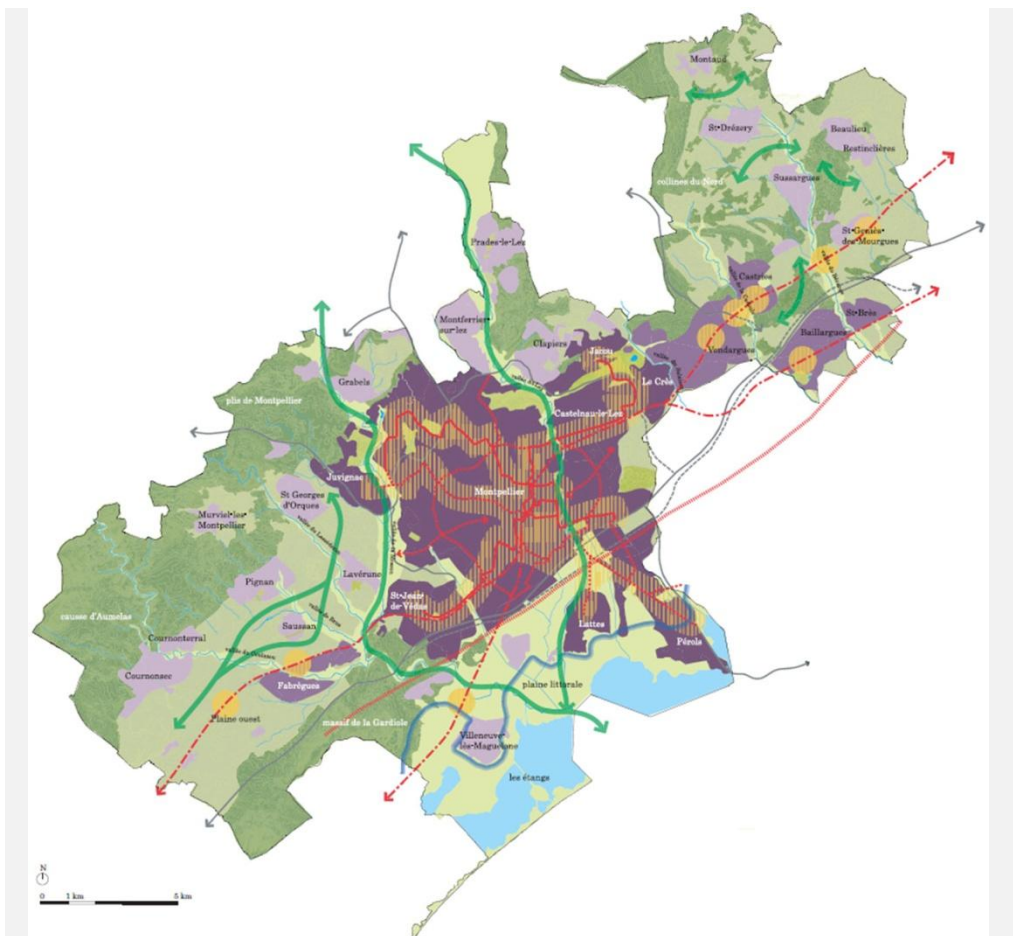


Fig. 256 | SCOT Montpellier, Intervenção no local estratégico La Méjanelle, Pont Trinquat, Reserva de solo para futura Gare TGV e estruturação da malha envolvente. Fonte: SCOT Montpellier

## 4.1.2. O Desenho: uma gestão da mudança

Nas teorias que se ocupam dos processos de transformação urbana existem diferentes formas de olhar para mudança, com maior ou menor “reserva” (ou “optimismo”), que se podem relacionar com predisposições para entender o alcance temporal de um período de transição, em circunstâncias específicas.

Quando a realidade urbana se complexifica, a prioridade pode já não ser a definição de uma acção delimitada no espaço e no tempo, mas sim a necessidade estabelecer estratégias mais “transitórias”. O que se procura é dotar a cidade de características e estruturas que lhe permitam transformar-se mais facilmente, superando mudanças ainda não previstas mas mantendo continuidade de usos e recursos que são intrínsecos. A “cidade adaptável” é uma cidade que se pode modificar sem se desintegrar, ampliando a continuidade das interacções ou reduzindo o consumo de recursos.

Com o reconhecimento dos processos de mudança como característica essencial da produção urbana, a questão da variável tempo volta a ser pertinente. Se no longo prazo as margens de indeterminação são maiores, no curto prazo outras questões de viabilidade e de aproveitamento das casualidades se impõem.

Na gestão da mudança não se tratará de antecipar um futuro, mas de imaginar os impactos da mesma, optando por processos mais estruturais ou mais incrementais. Carmona et al (2003) refere que quando as mudanças incrementais ocorrem num largo período de tempo e misturam o familiar com a novidade, tendem a ser estimulantes mas também confortáveis e bem aceites. Uma mudança incremental poderá projectar uma imagem de um futuro diferente, mas aproveitando um processo de evolução e crescimento das cidades mais lento e orgânico.

Mas a mudança pode ser suficientemente palpável para ser percebida na experiência do presente. Neste caso, é crucial melhorar o processo de controlo e decisão, pelo qual o ambiente é constantemente transformado (Lynch, 1972), intervindo de forma a:

- prover capacidade em excesso para possíveis crescimentos ou adaptações;
- assegurar rotinas e meios de comunicação;
- reduzir o tempo de resposta, estabelecendo monitorização e controlo;
- descentralizar decisões para os pontos de melhor informação;
- experimentar e desenvolver alternativas testáveis;
- redefinir soluções à medida que novas possibilidades são reveladas.

Conhecer este processo, fará só por si, parte das estratégias de gestão de mudança.

Algumas abordagens mais particulares do desenho urbano incluem no seu processo, não só os procedimentos instrumentais, mas processos de construção e simulação que acolhem a colaboração de *stakeholders*, valorizando aspectos comunicativos e interactivos. Duas abordagens distintas ilustram a possibilidade do desenho urbano ancorar uma transformação urbana, num processo interactivo no tempo.

**Adaptive Design Process** (Lukez, 2007) Conjunto de ferramentas para promover o desenvolvimento incremental e adaptativo (em vez da substituição), focado na potenciação dos factores temporais e das possibilidades de transformação, ancoradas num processo de adaptação constante, envolvendo as comunidades. Conceito desenvolvido no contexto suburbano americano das *edge cities* mostra a possibilidade de diversificação dos ambientes urbanos actuais, suportado por princípios como - identidade, relação com o lugar e com a história, construção de significados e de comunidades. Inclui várias etapas incrementais:

- ▶ Mapear - estabelecer a ligação entre passado e futuro, com leituras do território.
- ▶ Editar - avaliar a informação recolhida, direccionada ao projecto de propostas.
- ▶ Seleccionar Ferramentas e Tipologias - construir narrativas e cenários de possibilidades.
- ▶ Projectar - Definir a visão estratégica e o plano táctico.
- ▶ Simular e calibrar.

O foco do *Urban design management* e a **Integrative Design Operation** (Ahlava & Edelman, 2008) está na inclusão, no próprio processo de desenho, da reconciliação dos interesses e das estratégias dos vários interessados. Visa-se maximizar a criação de valor entre diferentes agentes e *stakeholders* - uma forma de facilitar a construção de compromissos, reduzindo a “insegurança” numa plataforma de resolução de problemas.

Baseia-se numa sequência iterativa de “*launch & feedback*”: reuniões de *stakeholders*, seminários, excursões, publicações, etc. onde a definição dos problemas, dos programas e das soluções finais é discutida e concertada em várias etapas:

- ▶ Situação Inicial – Mapear actores, valores, contexto formal e institucional, problemas, resultando numa versão preliminar do programa.
- ▶ Visão e Conceptualização - Discutir valores e características, estabelecer uma visão comum e promover colaborações, resultando num programa revisto e um “*road map*”.
- ▶ Proposta de Desenho e Realismo - Experimentar diferentes alternativas, de forma progressivamente mais realista, para maior abrangência dos objectivos.
- ▶ Avaliação - avaliar a hipótese produzida e as melhorias, com apoio dos envolvidos.
- ▶ Solução aprovada para ser produzida e detalhada.



Fig. 257 | Diagrama do processo de desenho adaptativo. Fonte:(Lukez, 2007, pp. 42–43)

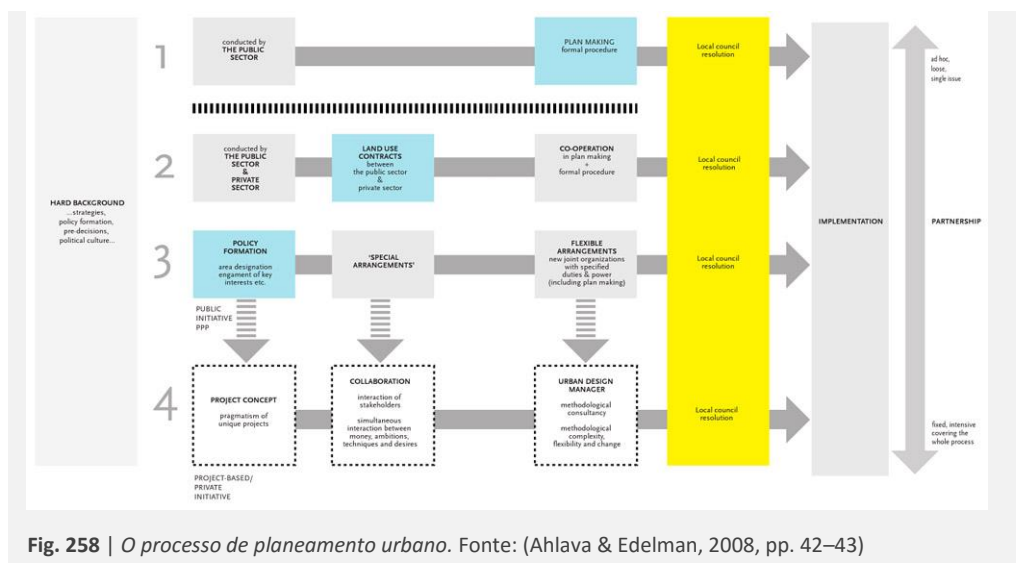


Fig. 258 | O processo de planeamento urbano. Fonte: (Ahlava & Edelman, 2008, pp. 42–43)

Outras perspectivas mostram formas diversas de “introduzir a adaptabilidade” nos processos de transformação. Por exemplo em soluções de maior **reversibilidade** - soluções temporárias ou transformáveis - com o objectivo de não comprometer acções futuras e desconhecidas, com as acções do presente. Mais efémeras e precárias, as soluções reversíveis podem desenhar novas capacidades de adaptação, intervenções de curta duração, ou espaços de reserva.

No entanto se os elementos urbanos tiverem uma vida muito curta, podemos assumir que o ambiente urbano parecerá sempre um estaleiro de obra, sempre em construção, **o pode também pôr em causa a sua sustentabilidade?** A melhor opção será a da durabilidade e do longo termo: espaços e estruturas resistentes e polivalentes que sejam interpretados de formas diferente ao longo do tempo.

Por outro lado, se um projecto nos pode dar algumas certezas a longo prazo, ele só é viável se mantiver flexibilidade suficiente para se adaptar aos processos emergentes e evolutivos da mudança. Para resistir aos imprevistos, o projecto urbano deve conservar **graus de liberdade** entre as suas partes sem que perca elementos de continuidade e legibilidade. Uma condição essencial é distinguir os elementos de transformação mais rápida, dos outros mais lentos, para que as alterações nuns não interfiram nos objectivos a curto, médio e longo-prazo. A gestão da transformação consistirá “em pensar e representar as condições formais da permanência e da substituição” (Ingallina, 2001).

Outra abordagem possível é a da **gradualidade**, onde as soluções podem atender às necessidades actuais e ser completadas no futuro: garantindo um nível de serviço mínimo e tornando-se mais completas (e complexas) no futuro. Para Herce (2013), a própria história da construção da cidade é uma prova dessa gradualidade, onde as infraestruturas sobrevivem e se vão tornando mais complementares e complexas. Esta pode também corresponder a uma acção por fragmentos - por intervenções pontuais ou sectoriais que permitem ajustes e correções ao que estava previsto.



Para potenciar os efeitos destas intervenções pontuais, é necessário uma **visão** que explore as oportunidades actuais do território, ao mesmo tempo que suporte planos e estratégias futuras. Uma visão é aberta e flexível, incorpora uma avaliação das hipóteses possíveis, delineando um horizonte de significado e uma forma de o atingir (Secchi, 2003b, 2007b).

Assim a **gestão da mudança** - a construção do urbano do futuro - **será mais um processo cumulativo e de transição, em vez de um salto para um futuro determinado**: "stronger efforts are needed at making temporal connections" (Madanipour, 2010, pp. 364–5). Para mediar a mudança, tornando-a legível e aceitável (Lynch, 1972), é necessário manter o controlo do presente, para agir no futuro próximo e manter o futuro longínquo aberto a novas possibilidades, mantendo a capacidade de responder à mudança.

## O desenho como ferramenta da construção do futuro

A importância da imagem e do mediático é um fenómeno de grande importância na produção urbana contemporânea. Mas pode a imagem como ingrediente do desenho, cumprir funções mais alargadas que as do marketing da intervenção, para uma previsualização e discussão do resultado das intervenções? **Pode o desenho, em si mesmo, ser uma forma de investigação e de construção de um conhecimento?**

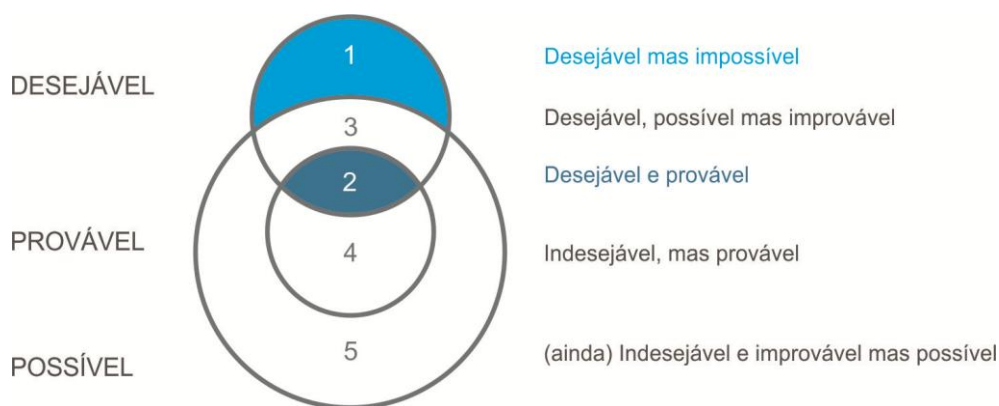
O desenho (de arquitectura) é tanto um instrumento de conhecimento como uma ferramenta de domínio e da criação do espaço. O desenho pode igualmente constituir um meio de concertação do projecto (Hayot & Sauvage, 2000), permitindo a avaliação dos actores envolvidos.

É nesta interacção entre os futuros desejáveis, prováveis e possíveis que o desenho pode acrescentar valor e novidade (Fig. 259). Os futuros prováveis estão contidos nos futuros possíveis (i.e. todos os futuros prováveis são possíveis) e os futuros desejáveis interagem com estes dois (2002). O grande círculo do possível mostra que há futuros possíveis - alguns são indesejáveis ou improváveis (nº 4 e 5). Pelo que há muitos futuros possíveis que não se podem ainda "desejar" porque ainda não estamos consciente deles. Uma tarefa principal do desenho será encontrar as possibilidades futuras que estão fora do campo do provável (nº 3), demonstrando que se podem tornar realidade. Dessa forma podem comunicar-se e discutir-se, abrindo hipóteses de viabilidade e concretização<sup>241</sup>.

A abordagem do desenho terá de investir menos na simplificação da realidade urbana e dos seus problemas, e mais na investigação e representação dos territórios e das situações da complexidade urbana - uma realidade dinâmica, inacabada, em constante mutação. Para tal as representações e abordagens descritivas, analíticas e objectivas,

---

<sup>241</sup> Esta distinção entre futuros desejáveis, prováveis e possíveis é bastante usada na construção de cenários. No entanto, alguns autores (Meyer, 2005; Ramos, 2008) reconhecem que as metodologias canónicas tendem a ser demasiado ancoradas no passado e presente, limita as variantes dentro do círculo do provável, não conseguindo descortinar estas possibilidades improváveis.



**Fig. 259** | *Relações entre os campos do futuro possível, provável e desejável.*  
 Fonte: Adaptado de (Jong & Voordt, 2002, p. 184)

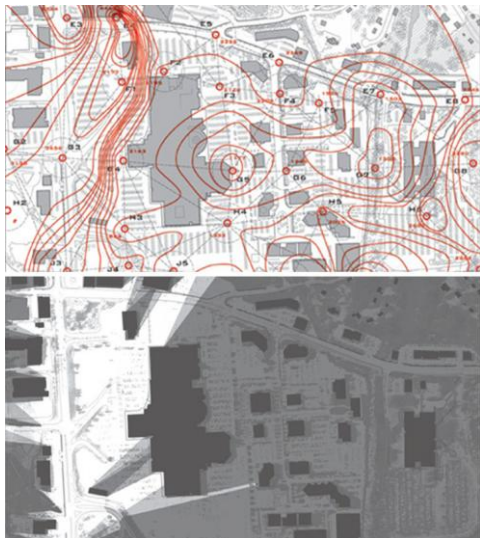
podem não ser suficientes, em detrimento de outros instrumentos mais flexíveis, evolutivos ou de simulação, que se consigam adaptar às situações específicas e contingentes da realidade em transformação.

Mapear esta nova realidade pode, em si mesma, ser uma forma de analisar e trabalhar a sua transformação - espaços de representação, de simulação, experimentação ou de recriação - pondo em evidência os factores estratégicos capazes de gerar possíveis evoluções e interações no sistema (Gausa et al., 2001), por exemplo: diagramas, ideogramas, infogramas e simulações (virtualmente) dinâmicas.

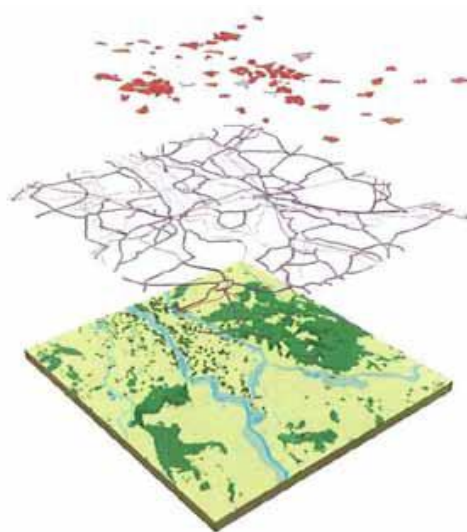
Desde logo, mapear o conhecimento do território e dos sistemas, por camadas, ou “layers”, pode ser uma forma de ordenar a informação através da sobreposição de níveis de conhecimento e acontecimentos sobrepostos, permitindo manter a independência, capacidade de evolução dos dados e componentes. Nesta linha, Lukez (2007) aprofunda as ferramentas de “mapping e cross-mapping” (Fig. 260) para entender a história e a composição de um lugar e construir um processo de transformação para o futuro. O *cross-mapping* ilustra a relação entre dois ou mais sistemas, conjuntos de atributos ou fenómenos, num determinado momento no tempo, investigando a variedade de características que compõem o território. A interdependência entre os diferentes sistemas abre possibilidades de desenho não antevistas, contribuindo para identificar problemas, desafios e oportunidades.

Noutra perspectiva, ancorada na complexidade dos territórios contemporâneos (concretamente do estuários urbanizados), Meyer et al. (2010) apresentam um modelo “Layer Cake” baseado no modelo de McHarg (1969) - uma forma de entender os diferentes sistemas e componentes que compõem a paisagem urbana e a forma como interagem. Partindo da identificação e sobreposição de várias camadas - de informação e significado - permite representar a interação entre os diferentes sistemas. Cada camada pode ser interpretada, ela própria como um sistema, ou como parte de um sistema mais amplo e interconectado, permitindo encontrar relações entre elas ao longo do tempo (Meyer & Nijhuis, 2013).

**Fig. 260** | *Dois exemplos de crossmapping.*  
Fonte: (Lukez, 2007, p. 70,71)



**Fig. 261** | *Modelo "Layer Cake".*  
Fonte: (Meyer et al., 2010, p. xiv)



O modelo hierárquico (Fig. 261) identifica e incorpora três aspectos principais das paisagens (cada uma com dinâmicas e relações próprias): o substrato do território - o solo, a água, etc. - aspecto fundamental, com uma dinâmica de mudança bastante lenta (100 a 500 anos); as redes infraestruturais, estruturantes da mobilidade e da implantação urbana e económica, com um ritmo de mudança intermédio (50 a 100 anos); e a ocupação humana, padrões de implantação urbana e actividades económicas, sociais e culturais, com mudanças mais rápidas (25 a 50 anos).

Outras abordagens focam-se no carácter experimental do desenho, como por exemplo:

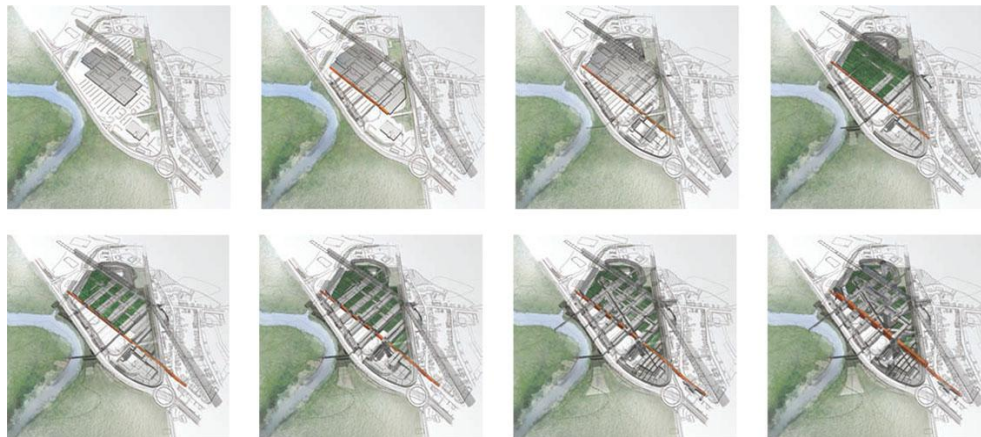
- inserção de novos usos, num contexto urbano ou paisagístico existente, gerando nova informação sobre o contexto e o problema (Meyer, 2005);
- invenção de imagens motivadoras e intensas, semelhantes a uma cenografia, onde são definidos elementos âncora do desenho e outros espaços abertos à transformação com alternativas visuais e “rotas variáveis” (Sieverts, 2008).

Noutra abordagem ao uso de cenários<sup>242</sup>, Lukez (2007) escolhe desenvolver modelos espaciais que, em vez de desenharem uma imagem futura, simulam várias possibilidades de adaptação ao longo do tempo, com uma série de imagens e objectivos compatíveis. As imagens podem ser trocadas, editadas e modificadas dinamicamente, de forma a acomodar alterações, ou atingir objectivos imediatos ou a longo prazo, com maiores graus de liberdade, para ir encontro às necessidades da comunidade.

Os cenários desenvolvem uma narrativa, em imagens ilustrativas, que ilustra a transformação física do lugar, e a forma como se muda de “cena para cena”. Cada cena representa um conjunto de acções concretas, alinhadas com os objectivos estratégicos que constroem cumulativamente, ou alternativamente a nova realidade (Lukez, 2007).

---

<sup>242</sup> Se na área do planeamento, o método dos cenários pareceu e parece funcionar razoavelmente como método de apoio à decisão; nos processos de desenho não produziu tantos resultados (Meyer, 2005).



**Fig. 262** | *Diversas cenas de um cenário de transformação.*  
 Fonte: Adaptado de (Lucez, 2007, p. 161,162,163)

O processo de transformação urbana resulta da tentativa de controlo e da expressão de múltiplas variáveis, será assim um processo interactivo com diferentes possibilidades de apropriação e margens da liberdade. O **“desenho, é afinal um gesto fundador da interacção de uma obra real, com a vida real ?”** (P. Brandão, 2005, p. 259).

### Valores intangíveis num desenho aberto à mudança?

A cultura do desenho urbano e da arquitectura é cada vez mais determinada por opções processuais (Portas, 2008b), e.g. escolhas das partes que podem ou não ser executadas, que estão ou não em aberto, as mais certas e as mais imponderáveis, a negociação e a participação entre agentes públicos e privados, o faseamento e a avaliação da intervenção. **Que valores podem ou devem conduzir a tomada de decisão?** Da análise das condições de adaptação, identificamos alguns valores intangíveis, que contribuem para uma possível gestão da incerteza: flexibilidade, diversidade e identidade.

A **flexibilidade** designa a capacidade de ser flexível, de ser deformado ou aceitar outra forma (Tasan-Kok, 2008). A flexibilidade pode também ter uma conotação negativa, de precariedade ou falta de identidade própria. No espaço urbano, a flexibilidade não virá tanto pela capacidade física de mudar ou tomar uma forma diferente, mas mais pela capacidade de ajustar a rápidas mudanças das condições sociais, tecnológicas, económicas ou do mercado, num contexto cada vez mais múltiplo e complexo.

Mais que influenciar na capacidade de previsão, a flexibilidade permite uma capacidade de reajustar a imagem do futuro à medida que o presente se altera, incluindo o uso da imaginação ou de teste de novos futuros (Lynch, 1972). Em suma, consideramos a **flexibilidade como o valor que permite acomodar as mudanças emergentes, assegurando graus de liberdade entre as partes, sem prejuízo da continuidade e legibilidade, permitindo estratégias com horizontes temporais diferentes.**

A **diversidade** como uma característica vinculada à urbanidade - estimulante e potenciadora de interacções - é desde há muito reconhecida (Jacobs, 1961). Na complexidade e multiplicidade dos espaços urbanos contemporâneos, podemos

reconhecer que diversidade urbana é um conceito que ganha pertinência. Na componente física e morfológica, as variações de forma, por razões topográficas, estéticas, funcionais, etc. são evidentes, e traduzem uma maior variedade de estilos de vida e apropriações sociais.

A coexistência de distintos grupos e comunidades que vivem no mesmo espaço pode viabilizar a intensidade urbana ou a manifestação de conflito de interesses (Sennett, 1996). A diversidade manifesta-se também na sobreposição ou interação de fluxos da mobilidade urbana e da informação, desde os meros percursos quotidianos, ao impacto espacial dos fluxos dos negócios. E ainda na multiplicidade dos fenómenos de carácter temporal: eventos, momentos, ciclos, ou a constante simultaneidade de acontecimentos individuais.

Por tudo isto, encontramos na **diversidade, uma base para a interacção de múltiplos actores, desdobrando possibilidades e acções complementares, e reconhecendo diferentes soluções para o mesmo problema.**

As questões relacionadas com a **identidade** têm tido um ganho de importância que pode ser indicador de uma crise de valores, face ao rápido ritmo de mudança e à fragmentação das identidades pessoais. Tradicionalmente a identidade é associada a um sentimento de pertença, uma relação de continuidade com o meio social e físico que nos rodeia. Lynch (1981) refere a identidade como a forma mais simples do "sentido do local", grau de reconhecimento ou memória de um lugar, que o distingue de outros pelo seu carácter próprio.

Na identidade encontramos também motivações para a transformação (Castells, 2003b): a construção de um projecto, um processo proactivo e orientado para o futuro. A identidade como narrativa reflexiva (Giddens, 1994), algo construído, com aspirações sobre o futuro, implica ordenar e estruturar o passado, presente e futuro, conferindo integridade, unicidade, permanência e segurança face aos imprevisíveis ou inesperado.

É a partir da exploração operativa da identidade que se podem promover (P. Brandão, 2008a) os significados e padrões característicos da cultura e do desenvolvimento local e a criação de novos elementos de diferenciação. Em síntese, **a identidade como valor, ancora uma relação contínua com o passado, na persistência de elementos herdados, e lança a construção de novos projecto e futuros significados. A construção da identidade não é estática nem perpétua, mas um processo temporal.**

Em resumo a Flexibilidade, a Diversidade e a Identidade são valores interligados com uma diferente forma de equacionar a questão da mudança, que imprime tensões nas questões do Desenho Urbano incidindo simultaneamente na espacialidade e na temporalidade da sua interacção multidimensional.

## Da sustentação à adaptação

Numa perspectiva em teoria contrária à anterior conceptualização da mudança estarão os valores da durabilidade. A palavra “sustentável” também descreve a capacidade de um objecto, ou de um sistema, para resistir aos factores de temporalidade, permanecendo, ou sustentando-se, ou seja, sustentando a sua permanência sem requerer recursos ou provocar efeitos que lhe sejam exógenos.

Tratar-se-á porém, não de um simplismo conservador da imobilidade, mas de entender a duração dos ciclos de vida do espaço urbano, os factores que nele intervêm e a necessidade de otimizar a sua adaptabilidade. Esta abordagem é assim mais focada nas qualidades espaciais que, no longo prazo, podem viabilizar o prolongamento do ciclo de vida de um território, que é transversal, diverso e interdependente na sua organização.

O conceito de “cidade sustentável” ou melhor, durável, será por isso uma cidade que pode resistir ao teste do tempo e, portanto, refere-se à sua existência no tempo (da sua identidade), incluindo o sentido da transformação por regeneração (da sua diversidade), e a sua resiliência (perseverança da flexibilidade). A durabilidade de um sistema urbano deve assim ser ampliada, a partir do contexto existente, na procura de uma estrutura estável que seja viável face aos recursos disponíveis, num dado tempo e lugar (com efeitos económicos, sociais e ambientais compatíveis).

A complexidade e contradição frequente dos valores envolvidos no conceito de sustentabilidade, tanto reclama uma abordagem mais centrada na reciclagem dos usos e estruturas existentes, um ancorar da acção de transformação na partilha de estrutura, ou nos usos múltiplos do espaço, na exploração do tempo, como uma preocupação com a gestão e governança e formas partilhadas de acção. Podemos assim identificar algumas hipóteses que estratégias de desenho, de adaptação, ou sustentação:

- ▶ **Valorização do existente:** edifícios, elementos naturais, espaços públicos, infraestruturas urbanas, comunidades, etc. As acções diversificadas – de regeneração, reutilização, recuperação, etc. - podem ser um ponto de partida e âncoras de certeza para iniciar o processo de transformação.
- ▶ **Espaços multifuncionais para diferentes usuários:** espaços híbridos, com a sobreposição de usos complementares, novas formas de partilha do espaço colectivo, suportando variadas interpretações.
- ▶ **Convergência dos interesses,** acções ou valores percebidos, assegurando a continuidade em elementos da estrutura física, garantindo que a intervenção promove o sentido de pertença e identidade urbana.
- ▶ **Âmbito multi-escalar** do desenho combinando geometrias variáveis e partes autónomas, permitindo a implementação de soluções independentes mantendo coerência entre as relações locais e metropolitanas.
- ▶ **Paisagem como recurso de desenho,** integrando questões ambientais e produtivas, criando ligações entre intervenções, permitindo novos usos e práticas sociais, promovendo a regeneração e apropriação.

- ▶ **Horizontes temporais diferentes**, encadeados por uma estratégia conjunta e gestão contínua. Com diferentes pontos de decisão permite que possam ser desenvolvidas em âmbitos diferentes e face a alterações e recursos futuros.
- ▶ **Diferentes cenários**, pondo em discussão aspectos imprevisíveis do futuro, promovendo a interacção entre os diferentes actores, procurando soluções que combinem graus diferentes de imaginação e informação.

Mantendo a assunção que nem todas as incertezas são redutíveis, o futuro manterá umas doses de aspectos conhecidos e outras de desconhecimento e imprevisibilidade. Face à crescente “aceitação da incerteza”, são várias as tendências de desenvolvimento positivo do conceito, contribuindo para melhor lidar com a incerteza, pela construção do novo tipo de conhecimento, que enunciamos, em quatro direcções.

#### ▶ 1. Maior adaptação e aprendizagem nos processos

Para lidar com as dinâmicas urbanas contemporâneas - rápidas mudanças e transformações - reclama-se uma maior variedade e flexibilidade aos processos tanto no planeamento, como na programação e desenho urbano. Já que hoje, em vez de uma tendência para a homogeneidade, generalidade e abstracção dos processos normativos, haverá cada vez maior necessidade de processos casuísticos e de particularização na gestão urbanística. Por seu lado, uma maior flexibilidade introduz maior capacidade de adaptar, ajustar, corrigir, etc. trabalhando incrementalmente.

A gestão da adaptação envolve um processo iterativo e estruturado, onde permanentemente se reconsideram as premissas e acções mediante novos dados. A integração do novo conhecimento requer que a aprendizagem seja parte activa dos processos urbanos: a base de conhecimento para a tomada de decisão crescerá ao longo do tempo, informando as decisões seguintes, com os resultados preliminares dos instrumentos e a percepção renovada dos actores envolvidos.

Uma maior flexibilidade também implica riscos (Tasan-Kok, 2008): a ausência de regras fixas, a má condução da transformação, mudança de objectivos ou subjugação aos actores do mercado. Balançar a flexibilização e os riscos da sua “desmaterialização” é uma tarefa importante que se impõe ao planeamento e ao desenho urbano.

#### ▶ 2. Maior abertura dos processos e participação

Para responder às necessidades mais diversas, dos grupos e utentes urbanos, os processos devem ser mais flexíveis, abertos e interactivos, fomentando a criatividade, a inovação, o pluralidade ou a diversidade. Ou seja, há uma maior receptividade e procura de incluir um maior leque de ideias e conhecimento - disciplinar, interdisciplinar e não profissional - que introduzem novas formas de ver os problemas e a realidade urbana.

A participação, sob diversas formas, dos habitantes, dos utilizadores, dos vizinhos e de todos os actores implicados, torna-se essencial, contribuindo para gerar novas formas de conhecimento - com outros valores e argumentos. Por um lado, isto implica maior

esforço na comunicação entre os diferentes intervenientes e saberes, canónicos e não canónicos. A incorporação de mais diversidade de perspectivas contribui para uma melhor resposta e abordagem aos problemas, mesmo podendo expandir o conflito e implicar uma maior demora na tomada de decisão (Christensen, 1985).

### ▶ 3. A construção do consenso e do compromisso

O controlo da transformação urbana, das suas necessidades e dos objectivos, não se cinge por isso às agendas dos planeadores e dos decisores. Trata-se cada vez mais, não apenas de debater opções ou de aperfeiçoar propostas, mas de produzir em conjunto os processos de transformação - desde a formulação dos problemas e objectivos, às soluções e sua concretização. Diversas estratégias - de identificação dos valores e interesses presentes, de articulação de entidades e *stakeholders*, de negociação - farão cada vez mais parte dos processos de planeamento e desenho, acompanhando a elaboração e execução dos instrumentos (mais canónicos) de produção. Esta perspectiva dá tendencialmente origem a soluções “feitas à medida” e menos à aplicação de regras genéricas, de leis “universais” (Ascher, 2001).

Estes processos podem também dar origem, a estratégias mais abertas à interpretação e mudança, como a construção de “narrativas colectivas” (Madanipour, 2007) que permitem incorporar o inesperado da mudança; ou de “espaços narrativos”, abertos e em construção, que convidam à criação e à partilha de experiências. (Sennett, 1992a).

### ▶ 4. Trabalhar com “hipótese de trabalho” de forma incremental e iterativa

Fugindo à rigidez de prescrições demasiado pré-determinadas, em determinados casos, podem-se considerar as soluções encontradas ou concertadas, como “hipóteses de trabalho” (*working hypothesis*) em vez de verdades absolutas (Christensen, 1985). O desenvolvimento deste raciocínio pode contribuir para combinar visões e objectivos a longo prazo, com soluções e implementações mais curtas, conjugadas com ferramentas de simulação e modelação.

Em síntese, evidenciam-se da lista acima, uma maior importância das questões processuais no processo de desenho: desde logo na discussão e na definição dos programas, agora mais abertos e ambíguos, até a temas de implementação faseada das propostas. Será necessário então adequar as formas de desenhar na escala urbana e metropolitana, através de processos em que as possibilidades possam ir sendo definidas ao longo do tempo, construindo estruturas coerentes e com maior sustentabilidade?





## 4.2. ABORDAGEM PROCESSUAL: A estruturação urbana



Fig. 263 |  
Passadiço do  
Moinho,  
Alburrica,  
Barreiro.  
Fonte Própria,  
2015

*A continuidade do que liga vive com as descontinuidades do que é ligado*

*(Portas, 2001a)*

Como definir uma matriz de estruturação do território com base interdisciplinar e apoiada no princípio da continuidade, na sua aplicação, à transformação urbana, em períodos de indeterminação?

Uma abordagem baseada nestes propósitos suportará diferentes formas de intervenção: uns casos menos rígidas e globais (através do parcelamento ou faseamento) ou noutros menos fragmentadas (com maior integração). Os elementos a determinar, serão aqueles com capacidade para gerar outras acções a partir da sua maior duração e adaptabilidade.

Nesta lógica, podendo reutilizar padrões urbanos existentes, ou reciclar alguns dos seus elementos em articulação com espaços e elementos emergentes, i.e. trata-se de procurar uma lógica processual da adaptabilidade (Sieverts, 2003), que porventura valorizará os aspectos de programação-estratégia e operativa.

Uma matriz de interpretação da continuidade terá de garantir a articulação de diferentes escalas. Mas a distinção entre a multiplicidade das escalas (do território ao espaço urbano de proximidade) corresponderá a diferentes problemas, métodos, recursos e instrumentos de acção?

## 4.2.1. Como estruturar a cidade perante a incerteza

**Como desenhar um espaço urbano “não terminado”, concebido como “obra aberta”, adaptável aos desafios e propósitos de hoje e que possa acomodar as transformações vindouras que ainda não se podem antecipar?**

A gestão desta mudança pede um processo cumulativo, adaptável, uma forma de abordar a mudança ao longo do tempo, tomando em conta as necessidades actuais e imaginando futuros possíveis, desenhado a transformação ao mesmo tempo que se lida com elementos incertos ou instáveis (A. Brandão, 2014).

É fácil encontrar manifestações diversas no meio urbano - desde dinâmicas de decréscimo e “esvaziamento”, fluxos de expansão e crescimento, operações de reciclagem e regeneração - que integram vários campos e escalas de acção. Desde o pequeno edifício, ao amplo território, das redes de mobilidade aos espaços naturais. Será necessário então, desenhar os processos para que abarquem as distintas escalas relevantes, e com isso uma maior complexidade de factores?

### As múltiplas escalas de acção, do espaço e do tempo

Se falarmos do espaço a partir de uma perspectiva temporal, porventura, todas as escalas urbanas (as da proximidade e as da distância) se referem à mesma realidade: tudo aquilo que está a meia hora de distância é próximo, o modo de lá chegar é que varia. Se é assim, entre uma e outra escala não se define o campo de acção de uma e outra “disciplina” – por exemplo, o planeamento urbano vs. o desenho urbano – numa distinção de fronteira entre “disciplinas”, como se o desenho urbano fosse definido pela alegada “escala de acção” intermédia, entre a arquitectura e o planeamento urbano.

A própria noção de escala, não é em si mesma, uma medida ou dimensão (Folch, 2003), mas o que exprime o carácter da relação próprio de um fenómeno. Assim quando a realidade urbana se complexifica, deixa de ser a sua dimensão a definir os tipos de acção reguladora, e passa a ser a necessidade de reestabelecer a continuidade, através da rede de usos, de espaços, de relações, de significados.

De facto, a necessidade “obsessiva” de coerência entre as diferentes escalas de acção, pode conduzir à determinação de uma interminável e sempre improvável sequência de acções - num “urbanismo em cascata”. Aqui a lógica de regulação do espaço urbano é do espaço maior para o menor, com os mesmos dados e critérios, mas com maior grau de detalhe sucessivo. As decisões de localização na “grande” escala determinam a definição do espaço à “pequena” escala, procurando-se atingir a “coerência final”.

A rigidez do processo e a falta de atenção às especificidades de cada contexto tem motivado críticas a esta abordagem, ineficaz na antecipação da mudança e na activação das estruturas e malhas de suporte (Portas, 2012a). Hoje é já reconhecido, tal processo,

como “improcedente”, perante o fenómeno das novas relações espaço-temporais, entre as diferentes componentes do espaço.

Poderemos já admitir como adquirido que, nos processos de regulação há um domínio analítico e estratégico (o dos planos), um domínio da programação das acções no tempo e respectiva instalação de serviços e infra-estruturas (o dos programas) e um domínio do desenho (o projecto) integrando acções públicas ou privadas que fazem parte do “dar forma” ao espaço.

A diferenciação e articulação entre estes processos - plano, programa e projecto – não implica uma ordem fixa, nem cada uma deles pode ser visto de uma forma uniforme, identificando para todos os momentos e propósitos. A especificidade do espaço público como elemento durável e organizador do urbano, em características como a continuidade ou a interacção, é concordante com outros elementos sistémicos, como o das infra-estruturas ou o da paisagem. Evidenciam cada vez mais, como é o desenho dos “espaçamentos” que pode integrar diferentes e simultâneas escalas espaço-temporais, articulando os diferentes tempos, tanto das intervenções, como das deslocações e ainda das transformações. “What links these different scales of involvement is the central feature that they all collectively make up the urban space” (Madanipour, 1996, p. 97).

O entendimento de que há escalas temporais da urbanidade pode-se basear nos aspectos da gradualidade, reversibilidade, ou diferentes ritmos de mutação nos diferentes elementos urbanos... pelo que é necessário desenvolver novos conceitos e processos da relação entre o desenho (de curto prazo em projectos, acções e actores concretos) e o planeamento (a médio e longo prazo em visões, alternativas, etc.).

## Uma visão estrutural do urbano: dos sistemas às *layers*

É através de uma estrutura que um sistema - como o urbano - se torna legível e inteligível (Adrian Forty, 2000a in Cowan, 2005). O conceito sugere a ideia de um esqueleto construtivo de sustentação, a ideia de permanência, de esquema organizativo (Solà-Morales, 1969). Noutras acepções, estrutura e estruturação, ganham outros significados, ligados às teorias dos sistemas complexos ou ao estruturalismo: a estrutura designa o conjunto das relações mútuas e interconexas, entre os diferentes elementos e processo que compõe o sistema, com legibilidade intrínseca e auto-suficiente (Blanco, Carvalho, Pais, & Moura de Sá, 2013).

Portas (2007b) define (a partir de Choay em 1969) o espaçamento, como este espaço de sentido múltiplo: “espaço entre”, espaço que separa e que liga, de contacto, de conexão entre as pessoas e os lugares. É o espaço não construído que ordena, dá carácter e sentido à cidade - comum à construção, à estrutura e à paisagem urbana - referente estável face à mudança de outras componentes.

Esta abordagem sistémica (McLoughlin, 1969) define um sistema de partes interconectadas, onde cada parte pode ser vista individualmente, e onde o sistema

conjunto pode ser considerado como parte de outro sistema mais alargado. A interação entre as partes mantém o sistema em funcionamento, como estruturas interdependentes. A relação entre o todo e a soma das partes, a “finalidade do todo” sobrepõe-se “à finalidade das partes”<sup>243</sup>, por exemplo: comunicações, espaços livres, equipamentos e infraestruturas básicas (Solís, 2009).

As relações estruturais entre os elementos permitem-nos avaliar a legibilidade, aspectos da organização urbana, do funcionamento das actividades, de âmbito económico e social. A cidade cresce apoiando nos sistemas de abastecimento ou mobilidade, em redes, infraestruturas, malhas geradoras (Martin, 1972), num processo gradual e contínuo de urbanização e adaptação, como por exemplo dos caminhos rurais que se transformam em estradas e ruas. Mas o crescente protagonismo das redes - e difusão da capacidade de interrelacionar o mais possível - deu por vezes mais relevância às funções de circulação e comunicação, que à capacidade estruturante da urbanidade (Dupuy, 2000).

A rede e as relações que ela proporciona, sobrepõe-se aos constrangimentos territoriais, e tornam necessário entender a cidade e o espaço urbano a partir da complexidade das mesmas (Acebillo et al., 2012). Apesar da crescente produção teórica em torno da cidade em “rede”<sup>244</sup>, ou de “meta-cidade” (De Matteis, Ascher, Secchi e outros), não é fácil encontrar correspondência operativa, de produção da forma e das actividades urbanas, que permita integrar as escalas da urbanidade contemporânea. **Como reverter a perda de continuidade dos espaços estruturantes e articulados?**

O urbano fragmentado e desconexo, é um território da dispersão assente em redes e lógicas individuais. Se se torna pertinente retornar ao papel organizador da estrutura, reforçando o crescente valor das redes (como oportunidades de integração e de condensação de relações), também se deverão assegurar graus de liberdade. A tarefa da estruturação pode apoiar-se, no potencial existente para criar centralidades, intensificando e investindo na estrutura (Herce, 2013), mesmo que aceitando a indeterminação nos espaços entre ela.

Esta rede de espaços estruturantes suporta uma gestão adaptativa, de resposta rápida à procura diferenciada, às necessidades dos usuários, às diferentes alturas do dia, do ano, às exigências de novas extensões ou de diversificação dos elementos (Dupuy, 2000). Portas (2003b, 2012a, 2013 entre outros) identifica a possibilidade de um desenho que tenha em conta os graus de liberdade dos elementos constituintes da urbanidade, pensados como “layers” relativamente independentes, passíveis de ser formalizadas em diferentes fases de intervenção e prevendo as necessárias articulações.

---

<sup>243</sup> É a mesma relação de complexidade que Alexander (1965) procura nas estruturas das cidades “orgânicas”, onde há conjuntos de elementos que se sobrepõem e interligam.

<sup>244</sup> A ideia de um “urbanismo de redes” não é inédita na história do urbanismo, Dupuy (2000) elenca estas mesmas características nas obras de Cerdà, Soria y Mata, Haussman e Frank Lloyd Wright.

Uma actuação por camadas relativamente autónomas permite desenvolver linhas de acção independentes, sem que isso implique o desenho total e simultâneo de todas as componentes, das quais o grau de conhecimento ou confiança é diferente. Da mesma forma, a definição das *layers*, pode funcionar como o principal "discriminante" que assegura a compatibilidade com outras acções no espaço, com objectivos e estratégias comuns e sem a perda de objectivos para um futuro consistente, através da sua articulação no tempo.

Este tipo de abordagem (Á. Domingues, 2011) deve privilegiar os elementos mais duradouros na cidade - os que suportam e os que estruturam - assegurando graus de liberdade, para decisões posteriores a partir de recursos, actores ou oportunidades disponíveis. Assim, uma acção combinada a partir do "sistema de espaços colectivos centrada nos eixos e nos nós indutores de actividades servidas e a construção da paisagem" (Portas, 2004), pode enquadrar métodos e instrumentos distintos e apropriados a cada situação.

A partir de elementos transversais, básicos e de suporte de maior durabilidade (Portas, 2012a) - seja na cidade consolidada ou no urbano fragmentado - pode-se reestabelecer uma continuidade, conectando conjuntos desarticulados. Nesta lógica, as *layers* principais podem suportar a acção urbana, articulando elementos estruturantes (Carvalho, 2009; Á. Domingues, 2009; Portas, 2004, 2012a):

- ▶ **sistemas e estruturas ambiental e paisagística**, determinantes a longo prazo, de transformação lenta e organizados na macro escala (topografia, hidrologia, cobertos florestais e manchas agrícolas, etc.);
- ▶ **suporte infraestruturais**, indutores do movimento, da conectividade e acessibilidade, ligam e articulam transversalmente o território através de eixos que perduram no tempo;
- ▶ **espaçamentos estruturantes da urbanização**, polarizadores da vida e das actividades urbanas, marcadamente de carácter público, organizam a edificação e promovem a integração local ao longo do tempo.

As relações entre infraestrutura, paisagem, espaço público em condições dispersas ou periférica, não enunciam mais um sistema hierárquico, ligações lineares, cumulativas ou rígidas. Pelo contrário mostram-nos uma outra organização, em que os diversos elementos urbanos são tratados em combinações ou sequências diversificadas, em que as interligações, os contactos e as referências estão em movimento - **a metáfora do hipertexto**. O hipertexto segue uma estrutura diferente da trama habitual (Á. Domingues, 2009), estabelecendo outras relações entre os vários sistemas que compõe a cidade contemporânea. A partir das redes de unidades elementares do território, cada um desses aspectos, se estrutura ele próprio, numa outra grelha temática, mais fina, e assim sucessivamente (Portas, 2003b).

Isto permite restituir a complexidade, sobrepondo os sistemas (na cidade existente e na urbanização emergente), de forma a evidenciar as suas interdependências e identificar os pontos de contacto entre eles. Estes serão os espaços onde o potencial de acção terá mais repercussões (Portas, 2003a). Assim, em vez de uma análise temática funcional ou sectorial, podemos identificar a partir de cada ponto, várias possibilidades de ligação, com outras tantas interacções possíveis. “O processo de construção de sentido” (Á. Domingues, 2009) pode seguir diversos caminhos, distintos dos fixados ou imaginados à partida. Uma estrutura de hipertexto permite-nos passar de um meio para o outro, participar em múltiplas interacções, numa infinidade de significados urbanos.

Estes “agrafos” podem funcionar como sistemas de integração à grande escala e sentido na escala da proximidade - permitindo estabelecer uma ideia de estruturação que elenque fenómenos e tendências mais ou menos reconhecíveis, mantendo a capacidade de evolução e transformação aberta. Uma estrutura malhada e elástica capaz de tecer os processos novos e os existentes, de suportar acções que, para produzir efeitos, já não necessitam de ser rígidas e globais ou genéricas e fragmentadas, mas sim centradas nas relações e ligações.

Será então, esta escala de acção, baseada na estruturação e integração das redes, através de elementos de re-estabelecimento de continuidades, um tipo de processo indutor da teia da urbanidade, que permite a outras coisas, acontecer?

## 4.2.2. Estruturar a continuidade: Espaço Público, Infraestrutura e Paisagem

**Procuramos nos valores invariáveis da paisagem** (potencialidades de produção, consumo e lazer), **da infraestrutura** (suporte à ocupação urbana e oportunidades de mobilidade) **ou do espaço público** (capacidade de interacção, identificação e partilha) **uma moldura base para definir estratégias de estruturação para gerir a incerteza.**

Se na história da cidade, é mais provável que estes “espaçamentos” perdurem mais que o parcelamento e as edificações, é porque como espaços públicos, estão sob o escrutínio público ou colectivo, o que não acontece nos espaços privados (Kostof, 1991). O suporte é o colectivo, o comum. Não pode ser neutro ou indistinto, porque é ele que ancora o restante. O seu desenho deve vincar o que é importante e valorizado colectivamente.

As acções integradas relativas às infra-estruturas, às paisagens e aos espaços públicos - podem garantir uma diversidade de opções e uma continuidade das funções que possibilitem uma transformação flexível mas ancorada no lugar (A. Brandão & Brandão, 2013). Aprofundamos por isso, as definições e implicações de cada um deles, utilizando como exemplos alguns casos concretos com lógicas sistémicas e de integração.

### Paisagem

Consideramos a paisagem<sup>245</sup> com um sistema complexo e dinâmico, onde vários aspectos naturais e culturais interagem ao longo do tempo. A Convenção Europeia da Paisagem define-a como “uma parte do território, tal como é apreendida pelas populações, cujo carácter resulta da acção e da interacção de factores naturais e ou humanos”<sup>246</sup>.

Tradicionalmente, a noção é entendida a partir de categorias disciplinares relativas ao território como a geografia, geologia, ecologia, hidrologia entre outras, incorporando também a expressão cultural, i.e. da sua relação com a actividade humana. Os vários olhares disciplinares (e interdisciplinares) constroem definições alargadas onde se distinguem aspectos de realidade objectiva e subjectiva:

- ▶ Os aspectos mais objectivos estão relacionados com ordem natural, física, biológica, ou resultantes da acção humana (Saraiva, 1999).
- ▶ Na óptica da ecologia da paisagem, destaca-se uma visão sistémica (Brandt, 1998), complexa e dinâmica, com interacção de factores naturais e culturais ao longo do tempo, integrados numa estrutura global coerente.
- ▶ Na componente subjectiva, entram os valores interpretativos, estéticos, culturais, espirituais ou económicos, que distinguem a noção de paisagem de outras (como território ou espaço geográfico), com base em parâmetros visuais.

---

<sup>245</sup> Os estudos da paisagem têm origem na tradição naturalista de Europa central, nos estudos sistemáticos de observação da natureza, da geografia e ecologia, no início do séc. XIX (Solís, 2009).

<sup>246</sup> (Decreto 4/2005, Anexo 1, de 14 de Fevereiro Art. 1º).



- ▶ Os processos de valorização ou identificação (individuais ou colectivos, privados ou sociais), em que se destacam alguns fenómenos (Zoido et al., 2000), exemplo da permanência da natureza em relação a outros aspectos mais variáveis ou da integração da memória, da cultura. Nesta relação podemos dizer que ela é um registo da memória e da identificação cultural (Gaspar, 1993).

O carácter de síntese é salientado por várias características:

- ▶ no campo da percepção, facilita a relação una do conjunto com as partes: “(...) la apreciación panorámica y la percepción de detalles que componen la estructura de la imagen (...)” (Zoido et al., 2000, p. 249);
- ▶ na representação do território como um “elemento fundamental das identidades local e regional” e a compreensão integrada de várias componentes - natural, histórica, cultural e científica. (Correia, Cancela d’Abreu, & Oliveira, 2001).

Embora distintiva, a paisagem não é estática. Pelo contrário apresenta-se com um sistema dinâmico, em mudança a reinterpretção (Antrop, 2005), mas capaz de suportar as comunidades, conduzindo-as através das transformações.

Apesar da “raiz” da paisagem estar nos sistemas da natureza, na cidade pós-industrial, a paisagem urbana é mais marcada pelo contínuo construído de características urbanas, enquanto a agricultura, floresta e os espaços naturais são mais descontínuos no território. O ordenamento e desenho da paisagem centrou-se sobretudo em espaços protegidos, tipologias de recreio (quintas, hortas) ou de embelezamento, nem sempre conseguindo assegurar a sua continuidade.

As distinções entre rural e urbano passam a conviver com novas categorias híbridas, deixando de representar uma relação ordenada e estruturada com as actividades humanas (Á. Domingues, 2007), numa expressão de multiplicidade. Da mesma forma, a relação das comunidades com os seus lugares mudou: não só as pessoas não são vinculadas apenas a um dado território e paisagem, como os agentes da transformação da paisagem são múltiplos e globais (Tarroja, 2006).

### **Como pode este tipo de paisagem enquadrar-se num conceito operativo de gestão da transformação, articulando com outras componentes, para gerar continuidade?**

A expansão do conceito de paisagem alarga a atenção que lhe é dada e as disciplinas que nela intervêm, com primazia para as áreas de intervenção e protecção nas componentes sociais e ambientais. Implica a necessidades de novos cruzamentos interdisciplinares, mas enfatiza a capacidade de estabelecer uma aproximação integrada (não sectorial), entre elementos e processos de natureza ecológica, económica, social, cultural e urbanística (Tarroja, 2006). E pode proporcionar uma das bases mais adequadas para a gestão integrada do território pela “expressão de numerosas relações estabelecidas ao longo do tempo entre os factores naturais e humanos num determinado território” (Correia et al., 2001).

A paisagem pode também ser vista pelo seu carácter sistémico: um ecossistema de ecossistemas (Meyer & Nijhuis, 2013) que agrega diversos elementos e variáveis que estabelecem inúmeras relações entre eles. Embora a sistematização da organização dos espaços verdes de uma cidade tenha sido desenvolvida na história da cidade<sup>247</sup>, um maior foco no carácter sistémico da paisagem, permite hoje aproximá-lo à organização infraestrutural na cidade. As ligações e espaços verdes podem assumir o papel de estruturação, num sistema mais amplo e abrangente: "todo el espacio no construido permite uniones urbanas y puede ser apoyo de una unión verde" (Durany, 2006, p. 106).

Sobre o aspecto temporal, apesar da paisagem estar associada a uma maior permanência e continuidade, algumas reflexões descolam-se da visão fixa e imutável. O que podemos observar no presente, é o resultado da sobreposição dos elementos que perduram no tempo e de outros que mudam com maior facilidade, quer sejam naturais ou culturais. Para distinguir estes dois processos, Spirn (1993) identifica duas estruturas diferentes: uma "estrutura de superfície", que é resposta às mudanças em curso e uma "estrutura profunda" mais duradoura e fundamental, produto de uma interacção no tempo longo, incluindo processos a várias escalas (da macro à micro).

#### **A integração da paisagem na matriz da continuidade pode contribuir para:**

- ▶ aproveitar a relação de conjunto, complementada com o aspecto relacional e de identidade que lhe está inerente (**identidade**);
- ▶ valorizar o equilíbrio das estruturas naturais, através de soluções que se integrem e se articulem sistemicamente nos ambientes urbanos (**diversidade**);
- ▶ distinguir os aspectos mais estruturais e integradores, dos que mudam "ao sabor dos tempos" de forma a diferenciar as estratégias possíveis (**flexibilidade**).

Estas acções podem contemplar tanto processos de urbanização da paisagem natural ou rural, como noutros casos, por ruralização da cidade a articulação de espaços e componentes diversas, numa estrutura coerente.

#### *Caixa 6 A paisagem como sistema metropolitano: Emscher Park*

Na região do Ruhr na Alemanha, o projeto **IBA<sup>248</sup> Emscher Park** construiu um novo significado para uma paisagem metropolitana, a partir do seu desenvolvimento urbano, social, cultural e ecológico. Pretendeu impulsionar um processo de transformação de uma antiga região industrial, marcada pela poluição ambiental e decadência das indústrias, a partir da ligação de espaços fragmentados por uma intervenção paisagística e ecológica. A iniciativa permite discutir se é possível conceber um lugar à escala regional, ancorado na continuidade da sua paisagem.

O eixo condutor e estruturante da intervenção é rio Emscher, em torno do qual se desenvolve um "parque de paisagem" de escala regional, articulando várias comunidades. O rio e a paisagem

<sup>247</sup> E. g. Chicago com Olmsted e Barcelona com Rubió i Tudurí.

<sup>248</sup> Internationale Bauausstellung (ou Exposição Internacional de Construção). Desenvolvido na Alemanha, como uma metodologia de intervenção territorial, trata-se de um programa de variadas actividades, com o objetivo de mostrar e impulsionar novas ideias e projetos, articulando e unindo diversas entidades.

natural são as infraestruturas centrais, criando um novo lugar de forte conotação simbólica. A despoluição do rio e a regeneração dos espaços verdes permite conceber um sistema interconectado de parques e espaços abertos, como espinha dorsal ecológica da região.

Com um horizonte temporal de 1989 a 1999, o projecto combinou, numa perspectiva incremental, uma estratégia e objectivos de orientação de longo prazo, com projectos individuais e autónomos para a implementar (Sieverts 2007), numa ideia comum de recuperação da região: identidade, paisagem, estruturas funcionais, comunidades, etc.

Os projectos abordam a reutilização dos espaços industriais para usos culturais, parques tecnológicos, parques urbanos, mas também a regeneração do sistema hídrico, a criação de emprego, a qualificação da população ou da habitação, mas sobretudo a criação de uma nova rede e imagem de conjunto, feita a partir das partes.

Uma dessas, exemplificada com o West-Park na cidade de Bochum, promoveu a transformação dos terrenos de uma antiga siderurgia num parque público, aproveitando e integrando os vestígios industriais na construção da nova paisagem. A proximidade da malha urbana facilita a integração na vivência quotidiana e noutras redes de espaço e uso público e de mobilidade diversa. Para além da recuperação das estruturas ecológicas, são localizados novos usos culturais que diversificam a utilização e os significados do lugar.



Fig. 264 | Emscher Park: Mapa da área de intervenção. Fonte: Metropole ruhr(Site)

Fig. 265 | Westpark Bochum (baixo). Fonte: (Sieverts, 2007, p. 29, 33 e 35)

## Infra-estrutura

A infra-estrutura pode ser entendida como o sistema dos conjuntos de elementos que enquadram e suportam a estrutura urbana. Numa lógica territorial, representa um

sistema técnico das diferentes estruturas, equipamentos e serviços (viários, de mobilidade, saneamento ou fornecimento de energia) num determinado território. Numa visão sectorial, cada rede infraestrutural é concebida segundo objectivos e lógicas próprias. Mas há vantagens em não conceber cada rede de forma isolada, mas focando nos seus efeitos combinados do seu serviço, com maior eficácia e menos custos (Herce, 2010).

O seu papel na promoção da "vitalidade" da cidade, estimulando o uso do espaço urbano e articulando a urbanidade, é patente ao longo dos tempos e determinante para a configuração urbana, com flexibilidade reduzida e custos de implantação elevados. As novas relações físicas criadas pelas infraestruturas põem em relação os vários elementos da cidade, criando "solidariedades" entre espaços e actividades, proporcionando novas dinâmicas (Dupuy, 1984). Muitas vezes é esta relação intrincada entre actividade e acessibilidade, a concentração entre acontecimento e movimento que é o "motor" do fenómeno urbano e protagonista da vida no espaço público.

A infraestruturas é também vista como uma grelha (Martin, 1972), como geradora e moldura da urbanização - uma espécie de tabuleiro que define as regras de um jogo, permitindo a liberdade aos jogadores individuais. Mais ligada à infraestruturas viária, a relação entre a definição da rede e a construção e preenchimento da mesma, pode apresentar diferentes padrões de crescimento.

Mais recentemente a infra-estrutura passa também a designar canais de comunicação e tecnologias de informação, favorecendo a abertura e a descentralização do espaço urbano. A sobreposição das várias redes infraestruturais, com predomínio para a extensão da mobilidade, "co-estrutura" a cidade contemporânea, alargada e extensiva, "pelo uso de novas técnicas de comunicação, de conservação e de transporte de bens, pessoas e informações" (Ascher, 1995, p. 21). A dispersão dos processos de urbanização é, ao mesmo tempo, causa e efeito da acção e proliferação das infraestruturas.

Assim, na cidade pós-industrial pode procurar-se uma nova abordagem tecnológica, mais ligeira e adaptável, em que a infra-estrutura é pós-linear, deixando de funcionar num sistema único e passando a integrar múltiplas lógicas de rede (Castells, 1989). A proximidade e facilidade de interacção, não dependem sempre da contiguidade física, mas da conectividade à rede (Borja & Castells, 1997).

Num olhar para a cidade alargada, as transformações do sistema urbano das mobilidades e o desenvolvimento de transportes e tecnologias de comunicação tanto podem ordenar e articular pólos de concentração existentes, como potenciar novos sistemas de centralidade. As trocas, os fluxos, os intercâmbios entre os vários nós, são uma constante da cidade de hoje e as redes em que se apoiam os sistemas, podem constituir por vezes uma alternativa ou uma substituição de tradicionais relações sociais e urbanas unidireccionais (Ascher, 1995).

**A que desafios podem responder e que potencialidades podem desencadear as infra-estruturas, numa abordagem mais ambiciosa que a solução de questões sectoriais?**

Como espinha dorsal da transformação, a infraestrutura é um dos elementos mais duradouros no ambiente construído (Capel, 2002), sendo visível numa fase inicial e prolongando a sua ocupação no tempo. Enquanto os edifícios e os usos são mais facilmente substituíveis, o traçado e os sistemas de abastecimento tendem a perdurar, podendo suportar vários ciclos e vagas de transformação (Lukez, 2007), mantendo a legibilidade. Para além de implicarem e suportarem um serviço público e a continuidade no tempo, podem desempenhar um papel na identificação dos lugares, como referência para a transformação ao longo do tempo

Mas a infra-estrutura é hoje parte de sistemas de "redes e de fluxos", com desenvolvimentos à escala dos territórios onde articulação e a conexão são elementos imprescindíveis, e com uma diversidade maior de variáveis e factores não apenas relativos ao dimensionamento de capacidades, origens e destinos. Na definição de rede, Dupuy (2000) identifica três características/critérios que aplicadas na perspectiva urbanística podem desempenhar novos potenciais de relação:

- ▶ topológica: a rede estabelece ligações directas, maximizando relações entre os pontos, independentemente da sua localização, para além de limites e barreiras.
- ▶ cinética: a rede permite novas relações entre o tempo e o espaço, a partir da circulação, da velocidade, ligações e transferências, tornando-a privilegiada para o movimento;
- ▶ adaptativa: a rede pode ser desenhada para se adaptar ao longo do tempo e evoluir a partir de novas necessidades, através da incorporação de novas extensões ou pela diversificação de estruturas.

A expansão das redes de infraestruturas no território modificou as formas de ocupação do espaço, que se conectam directamente, sem necessidade de intermediários (Á. Domingues, 2009), articulando diferentes escalas. A infraestrutura já não é só um sistema de perfil único, pelo contrário, na cidade em rede usa todas as ligações possíveis para se articular com os outros pontos, numa gestão flexível, seja na resposta rápida e diferenciada, seja a longo prazo (Dupuy, 2000).

#### **A infraestrutura pode desempenhar funções de continuidade:**

- ▶ estabelecer uma rede mais durável, um "tabuleiro" que suporte outras transformações, com a permanência de referências e valores de continuidade (*identidade*);
- ▶ articular a multiplicidade de elementos que integram a cidade, proporcionando várias opções de ligação e articulação, quer física, quer virtual (*diversidade*);
- ▶ capacidade de adaptação, através da modificação da natureza e da estrutura das ligações ou da criação de novos suportes para as novas ligações e desenvolvimentos (*flexibilidade*).

No desenho da continuidade, podemos agir não só a partir de soluções infraestruturais pesadas, com investimento e programação significativa, mas também com lógicas mais

precisas de identificação dos aspectos essenciais do serviço, para soluções de “grau mínimo” ou procurando soluções compartilhadas com serviços e processos naturais.

*Caixa 7 A infraestrutura como suporte da regeneração urbana: 22@Barcelona*

Num contexto continuado de regeneração urbana de Barcelona, surge no fim dos anos 1990, o projecto **22@Barcelona**, uma operação de renovação urbana e económica das antigas zonas industriais do Poblenou - um dos pólos industriais mais importantes da Península nos séc. XIX e XX. Baseado num modelo de cidade compacta e diversa com *mix* de usos, funções e tipologias, tem como objectivo “redireccionar” a vocação e tradição produtiva para sectores científicos, tecnológicos e culturais, inovação e de economia do conhecimento.

Novos critérios reconvertem a ocupação típica das zonas industriais para outros mais densos, possibilitando a edificação em altura, libertando solo para usos públicos, permitindo uma mudança progressiva do sector, com uma imagem urbana mais coesa e compacta. Na operacionalização do projecto, um dos principais instrumentos é *Pla especial d’infrastructures del Poblenou*, que visa implementar (nuns casos) e renovar (noutros) a malha urbana de Cerdà<sup>249</sup>, como principal estrutura organizadora do território, base para outras operações de transformação urbana (Ajuntament de Barcelona, 2000a).

A lógica permite que, uma vez que o suporte esteja estabelecido, as mudanças de uso e do ambiente edificado tenham configurações espaciais diversas, em unidades mais pequenas e possam ocorrer durante um período temporal mais longo, estratégia que pode resultar numa diversidade de actividades, tipologias e espaços. A malha segue a lógica de Cerdà, vias primárias e secundárias: a rua é o elemento primordial, que incorpora e organiza as diferentes valências: no subsolo as necessárias componentes infra-estruturais, à superfície os diferentes espaços de circulação (viária, pedonal, vias cicláveis), o mobiliário urbano, arborização, etc.

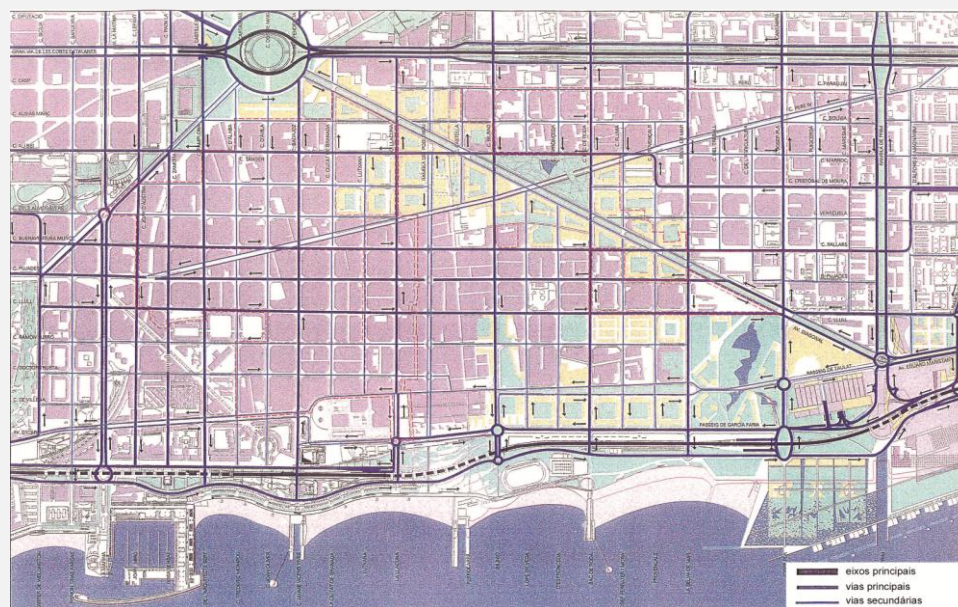


Fig. 266 | Rede viária do projecto 22@. Fonte: (Ajuntament de Barcelona, 2000b)

<sup>249</sup> A implantação do Plano de Reforma e Eixample encontrou aqui entraves, já que o crescimento industrial se consolidou com base na estrutura parcelar agrária, o que explica a falta de continuidade de muitas ruas.



Fig. 267 | Detalhes da infraestrutura das ruas. Fonte Própria e (Ajuntament de Barcelona, 2000b)

## Espaço Público

O espaço público é caracterizado pelo seu “estatuto” e uso: posse comum e liberdade de acesso de espaços urbanos (Borja & Muxí, 2003), em oposição ao espaço privado de utilização e interesse particular. O estatuto jurídico do termo restringe-o à regulamentação ou administração pública, mas na prática é o uso que é mais determinante: lugar de usufruto social dos bens públicos, supõe o domínio colectivo.

Na dimensão física e morfológica, destaca-se como elemento estruturante da forma urbana - o *hardware* - e desempenha um papel integrador no plano territorial e funcional da cidade. Ordenador do ambiente urbano, é a partir dele que reconhecemos a imagem da cidade - a unidade de um todo, feita a partir de partes diversificadas. A percepção e a legibilidade do espaço urbano (Lynch, 1960) são estruturadas a partir dos seus elementos principais: caminhos, limites, bairros, cruzamentos e elementos marcantes.

Espaço de actividades e utilizações diversas, como *software* (P. Brandão, 2008a, 2011) ele incorpora as relações operativas e as interações que fazem a vida urbana quotidiana. O espaço público é também um espaço económico, do comércio, da publicidade, das actividades, do imobiliário (Herce, 2010). É o lugar da conexão, entre os vários edifícios, usos, partes da cidade, assegurando a continuidade no tempo e no espaço (Portas, 2013), sendo o principal canal da mobilidade, acessibilidade e da deslocação - nos diferentes modos. Embora persistente no tempo, as questões de gestão, manutenção e programação do espaço, podem ser tão relevantes como o seu desenho.

É o espaço da representação da sociedade “que configura o domínio da socialização e da vivência “comum”, como bem colectivo da comunidade” (P. Brandão, 2008a): é o lugar da manifestação, da partilha e da simultaneidade, do reconhecimento e da confrontação - do acesso à cidadania (Borja & Muxí, 2003). Inclui várias escalas de relação: no bairro é o lugar da vida social e o mediador entre edificado e actividades; na cidade liga e dá continuidade aos diversos territórios urbanos, proporcionando uma imagem e monumentalidade, cuja complexidade de significados extravasa âmbitos disciplinares (Remesar, 1997).

Na cidade pós-industrial, o território urbanizado alargou-se e os espaços públicos fragmentaram-se face às novas funções, velocidades e extensões, perdendo a

continuidade e contiguidade. Na extensão, o espaço público parece já (ou ainda) não configurar um sistema estruturante ou legível (Portas et al., 2011).

Adquire carácter pós-canónico, o que quer dizer que deixa de corresponder a tipologias consolidadas - como praça, jardim, público, privado - passando integrar espaços híbridos - público-privado-colectivo - e utilizações diversas, incluindo também o espaço dos meios de comunicação e de realidade virtual. Incorpora também as tendências do lazer, consumo, e marketing, com várias características de mercadoria, de identidades representadas ou simuladas. Significa isto, uma crise ou descrédito do espaço público? Ou a diversificação de novas formas de encontro e partilha?

**Pode o espaço público, combinando funções de “hardware e software” da cidade, ter um papel estruturante da urbanidade alargada, servindo múltiplas dimensões da urbanidade?**

As discussões acerca da perda de qualidade ou do desinvestimento no espaço público, são também elas um reflexo do crescente valor do espaço público - não só em termos políticos e institucionais, mas sobretudo o reconhecimento como “*um valor urbano em si mesmo*” (P. Brandão, 2005; Portas, 1999a) capaz de sustentar ou desencadear outros processos, económicos, sociais, culturais, etc. Como forma de analisar e intervir no espaço urbano, é um campo privilegiado, que permite relacionar várias dimensões, dinâmicas, actores, problemas e soluções.

A flexibilidade e adaptabilidade do espaço público permitem manter o “suporte” de base ao longo das transformações e realizar novas inserções de elementos mantendo a legibilidade do tecido urbano. Lugar da construção de convergências de interesses, das acções e dos valores percebidos, o espaço público pode ser a matriz que estrutura as interacções para lá da cidade canónica, no espaço urbano policêntrico e em mutação.

Como espaço que é comum, responde a circunstâncias sociais de liberdade e tolerância, incorporando os desejos e as expectativas das comunidades e dos usuários potenciais, através de participação das comunidades e a seu envolvimento (desde o desenho à gestão). Aberto à interacção, pode ser uma plataforma para resolver temas de coexistência e promoção da cooperação entre agentes (Acebillo et al., 2012). É possível assim, abordar a complexidade do seu funcionamento e das dinâmicas numa perspectiva sistémica e integrada - o espaço público como uma rede de espaços interdependentes (Pinto & Remesar, 2012) de continuidade funcional e morfológica.

**O espaço público como integrante da matriz da continuidade pode:**

- ▶ assegurar a continuidade e legibilidade, numa estrutura física permanente, mantendo o sentido de pertença e de “localização”, reforçando os aspectos afectivos e identificadores do espaço (*identidade*);
- ▶ oferecer uma base para o diálogo entre diferentes actores, entre intervenções rápidas e os elementos constante, como resposta às necessidades variadas das comunidades (*diversidade*);



- ▶ incentivar a transformação, como oportunidade de introdução de novos usos e práticas com efeito económico, promotoras de regeneração e re-apropriação do entorno urbano (*flexibilidade*).

A produção do espaço público ocorre na re-interpretação de espaços canónicos ou na criação de novos espaços que respondem a desejos de transformação, numa diversidade de novos e velhos elementos, condutores de identidades urbanas diversas e a diferentes escalas (desde o bairro à metrópole).

*Caixa 8 O espaço público como agregador e regenerador urbano: Rambla Prim, Barcelona*

Enquadrado na política de produção de espaço público de Barcelona, a Rambla Prim ilustra o papel do espaço público com peça de articulação dentro da estrutura urbana da cidade, conectando a zona norte de cidade com o mar. Na zona do Besòs, a descontinuidade espacial e isolamento físico é uma das dimensões de “marginalidade” característica das zonas periféricas. Neste contexto, o projecto pretende cozer a diversidade edificatória e viária, num forte eixo de articulação e representação, solucionando a integração dos tecidos urbanos limítrofes.

A rambla ocupa o espaço da antiga ribeira da Horta<sup>250</sup> ao longo de 2.5 Km com unidades residenciais das décadas de 1960 e 1970 e vazios intersticiais, espaços subaproveitados e abandonados. Evocando a tipologia da rambla tradicional, o passeio central, de limites bem definidos e vários elementos marcantes, liga a envolvente permitindo “neutralizar” a fragmentação da envolvente com condições de uso de lazer e estadia.

As variações no desenho do seu perfil resultam da sua execução faseada, mas mantêm uma linguagem comum - materiais, elementos, abundante arborização - e permitem criar um ambiente e carácter próprio. Na redefinição do esquema viário compatibilizaram-se as deslocações de proximidade, com outras de atravessamento multi-escala. A diversidade de funções e a mistura de actividades contribuem para a intensa utilização. Reforçando os significados num grande eixo cívico, a rambla é pontuada algumas obras de arte ou placas comemorativas, e.g. "El Llarg Viatge".

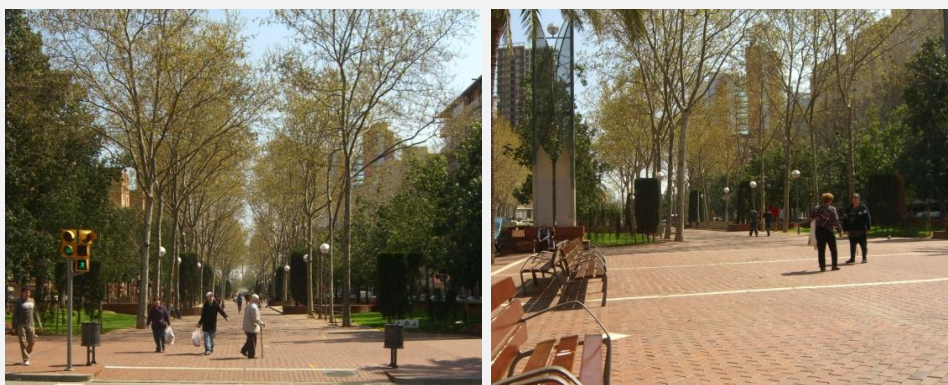


Fig. 268 | *Actividades e usos na Rambla Prim.* Fonte Própria

<sup>250</sup> Canalizada por um colector aquando deste projecto realizado entre 1989 e 1992



Fig. 269 | *Implantação da Rambla Prim.* Fonte: Bing Maps (site) e Memoria Veinal (site)

Para uma necessária transformação ao longo do tempo, a chave é a separação: entre o que deve ser estruturante e comum (e por isso mais permanente e estável), e o que é particular e por isso mais mutável e livre. Mas a maneira específica como se combinam e configuram estes aspectos numa situação particular, é algo que só pode resultar da evolução e do aprofundamento do processo.



### 4.3. ABORDAGEM METODOLÓGICA: Como gerir a incerteza



Fig. 270 | Cais Palafítico do Lavradio  
Fonte Própria, 2013

*" Entender el proceso de urbanización como algo gradual, que se completará o transformará en el tiempo"*

*(Herce, 2010, p. 209)*

Chegando a este ponto, interessa-nos finalmente desenvolver raciocínios acerca da abordagem metodológica da incerteza nos processos de transformação urbana.

**Que componentes deve ter um processo de desenho da transformação urbana que incorpore e assuma a incerteza nas suas diferentes dimensões?**

**O que devemos procurar para analisar - numa estratégia, programa, projecto urbano - os seus défices ou potenciais de lidar com a incerteza?**

A primeira perspectiva centra-se no esforço de garantir a flexibilidade e abertura necessária mantendo a legibilidade do processo. Pretende-se elencar alguns procedimentos que possam contribuir para um melhor desenho do futuro e construção de soluções ágeis.

A segunda perspectiva está mais orientada para como, frente a estratégias ou soluções já definidas, analisar o seu comportamento face a aspectos preponderantes da incerteza. Pretende-se procurar indícios da sua adequação futura a mudanças, exemplificando que aspectos podem estar presentes.

### 4.3.1. O processo iterativo e a incerteza

Face à complexidade, à instabilidade e à abertura da cidade, o ambiente urbano é um “ecossistema” cheio de opções e escolhas, que inclui um certo grau de indeterminação, na forma como espaço é produzido e construído. Por isso a construção do futuro inclui um conjunto grande de questões em aberto, que não é possível delimitar e prever completamente. Por exemplo a necessidade de criar tecidos urbanos complexos, espaços flexíveis e multifuncionais, onde a diversidade urbana possa interagir ou de responder a amplitude cada vez maior de interesses.

“Designing is essentially an activity of conceiving futures” (Jong & Voordt, 2002, p. 97). O processo de desenho do futuro implica, por isso, raciocinar sobre “o que pode ser” e o percurso necessário para configurar essa possibilidade. É um processo específico - através do espaço e ao longo do tempo (Sieverts, 2008) - que envolve a procura de novas formas de conduzir a transformação, de conjugar interesses e relações de poder diversas.

É uma procura tendencialmente empírica, de exploração, imperativamente iterativa, de tentativa-erro e de repetição de vários *loops* - uma contínua análise, criação e avaliação. Implica comunicar, questionar e verificar as hipóteses intermédias, desenvolvendo-as ou em seu lugar propondo novas opções e estratégias, agora mais informadas. (Jong & Voordt, 2002). E dessa forma, é um processo em contínuo, ao longo da vida, que combina o conhecimento e a racionalidade, com outros conhecimentos mais empíricos ou aspectos mais simbólicos ou de representação (Madanipour, 2007).

Assim, esta forma de abordar a incerteza nos processos, está mais focada no caminho pelo qual se vão desenhando e concertando as soluções, em vez de olhar apenas para as soluções em si, assegurando maior abertura, interação e possibilidade de discussão. Por isso, o “desenho do futuro”, em vez de englobar o domínio total de todas as variáveis (P. Brandão, 2005), pode ser suportado em estruturas amplas e abrangentes, mas preenchidas à medida das oportunidades e necessidades. O desenho não se foca na execução e na completude, mas pelo contrário em manter margens de liberdade e permitir a resolução da incerteza, gradualmente - reforçando o ciclo de vida da transformação. O processo nunca pára, nunca está acabado (Schutten, 2011).

#### Várias acções em processos de interacção

Interessa-nos desenvolver uma abordagem que possibilite facilmente trabalhar de forma indutiva - ou seja raciocinando a partir do particular para o geral, dando atenção às especificidades e às “localidades” dos processos. Porque quão mais complexos e marcados pela incerteza são os problemas, menos será possível encontrar regras genéricas e globais, e maior atenção é necessário às interacções e às especificidades.

Assim, tratar a incerteza durante todas as fases do processo, quer dizer clarificá-la e tentar geri-la de uma forma proactiva. Esta abordagem pretende acompanhar e apoiar os processo de tomada de decisão, incorporando aspectos diversificados da procura de

conhecimento, da análise da incerteza, fomentando a participação dos actores e a comunicação ao longo do mesmo. Por exemplo, se numa fase inicial podem-se identificar os aspectos mais incertos e a sua abordagem, ao longo do processo podem-se desenvolver hipóteses diversificadas de acção, ou incluir questões de monitorização, feedback e retroacção dos resultados do mesmo processo.

A metodologia é baseada em algumas das que foram analisadas anteriormente (e. g. *Scenario Building, Guidance for Uncertainty Assessment and Communication* (Petersen et al., 2013), *Adaptive Design Process* ou *Urban design management*). Desta forma, a estrutura principal desenvolve-se em torno de 4 conjuntos de acções principais - Investigar e problematizar, Imaginar e produzir, Implementar e avaliar e Monitorizar valores e serviços - que se relacionam entre eles,

Esta abordagem permite assim acompanhar diferentes componentes - não necessariamente elencadas cronologicamente ou linearmente, mas realizadas sempre que forem apropriadas, como um enquadramento que permite integrar diferentes visões e organizar soluções de problemas ao longo do processo.

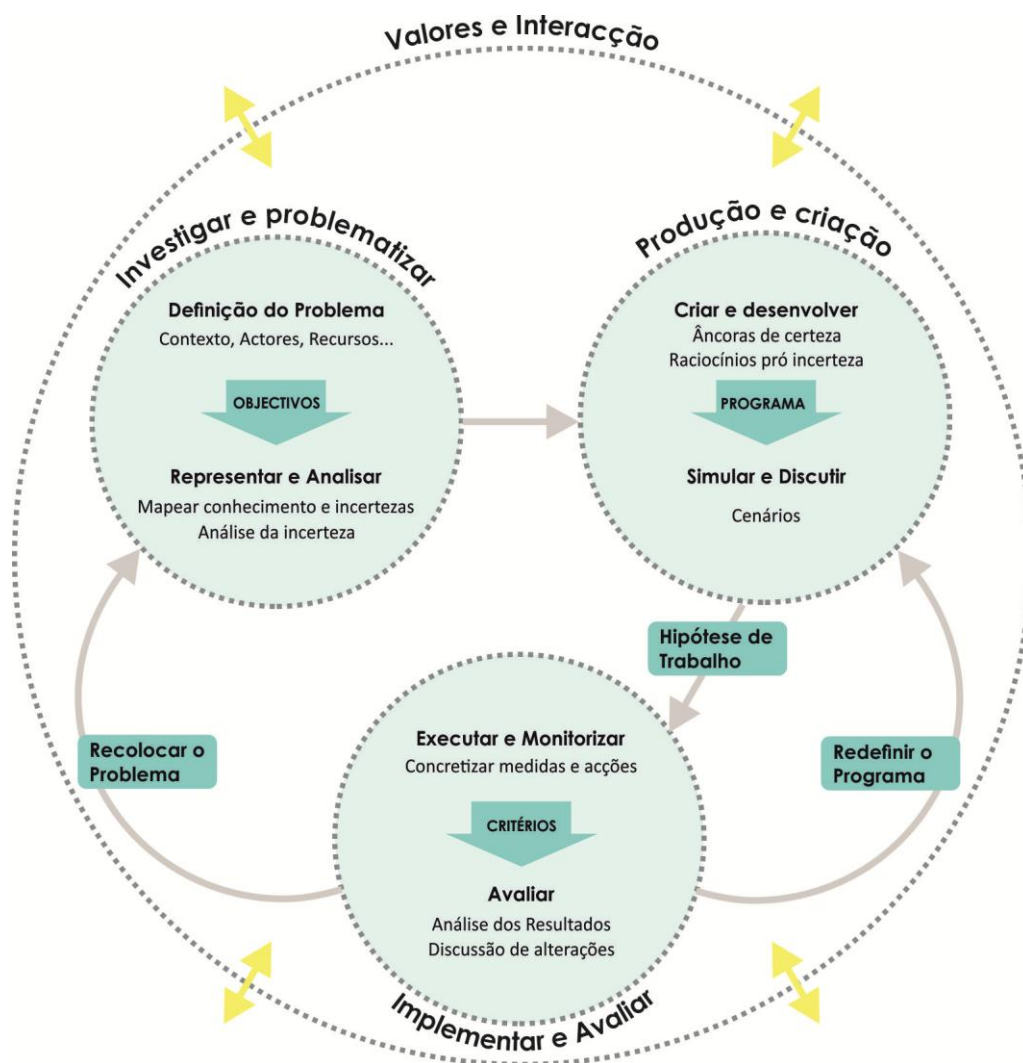


Fig. 271 | Um processo de tomada de decisão para a transformação urbana. Fonte: Elaboração Própria, 2015

Esta forma de trabalhar implica um certo *muddling through* (Lindblom, 1959) tanto no processo em si, como na tomada de decisão. Podem por exemplo, decorrer em paralelo várias acções, em vários níveis: a) investigar e problematizar, b) imaginar e produzir, c) implementar e avaliar, d) monitorizar valores e serviços.

### a) Investigar e problematizar

A complexidade obriga a olhar para os problemas, não como coisas generalizáveis, mas como dependentes das particularidades, do historial específico de cada um deles (*path-dependence*). O nível de estruturação de um problema está relacionado com o conhecimento disponível e a capacidade de compreensão e entendimento dos actores. Os problemas mal estruturados são aqueles onde existem inúmeros elementos onde os comportamentos são eminentemente variáveis (logo com um grande grau de imprevisibilidade) (Duran, 1999 in Arab, 2001).

Desta forma, investigar e problematizar ganha mais protagonismo nos processos de construção do futuro, seja a partir do enquadramento e emergência dos temas e aspectos relevantes a considerar, da incorporação dos diferentes actores, da participação de *experts* com conhecimento interdisciplinar, etc. Um investimento na problematização dos temas, contribui também para assegurar que todos os intervenientes partilham de uma estrutura conceptual comum, facilitando a comunicação e a discussão dos valores, e soluções.

O processo de representação do conhecimento e dos aspetos incertos pode conduzir à identificação de falhas no conhecimento e explicitação de incertezas. Olhar para a “fronteira” do conhecimento pode ser bastante ilustrativo: é necessário tanto identificar os aspectos desconhecidos e indeterminados como os aspectos mais estáveis e previsíveis. É este trabalho de conhecimento aprofundado e representação das questões prementes no processo, que permite informar a identificação e análise da incerteza.

Neste campo, duas componentes podem ser desenvolvidas:

#### ▶ Definição do problema

Enquadramento do problema e do contexto de acção: qual o problema, limites, actores, história, características, interesses, discordâncias, dúvidas e as implicações para a análise da incerteza. Incluem-se tarefas como:

- Identificar o problema, o contexto e o historial
- Identificar as potencialidades do território
- Identificar os actores e os seus valores
- Identificar aspectos em mutação e outros mais permanentes

#### **OUTPUT »» Identificação dos objectivos da intervenção**

#### ▶ Mapear e Analisar

Representação e análise do conhecimento e informação disponível, orientada para a explicitação das incertezas presentes no processo.

- Representar a informação disponível, usando e.g. usando mapas de conhecimento).
- Mapear as diferentes posições e relações de “força” dos actores
- Identificar as incertezas existentes
- Classificar e aprofundar as incertezas, usando e.g. a matriz da incerteza
- Priorizar incertezas e identificar opções genéricas disponíveis

Embora esta componente seja mais comum no início dos processos, estas questões de enquadramento do problema e da incerteza, podem ser recorrentes ao longo do processo, exigindo um novo enquadramento. Da mesma forma, o processo deve acolher o aparecimento de novas informações ou actores, ou outro tipo de conhecimento relevante (novas fontes, mais detalhe), para a gestão contínua da incerteza.

## b) Imaginar e produzir

Embora o sistema urbano seja aberto e interactivo, podemos, temporariamente ou contextualmente, procurar essa noção de certeza, para levar a cabo essa transformação. Delimitar “ilhas de certeza” que funcionam como partes mais estáveis ao longo do processo - sejam elementos físicos ou acordos, parcerias, redes de confiança, etc.. O objectivo é, em vez de prever ou decidir o futuro, construir visões partilhadas, pensamentos e acções estratégicas, ou exercícios de avaliação dos impactos e possibilidades de determinados caminhos

Por isso, pretende-se explicitar diferentes hipóteses e alternativas, que podem ser modeladas e representadas para tornar mais explícito as suas possibilidades. Usar cenários ou modelos, como forma de descrever e ilustrar as transformações de um sistema, e das relações entre os diferentes componentes, de forma coerente e gradual. Os próprios exercícios de modelação e simulação acrescentam novo conhecimento ao processo, e permitem explorar os efeitos de políticas ou soluções alternativas, comparando os resultados e percursos.

Duas fases elencadas aprofundam estas tarefas:

### ▶ Criar e desenvolver

Aprofundar e discutir quais as características, qualidades e valores da hipótese a desenvolver, a partir do estabelecimento de compromissos ou construção de consensos entre os actores. A criatividade, como forma de pensamento e racionalização alternativa, deve ser chave, conduzindo tarefas como:

- Desenvolver visões, crenças, narrativas comuns acerca do futuro, partilhadas pela comunidade



- Estabelecer os valores e as estruturas que suportam a transformação
- Estabelecer “âncoras de certeza”, elementos variáveis e margens de manobra, acções motrizes e dependentes, etc.
- Designar / atribuir estratégias adequadas para as tipologias de incerteza encontradas (e.g. mais informação, procura de consenso ou medidas de precaução, etc.)
- Diversificar as abordagens, mobilizar acções conjuntas e promover colaborações entre actores

#### **OUTPUT »» Construção do programa da intervenção + road map : estratégia**

##### ▶ Simular e Discutir

Desenvolver múltiplas explorações ou experiências paralelas de assegurar os objectivos e o programa, simulando conjuntos de condições, soluções e resultados, para que possam ser discutidos e reconstruídos pelos actores envolvidos. Centradas na manutenção da flexibilidade e abertura do processo, podem incluir:

- Simular cenários e hipóteses alternativas, baseadas em diferentes valores e objectivos, e.g. exercícios tipo “*what if?*”
- Desenvolver raciocínios prospectivos ou retrospectivos, identificando em ambos os casos pontos relevantes do processo
- Representar e ilustrar as alternativas ou as possibilidades em vista
- Usar referências e benchmarking para facilitar discussão
- Designar paralelamente ferramentas urbanísticas e procedimentos que podem acompanhar as hipóteses.
- Analisar e discutir as alternativas propostas, e.g. através de participação comunitária, painel de peritos, etc.
- Concertar em torno das opções mais flexíveis e integradas

#### **OUTPUT »» Desenvolvimento da hipótese de trabalho**

### **c) Implementar e Avaliar**

Se a complexidade dificulta a capacidade de prever os resultados de uma determinada acção, os processos têm de admitir a necessidade de ajustes, alterações e mudanças. Quer isto dizer, por um lado que as acções de implementação não precisam de ser radicais ou totalizantes, podem assumir formas mais explícitas de experimentação: programas piloto, acções faseadas, soluções temporárias, tentativa-erro, etc. Ou seja, admitem a possibilidade de estabelecer a aprendizagem como parte do processo de construção do futuro (e não como um admissão de erro ou falta de competência).

Quer dizer, por outro lado que é preciso uma maior atenção aos processos de monitorização, avaliação e feedback, que podem informar as alterações necessárias para

uma resposta mais adequada. Os instrumentos urbanísticos funcionam como auxiliares da gestão das evoluções e das transições - um exercício pautado pelo conhecimento do território a cada momento, das dinâmicas inerentes e dos aspectos que se lhe interrelacionam: ver, aprender, adaptar.

▶ Executar e Monitorizar

Passar as acções à prática, reunindo os actores, recursos e a capacidade de controlo necessárias à execução. Discutir e aprofundar as questões temporais, de gestão e operacionalização do processo é essencial para manter a flexibilidade e a exequibilidade das acções. A implementação deve assegurar mecanismos de teste e verificação, de forma a comprovar no território a sua adequação. A par da execução física devem também ser implementados outros sistemas, que tratem (da programação) dos usos e actividades a serem desenvolvidas e da monitorização do desenvolvimento. Podem incluir tarefas como:

- Executar os instrumentos, implementando medidas e acções gradualmente e de forma integrada.
- Experimentar de forma sistemática, e.g. projectos piloto, soluções temporárias, etc.
- Testar as soluções provisórias, verificando a sua robustez.
- Monitorizar as soluções implementadas, recolhendo e gerindo a informação e dados úteis

**OUTPUT »» Critérios / metas como suporte para posterior avaliação dos resultados preliminares**

▶ Avaliar

Analisar os resultados e os efeitos da intervenção realizada, de acordo com os objectivos e restrições determinados, de forma sistematizada e continuada. Diferentes formas de avaliação podem ser experimentadas (quantitativas, qualitativas, multi critério, etc.). De forma a manter a agilidade da resposta, a avaliação pode ser orientada para alimentar fases seguintes do processo, e não fechada em si própria. Por exemplo, através de:

- Analisar os resultados preliminares da implementação, a partir dos valores e objectivos definidos
- Discutir possibilidades de melhoria e ajuste
- Evidenciar conflitos e problemas de execução

**OUTPUT »» Novo conhecimento para retornar ao processo - feedback - reavaliação do problema ou redesenho da solução**

Esta componente concentra os esforços de aprendizagem contínua, devolvendo conhecimento novo ao sistema: outras perspectivas sobre o problema, maior

conhecimento sobre intervenções concretas, permitindo mesmo, ajustar soluções a novas condições entretanto surgidas. No entanto, no seu todo, o processo tem de manter a capacidade de se actualizar, admitindo mudanças e melhorias, de reflectir sobre as decisões e soluções através dele criadas. Incremental e interativo, deve ser repetido, sempre que necessário, assegurando a avaliação e o controlo da mudança;

#### d) Monitorizar Valores e Serviços

Já identificamos anteriormente, os valores do desenho que podem contribuir para uma gestão da incerteza:

- ▶ **Diversidade**

Como uma base para a interacção de múltiplos actores, desdobrando possibilidades e acções complementares, e o reconhecimento de diferentes soluções para o mesmo problema.

- ▶ **Flexibilidade**

Como uma forma de acomodar as mudanças emergentes, assegurando graus de liberdade entre as partes sem prejuízo da continuidade e legibilidade, permitindo estratégias com horizontes temporais diferentes.

- ▶ **Identidade**

Ancora a relação continua com o passado, na persistência de elementos herdados, ou promovendo a construção de um novo projecto, de novos significados. A construção da identidade não é estática nem perpétua, mas um processo temporal.

A estes acrescentamos agora, outros valores, mais relacionados com a componente processual, a manter e desenvolver continuamente ao longo da transformação:

- ▶ **Comunicação e Informação**

Estabelecer formas e pontes de comunicação entre os actores ao longo do processo. Uma comunicação eficiente melhora a gestão do processo: pela difusão de informação reunida e produzida, melhor aprendizagem, pelo estabelecimento de redes de colaboração e sinergia, facilidade de expor situações de conflito e de negociação.

- ▶ **Participação e Colaboração**

Os processos de transformação urbana, não interessam, nem são apenas entendidos a partir das perspectivas técnicas e académicas, mas também por muitas outras perspectivas não profissionais, que podem e devem contribuir para a mudança. Encontrar formas - mais organizadas ou mais informais - de nas diferentes fases de desenvolvimento trazer este conhecimento relevante para a

tomada de decisão, e de devolver o conhecimento produzido nos processos de desenho é fundamental.

▶ Criatividade

Face aos problemas urbanos complexos são necessárias formas mais ricas e diversas de os identificar e abordar, já que não é directa a identificação entre causas e consequências. Motivar a criatividade como forma de pensamento alternativo - não exclusivamente dedutivo e racional - contribuiu para abordar a incerteza de uma forma mais positiva. Como inovação, trás o potencial para desenvolver soluções não antevistas, questionando conhecimento estabelecido.

Uma organização de um processo enquadra assim a produção de diversos instrumentos e ferramentas urbanísticas de suporte e apoio ao desenvolvimento e execução das propostas, combinados de diferentes formas. Que podem ser os canónicos planos, programas e projectos, ou outras metodologias, como a elaboração e discussão de cenários, a implementação de *ateliers* participativos, etc.

O forte factor processual desta abordagem enquadra a incerteza não só como uma falta de informação sobre um problema, ou a dificuldade de identificar possíveis resultados, mas como um dado a ser trabalhado e integrado ao longo do tempo. Para gerir a incerteza e a complexidade - decidir com convicção e ajustar sempre que necessário será mais importante que acumular instrumentos sem capacidade de articulação e actualização.

**A gestão contínua do urbano (Portas, 2012a), assentará iterativamente na identificação dos problemas, na tomada de decisão e na retroação, tendo em conta a complexidade em que “tudo se relaciona com tudo” e muda ao longo do tempo.**

### 4.3.2. A procura de robustez nos processos de desenho

As acções anteriores destinam-se ao desenvolvimento de um processo de transformação, onde a incerteza seja parte integrante do mesmo. Mas face a outros processos curso, à realidade instalada ou a soluções apresentadas, como podemos analisar a seu comportamento face aos aspectos conhecidos e desconhecidos? O que procuramos nos processos que nos facilite aferir ou testar as soluções existentes face ao imprevisto?

Apesar de ter diferentes “matizes”, a **robustez** descreve uma capacidade de acomodar a mudança, sem perder ou alterar a sua “estrutura principal” (Carmona et al., 2003). A análise da robustez é usada em várias áreas, como forma de apoiar a decisão face a situações de incerteza em relação ao futuro. A robustez pode ser procurada e desenvolvidas nas políticas e decisões urbana, com raciocínios que explorem questões como: que solução é útil independentemente das divergências ou interpretações de valor; que hipóteses incluem uma variedade maior de medidas complementares ou que elementos reúnem maior consenso e reconhecimento, entre muitas outras.

#### Exemplos e contribuições para a robustez

Procurar a robustez será então, analisar um determinado processo, instrumento ou território, face à sua capacidade de acomodar mudanças não antevistas, identificando os elementos e estratégias que podem ou não conduzir esse processo.

O que devemos procurar nos ambientes urbanos para que possam responder às necessidades já identificadas e adequar-se constantemente às outras que vão surgir futuramente? Que características ou possibilidades podemos avaliar nas propostas de transformação e na realidade urbana, que as tornem mais duráveis e ajustáveis a diferentes circunstâncias e perspectivas?

Partindo e incorporando dos valores e das estratégias já identificamos previamente, procuramos explicitar e exemplificar formas de dotar os processos com maior capacidade de lidar com a incerteza.

#### Ter em conta todas as componentes dos processos

Analisar um território, não implica apenas olhar para as dimensões e dinâmicas espaciais existentes, mas enquadrar outras perspectivas mais abrangentes e com um leque temporal mais alargado. Dai que consideremos essencial identificar e reflectir sobre:

##### ► ESTRUTURA

Já dedicamos uma atenção considerável à estrutura urbana e à relevância no funcionamento dos territórios. Frequentemente entendida a partir da forma dos tecidos urbanos é na relação entre os elementos que a compõem (ligações, hierarquias, redes), na sua capacidade organizadora da funções e actividades,

que encontramos o seu maior potencial. As relações estruturais entre os elementos permitem-nos avaliar, aspectos das dinâmicas urbanas, do funcionamento das actividades, de âmbito económico e social. É também a partir de uma visão estrutural que podemos identificar os elementos da matriz, partindo da caracterização da paisagem, infraestrutura e espaço público e da forma como funcionam em relações uns com os outros.

- E. g. Mapear a evolução da estrutura urbana ao longo do tempo, relacionando-a com novos eventos de transformação e modelos de desenvolvimento.

#### ▶ **PROCESSO**

O reforço da componente processual da transformação foi também amplamente explorada ao longo deste trabalho, para além da típica sequência de actos ordenados e das relações estabelecidas para a consecução de um objectivo.

O estudo do processo inclui a identificação das estratégias de transformação formais ou informais, a gestão dos recursos, a interacção entre condicionantes e sobretudo da forma como "evolui" no tempo e no espaço (Carmona, 2014). Inclui-se também a procura dos instrumentos de planeamento, desenho e gestão usados para conduzir ou determinar a mudança, não se cingindo à morfologia proposta mas à maneira de conduzir a mudança.

- E. g. Elencar os recursos (financeiros, materiais, humanos, instrumentais), necessários à transformação.

#### ▶ **ACTORES**

Particularmente na análise de casos da Margem Sul do Tejo procurámos também explorar o papel dos diferentes actores, nos processos de produção e transformação urbana. Identificar os actores de uma transformação urbana, quer dizer procurar um grupo amplo de intervenientes, individuais ou colectivos, afectados ou implicados nela, quer tenham capacidade de decisão ou não.

A identificação dos actores e do seu papel na transformação urbana engloba aspectos da participação, percepção e actuação dos mesmos. Podemos identificar os usuários do espaço (comunidades locais, grupos específicos - turistas, etc.), os promotores de intervenções (privados ou públicos) que conduzem ou determinam a acção e agentes gestores (de mediação e acompanhamento) da transformação.

- E. g. Identificar os actores relevantes, as suas posições e valores defendidos.

Fig. 272 | Av. Diagonal, espaço estruturante da cidade de Barcelona  
Fonte Própria, 2011



### Desenvolver uma matriz de “espaçamentos” estruturantes no território

A matriz de espaços estruturantes conjuga os elementos privilegiados que suportam a construção de outras políticas urbanas (localização de atividades, emprego, inovação, cultura, lazer, etc.), e a gestão e financiamento das operações, seja de forma programada e elencada no tempo, seja pela procura e aproveitamento das oportunidades, das condições de mercado. Os espaçamentos poderão ter múltiplas "escalas" ou dimensões, incluindo por exemplo:

- espaços da proximidade e da comunidade, podem acolher e resultar das dinâmicas locais (ideias, vontades, atividades, recursos). A praça do bairro pode ser o referencial da vida quotidiana, mas também receber a população nos momentos e eventos extraordinários.
- espaços da mobilidade e da integração que reformem os corredores e eixos viários para formas mais inclusivas e diversificadas de deslocação. Uma ciclovia pode ser o lugar do lazer e do desporto, mas também da deslocação e comunicação.
- espaços naturais e produtivos que sejam mais abertos e diversificados - um parque urbano, pode ter uma horta e um parque desportivo, pode ligar-se a interface de transportes ou ao centro comercial.
- espaços-corredor de grande articulação que liguem sem separar as áreas urbanas, cultivando uma ideia de pertença mais alargada que a local. Um estuário pode ter funções alargadas de união e comunhão para além da ligação física e integração paisagística.
- espaços de fronteira e multifuncionais que liguem densidades diferentes, eliminem as barreiras ou distâncias criadas, que funcionem como espaços de reserva para oportunidades futuras sem impedir a interação de hoje. Um parque de estacionamento pode acolher um mercado semanal, uma avenida por coser diferentes tecidos limítrofes.

Interessa assim, desenvolver raciocínios instrumentais e operativos que permitam implementar a rede estruturante ao longo do tempo, não dependendo sempre de

intervenções específicas para este fim, mas concertando outras acções parciais para criarem estas sinergias.

## Estimular os valores

Os valores e estratégias que identificamos anteriormente, com potencial para a gestão da incerteza, podem ser estimulados activamente, de forma a monitorizar o comportamento das soluções para o futuro. Assim:

### ▶ **Diversidade e Identidade**

Desenvolver acções múltiplas e integradas que enquadrem, quer aspectos espaciais - variedade de funções, estruturas e usos, diferentes públicos e actores; quer aspectos temporais - variedade de acções e usos no curto, médio e longo prazo), potenciando os valores e marcos existentes (aspectos construídos, culturais, etc.), e abrindo novas possibilidades de identificação (novas actividades). Exemplos:

- Promover diferentes usos para comunidades e usuários variados (usos produtivo, recreativos, residenciais) com diversidade morfológica e tipológica.
- Elencar vários motores/catalisadores da mudança, de forma complementar ao longo do tempo.
- Procurar actores e interlocutores variados, com atenção a representatividade.
- Ancorar a mudança em elementos existentes relevantes, dignificando-os, com as representações e significados atribuídos pelos actores.
- Assegurar a transição e continuidade dos valores herdados para novas interpretações de “o que queremos ser?”

### ▶ **Flexibilidade / Adaptabilidade**

Prover os processos de mecanismos de adaptação, seja mantendo diferentes graus de determinação para diferentes espaços, seja equilibrando as acções destinadas às partes e ao todo. Exemplos:

- Implementar acções gradualmente e independentemente (módulos, parcelas), integradas numa totalidade.
- Manter espaços de reserva
- Encontrar estruturas multifuncionais e redundantes.
- Distinguir elementos estruturantes e mutáveis.
- Balançar o curto (acção urgente, temporária) com o longo (visão, duradouro) prazo.
- Não depender apenas de um actor ou estrutura para implementar solução.



▶ **Comunicação e Informação**

Definir o contexto da comunicação - o quê, porquê, a quem, a partir de quem, quando, como - estabelecendo instrumentos de comunicação e informação de forma cuidada, como parte integrante dos processos. Exemplos:

- Identificar a “audiência” da comunicação, adequando a linguagem e os meios de informação aos mesmos.
- Garantir a gestão da informação e do conhecimento adquirido, e.g. ferramentas SIG.
- Informar e publicitar o conhecimento disponível em diferentes momentos.
- Estabelecer mecanismos de monitorização, de forma a gerar nova informação.

▶ **Participação e colaboração**

Integrar um amplo leque de actores relevantes no processo, reunindo o seu conhecimento disponível, abrindo possibilidades e desenhando mecanismos que os permitam interagir entre eles, e intervir activamente ao longo do processo. Exemplos:

- Mapear posições e valores dos actores - ideologias, papel desempenhado, interesses, relação com o problema, etc.
- Fomentar o envolvimento dos actores, aumentando a sua responsabilidade e legitimação.
- Estabelecer mecanismos de governança e colaboração entre actores e instituições relevantes.
- Estabelecer plataformas negociais, previamente definidas e com regras claras, admitindo a discussão e conflito.

▶ **Criatividade e Diferenciação**

Integrar abertura à novidade e à diferença nos processos, procurar novas formas de conceber os problemas e acolhendo caminhos e soluções inesperadas ou inovadoras, que não dependam estritamente da razão e da lógica. Exemplos:

- Assegurar momentos para a experimentação e inovação nos processos
- Aumentar a base de “recrutamento” de soluções e contribuições, reunindo uma maior diversidade de ideias e valores diferentes.
- Experimentar perspectivas diferentes do problema.
- Questionar o conhecimento e as soluções estabelecidas, mantendo capacidade de aprendizagem.
- Criar novas ferramentas e instrumentos ou adequar existentes para necessidades específicas.

## Abordagens específicas

Finalmente, além das abordagens interdisciplinares, processuais e metodológicas, a menor tipificação das realidades urbanas em transformação exige abertura para outras abordagens mais complexas ou específicas. Da mesma forma que a incerteza não tem as mesmas características em todos os processos (seja falta de conhecimento, variabilidade dos processos ou multiplicidade de perspectivas), também as abordagens serão dependentes e particulares para certas situações e às circunstâncias (Christensen, 1985). Isto não implica uma aleatoriedade das soluções, mas uma procura sistematizada pela solução mais adequada à contingência.

Por exemplo, para situações onde os problemas são difíceis de identificar, o conhecimento estará na esfera da incerteza de cenários. É importante gerir os níveis de informação e de “imaginação” que se podem conjugar, da mesma forma que a subjectividade e a “veracidade” dos resultados a que se chega podem evidenciar não a construção de novo conhecimento, mas o levantamento de novas incertezas.

Noutras situações, onde os assuntos a tratar podem ser identificados com mais precisão, a incerteza pode situar-se na falta de informação e de conhecimento empírico, ou na fiabilidade das ferramentas que existem. Nestas situações a interacção com outros actores parece ser evidente, para além da aposta na informação e investigação, o foco na aprendizagem, quer através do desenvolvimento de experimentação sistematizada, teste de hipóteses, projectos-piloto, acções temporárias, etc.

Para a crescente divergência de opções e posições, as acções têm de ser marcadas pela atenção e gestão dos actores, seja pelo fomento da inclusividade das soluções, seja pela maior abertura, diálogo e aprendizagem dos processos. As relações de força, de representatividade e de poder conduzem a soluções sempre particulares. E face à crescente imprevisibilidade é preciso olhar para os temas mais prementes - o que é possível fazer hoje, que não implique retroceder amanhã - criando redes de partilha e interacção, que fortaleçam a confiança nas soluções, ainda que temporárias ou adaptativas.

O urbano e a sua construção, será por isso, cada vez mais dependente das particularidades e das complexidades de cada lugar e de cada momento. Podemos retomar a atenção, o cuidado e o saber-fazer do território, potenciando o que é necessário, naquilo que já há dele hoje?

## Síntese do capítulo IV: Factores e elos da temporalidade, aplicações

### Continuidade e Estruturação a Sul do Tejo

**Infra-estrutura, paisagem e espaço público, partilham as mesmas funções de continuidade (inclusão, integração e estruturação) do espaço urbano?**

As “manifestação” dos conceitos estruturantes - paisagem, infraestrutura, espaço público - foi já ensaiada na Margem Sul do Tejo, com enfoque específico na transição industrial – pós-industrial, ilustra o potencial existente na exploração destes sistemas estruturantes na transformação do território:

Quadro 19. Síntese da matriz da transição, no caso Margem Sul do Tejo

Conceito e Contexto	Exemplos
<b>Paisagem</b> Marcada pela forte configuração e interacção com o Estuário do Tejo, relaciona-se com várias actividades existentes	Valores e paisagens naturais (esteiros, mouchões, sapais, montado) Actividades primárias radicadas na paisagem e nos costumes (zonas agrícolas, salinas, portos de pesca, etc.) Resistências da era industrial (vestígios, estruturas e cultura associativa), actividades de pequena escala ou grandes indústrias que permanecem
<b>Infra-estrutura</b> Organizada inicialmente com ligações radiais a Lisboa, numa relação subsidiária, a lógica em rede mais recente pode configurar outras formas de crescimento	Mobilidade fluvial tradicional no rio pode ser reforçada com novos serviços e estruturas de transporte optimizadas, soluções low-cost, etc. Redesenho da rede de transporte público pode reforçar a conectividade interna e potenciar novas articulações do território Novas centralidades podem ser potenciados por grandes investimentos (ponte, aeroporto, alta velocidade) que dependem de factores incertos, ou por outras lógicas alternativas
<b>Espaço Público</b> A rápida expansão do território nem sempre privilegiou uma estrutura coesa ou a qualidade das soluções, temas que têm sido alvo de actuações	Requalificação dos núcleos históricos das várias localidades Recuperação de waterfronts, como os novos espaços de lazer sugerem diversificação de ofertas, com resultados distintos Intervenções em espaço associadas a grandes estruturas de mobilidade, equipamentos ou centros comerciais como novos padrões de uso e consumo

Fonte: (A. Brandão & Brandão, 2013)

O que pretendemos agora é identificar espaços e estruturas que demonstrem o potencial de um sistema de ligações, com potencial para articular a diversidade e complexidade do território. Podemos assim, caracterizar e testar as possibilidades da implementação desta matriz da continuidade, a partir de alguns exemplos já disponíveis hoje, que ilustram uma abordagem mais interdisciplinar e sistémica do território. Estas estruturas de continuidade correspondem assim a novos significados de entendimento do que pode ser uma moldura de acção no território (Madanipour, 2007).

### **Eg. 1 As novas infraestruturas pesadas**

Numa perspectiva temporal mais alargada, o conjunto de acções de infra-estruturação definidas para a Margem Sul do Tejo - futuro Aeroporto de Lisboa, terceira travessia do Tejo e Linha Ferroviária de Alta Velocidade - parecem fazer sentido, ainda que não sejam claras as condições necessárias para a sua viabilização.

A dimensão e importância destes elementos (pelo protagonismo, pelo investimento, pela durabilidade) reforçam raciocínios técnicos e a integração em lógicas económicas e de competitividade global. Os valores e indicadores de êxito prendem-se com questões de operacionalidade e acessibilidade. A importância e o sucesso de uma estrutura como o aeroporto depende, para além de inúmeros factores económicos e de gestão, de outras questões infra-estruturais cruciais como a ligação a outros modos de transportes ou as potencialidades geradas numa escala das relações metropolitanas e regionais. No entanto, na localização destas novas estruturas foram já considerados aspectos de protecção e enquadramento ambiental, assim como a sua relação com o crescimento e estruturação urbana.

Nestes casos de infra-estruturas pesadas, de grandes investimentos (pensados a longo prazo), a velocidade e instantaneidade dos fluxos que "alojam", contrasta com a estaticidade e a inércia das estruturas físicas. Da mesma forma, se a escala de articulação e de viabilidade mais relevante é a global e de longo termo, o desenho da implementação na proximidade pode também ser factor de melhor ou pior integração.

Assim, a relação entre estas duas "velocidades e escalas" contraditórias pode conter soluções para a integração destas infraestruturas na sua envolvente. Pode um loteamento logístico assentar numa estrutura que permita mais tarde outras actividades? Podem os serviços de transporte melhorar as lógicas da proximidade sem prejuízo das outras? Podem as novas infraestruturas implantar-se de forma a contribuir para novas continuidades paisagísticas e ecológicas?

Se as próprias características destes elementos impedem a lógica da acção mínima na sua implementação, não são no entanto impossíveis estratégias mais graduais e complementares, numa moldura temporal que é mais extensa. Assim em cada momento, seria possível encontrar os elementos necessários para a vitalização dessa "etapa", sem comprometer os recursos (financeiros, solo livre, paisagem, etc.) e mantendo possibilidades de *upgrade* sucessivos, gerindo a cada passo as expectativas criadas.



**Fig. 273** | *Novas infraestruturas, inserção metropolitana*  
 Fonte Própria, 2015



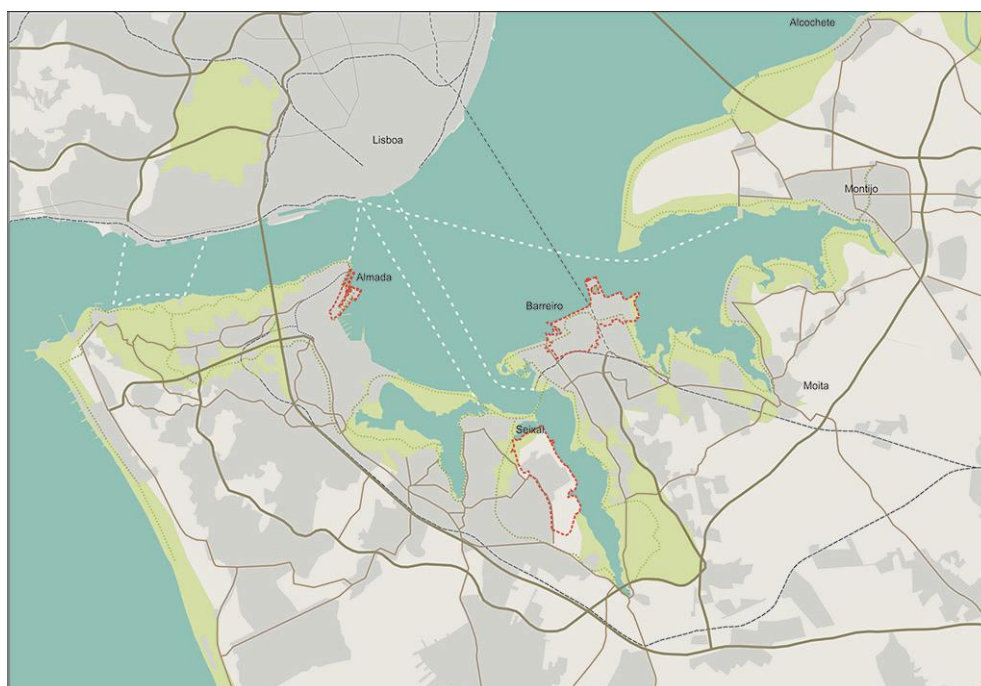
**Fig. 274** | *Paisagem do montado*  
 Fonte: CM Montijo (Flickr)



**Fig. 275** | *Esboço a estação ferroviária do Lavradio, inserção urbana.*  
 Fonte: Risco (site)

## E.g.2 Arco Ribeirinho Sul

A requalificação dos terrenos industriais na frente ribeirinha do Estuário do Tejo mantém um desafio e uma oportunidade para a qualificação da Margem Sul do Tejo. O problema da transformação de uma zona degradada da cidade num pedaço de cidade nova envolve inúmeros factores: conjugação técnica de soluções de infra-estruturação, opções relativas ao programa e à viabilização da transformação, a interação entre parceiros e interesses, as condições de *timing* e custo, etc.



**Fig. 276** | Arco Ribeirinho Sul, inserção e ligações  
Fonte Própria, 2015



**Fig. 277** | Eco Museu no Seixal e a relação com o rio  
Fonte: CM Seixal (Flickr)

**Fig. 278** | Hortas urbanas em Almada  
Fonte Própria, 2012

A acção de transformação necessita de concertar usos e actividades de dimensões estratégica metropolitana, com objectivos mais locais de regeneração urbana e de aproveitamento dos recursos endógenos. Por exemplo, a conjugação de acção infraestrutural mais pesada, pode e deve ser completada com outras acções estruturantes de escala menor, refazendo a continuidade e diminuindo os *deficits* herdados.

Desde logo a posição privilegiada destes espaços, confere-lhes um lugar central nos sistemas e valores paisagísticos, na nova configuração das redes de mobilidade e acessibilidade e na integração de novos espaços de socialização e lazer. A exploração do potencial destes sistemas estruturantes acresce se os considerarmos não apenas relevantes na sua envolvente próxima, mas em lógicas complementares uns com os outros e com lógicas mais alargadas com contexto metropolitano. Por exemplo, nos

sistemas de mobilidade as acções de relação interna (metro ligeiro, relação peão-auto) são dependentes e devem ser consideradas no contexto metropolitano.

Mas a lógica da partilha e da complementaridade pode ser estendida às próprias actividades e escolhas programáticas a fazer, encontrando linhas estratégicas transversais ao território. Assim, os novos usos podem estar integrados e suportados num espaço mais alargado, com uma base de actores e recursos que é mais diversificada. O caso mais claro é o do turismo, com o exemplo da criação de rotas variadas (indústria, espaços naturais, gastronomia, vinha, etc.), que articulam pólos e actividades locais.

A viabilidade de uma acção deste género dependerá não só do “encandeamento” e da articulação das intervenções físicas que podem abrir os territórios, incentivando outras intervenções e criando uma dinâmica própria, mas também da capacidade de atracção e envolvimento dos diferentes actores públicos, empresariais e privados ao longo de um processo longo. A lógica da rede permite aqui uma visão partilhada sobre a qual é possível procurar consensos, conjugar esforços e dar suporte a outras acções parciais.

### **E.g. 3 Parque José Afonso, Baixa da Banheira**

Num núcleo urbano de origem agrícola e industrial, marcado por um crescimento desregrado e uma imagem pouco atrativa, o parque urbano José Afonso funciona como “uma ilha de qualificação”, desenhando o interface da malha urbana com a frente de rio ao longo de uma extensão considerável, numa área deficitária de espaços públicos.

No tecido envolvente é possível distinguir os vestígios dos caminhos rurais passados e as várias “vagas” de urbanização que o ocuparam progressivamente, até à maior densidade actual. A integração do parque no tecido urbano medeia as diferentes estruturas edificadas e articula alguns equipamentos relevantes, tecendo novas continuidades.

Através dele, a paisagem e os ecossistemas ribeirinhos são integrados na escala e na vivência urbana, com relações visuais com outros espaços ribeirinhos e presença de algumas actividades tradicionais (salinas e pesca) do território. Diferentes ambientes e espaços aumentam as possibilidades de usos e actividades, também suportados por equipamentos de apoio (desportivos, sociais). Integra ainda, diversos aspectos infraestruturais relevantes (e.g. rede eléctrica, rede de saneamento), para além da continuidade que a ciclovía e rua marginal asseguram com outras estruturas verdes e espaços públicos, aumentando a sua rede de influência.

Num território onde os espaços públicos qualificados são poucos, podemos já encontrar outros espaços na proximidade que podem gerar uma rede de espaços públicos, que estructure e dinamize, não só a própria malha urbana e o ambiente construído, com os usos e interacções sociais. A contaminação positiva pode vir pela qualificação dos espaços da proximidade (passeios, praças e jardins) como da integração em redes mais alargadas, a partir, por exemplo da exploração da proximidade da linha férrea.



**Fig. 279** | Parque José Afonso e contexto envolvente, usos e conexões.  
Fonte Própria, 2014



**Fig. 280** | Parque José Afonso, ligação ao rio Tejo.  
Fonte Própria, 2014



**Fig. 281** | Parque José Afonso, espaços de circulação e estadia.  
Fonte Própria, 2015





**Fig. 282** | *Ciclovía Trafaria-Caparica, usos e conexões.*  
Fonte Própria, 2014



**Fig. 283** | *Troço da ciclovía na Trafaria.*  
Fonte: CM Almada (Flickr)



**Fig. 284** | *Troço da Av. Afonso Albuquerque.*  
Fonte Própria, 2014

#### **E.g.. 4 Ciclovía Trafaria-Costa da Caparica**

Num território marcado pela ocupação turística, uma recente ligação ciclável articula o terminal fluvial da Trafaria - vila de tradição na actividade piscatória - com a sequência de praias (mais ou menos) urbanas da Costa da Caparica. A intervenção aproveita a infraestrutura existente, ruas e estradas principais, articulando-se com outras acções de regeneração desenvolvidas ou em desenvolvimento.

Os tecidos urbanos circundantes - bairros e vilas canónicos, assentamentos informais e clandestinos, conjuntos de alta densidade, outros de moradias, equipamentos, etc. - incluem variadas tipologias de espaços públicos entre os quais: praças, parques urbanos, espaços de recreio, praias, avenidas, ruas pobremente desenhadas. Resultado disto, a ciclovía desenvolve-se com secções e desenhos diferenciados, dependendo do contexto urbano envolvente, mantendo no entanto a conectividade e a continuidade, facilitando a interacção social e actividades recreativas.

Como elemento infraestrutural a ciclovia liga diferentes redes e modos de transporte, diversificando as ligações entre Lisboa e as praias da Costa. O seu perfil linear e “leve” permite que uma expansão futura seja mais dispersa ou reticular, juntando outros modos de transporte e centralidades locais. O seu percurso inclui também paisagens protegidas, espaços agrícolas, zonas florestais e sistemas dunares, contribuindo para uma visão mais alargada destes conjuntos, integrando-os de forma sistémica.

Apesar de uma ciclovia, como tipologia, não ser ainda comprovadamente uma forte (ou mesmo durável) ligação, o exemplo mostra o potencial para diversificar e complementar a sua função linear a partir de outras formas de deslocação e actividades, aumentando o seu papel de ligação para além da proximidade, ou da pequena escala. Como uma abordagem “*lighter, quicker, cheaper*” (Project for Public Spaces, sem data) pode ser usada para fortalecer e alargar uma rede de uso público.

### E.g. 5 Metro Sul do Tejo

Desenvolvida como forma de ultrapassar os défices de mobilidade intra e interconcelhia no arco ribeirinho da Margem Sul, a implantação da rede de metro ligeiro limitou-se ao concelho de Almada. Articula actualmente o centro da cidade, com outras áreas de recente centralidade e importantes interfaces de transporte, atravessando estruturas urbanas diversificadas.

A rede reconfigurou parte dos espaços fragmentados com novas articulações e ligações mais fáceis, mas foi também factor disruptivo de continuidades e usos existentes, seja pelo efeito-túnel, seja pela dificuldade de inserção em meio urbano consolidado. Em alguns casos o novo sistema segue as infraestruturas existentes, reconfigurando espaços públicos, com resultados diversos. Noutros casos, o canal infraestrutural toma protagonismo, com menos atenção à integração urbana e das amenidades locais.

A conjugação com elementos paisagísticos nem sempre é prioridade, mas a rede articula vários parques e sistemas naturais (que pode ser melhorada), e provocou mudanças muito relevantes na imagem e paisagem urbana do concelho. Apesar das fragilidades da solução existente, a rede de mobilidade apresenta possibilidades de interacção, no estabelecimento de um eixo estratégico de qualificação urbana e paisagística, suportando uma progressiva colmatação entre os tecidos urbanos de Almada, ligando diversas unidades urbanas e promovendo o *mix* urbano. A expansão futura da rede pode estender esta continuidade a outros territórios, aumentando utilizadores e interacções, embora deva ser focada em ligações multifunções e integradas nos tecidos urbanos.



**Fig. 285** | *Metro Sul do Tejo, usos e conexões.*  
 Fonte Própria, 2014

**Fig. 286** | *Espaço partilhado no centro de Almada*  
 Fonte Própria, 2015



**Fig. 287** | *Estação da Fomega e ligações à envolvente.*  
 Fonte Própria, 2014



### **E.g. 6 Os espaços públicos na frente de rio da Margem Sul**

Na alargada escala metropolitana, diversos espaços ribeirinhos têm sido intervencionados e regenerados recentemente, formando já em alguns casos, continuidades entre municípios, enquanto outros se mantêm como espaços expectantes e com potencial latente.



**Fig. 288** | *Espaços públicos ribeirinhos da Margem Sul, usos e conexões*

Fonte Própria, 2014



**Fig. 289** | *Praia fluvial do Samouco*

Fonte Própria, 2013

**Fig. 290** | *Frente ribeirinha da Moita*

Fonte Própria, 2014

Os projectos de espaço público, tipicamente recuperam frentes de rio para actividades de recreio e lazer, muitas vezes combinadas com aspectos simbólicos e identitários. Apesar de desenvolvidos no contexto das zonas históricas, muitas destas estruturas ultrapassam já estes “limites”, proporcionando outras ligações entre núcleos urbanos. Os elementos paisagísticos encontram-se nos ecossistemas ripícolas (em despoluição), nos espaços naturais ainda mantidos, nos parques urbanos recentes, mas também no próprio estuário como sistema de vistas e baías. Ancoradas na rede viária existente, as acções tendem a redesenhar os mesmos, numa menor dependência do carro, promovendo modos suaves e algumas ligações com interfaces de transporte. Apesar disso, estas ligações tendem a focar-se em usos recreativos, não sendo pensadas como parte de uma rede quotidiana de deslocações.

O potencial existente pode ser mais desenvolvido. Espaços expectantes podem ser usados para estabelecer as ligações em falta, contribuindo para aumentar o serviço e

qualidade da rede ribeirinha e as penetrações no interior. As áreas naturais podem acolher usos produtivos compatíveis com os habitats naturais e com acessibilidade mais ampla, contribuindo para paisagens mais cuidadas e vividas.

Ainda que estes elementos de continuidade não possam substituir outras infraestruturas de mobilidade e serviço mais pesadas, ainda deficitárias na Margem Sul, podem funcionar como rede complementar. Tanto dos espaços existentes, como os investimentos futuros, asseguram uma maior partilha entre várias actividades. Encontramos aqui uma oportunidade de diversificar o desenho dos usos “típicos” associados às intervenções na frente de rio, com maior foco nos usos produtivos e sociais, menos dependente do grande investimento e mais focado nas complementaridades - entre o rio e o território, entre os diferentes municípios, entre as actividades existentes.

Os diferentes exemplos acima mostram como face a diferentes objectivos e perspectivas de intervenção, onde esta matriz de estruturação pode restabelecer continuidade dos tecidos urbanos. Isto num território que, resultado de um processo de crescimento e urbanização pouco estruturado, se caracteriza por desenvolvimentos parciais, tecidos desconexos e espaços públicos pouco qualificados.

Para continuar a diversificação da rede e a estruturação do território, é necessário abordar de forma realista e durável, através de espaços multifuncionais, que contribuam ao mesmo tempo para a melhoria de vida das populações locais e para a qualificação alargada do território - em diferentes escalas e enquadramentos. Na nossa perspectiva, a acção do desenho deve focar-se num processo de re-estruturação do território, onde mapear as estruturas existentes e os recursos disponíveis pode ser um ponto de partida para uma estratégia de continuidade dos valores e espaço públicos, dotando-os de elementos de referência e bases para acções futuras e independentes de transformação.

## A matriz de continuidade numa cultura interdisciplinar

Na produção da cidade pós-industrial, não só não estamos perante um fenómeno urbano uniformemente reconhecível, como para cada situação há diversas perspectivas e possibilidades, coexistindo diferentes interpretações teóricas e práticas disciplinares. Da mesma forma, na definição de cada um dos sistemas, são identificadas valências e características que necessitam de conhecimentos de diferentes áreas. A abordagem integrada é uma forma de desenhar molduras estáveis nos territórios urbanos, envolvendo estruturas naturais e construídas (Meyer & Nijhuis, 2013).

Quer isto dizer que uma infra-estrutura pode e deve cumprir também objectivos de qualidade paisagística e de interacção social como espaço público. Por isso a integração dos três conceitos numa matriz de continuidade do espaço urbano, terá sempre de passar por uma cultura interdisciplinar. Isto implica abrir os campos disciplinares entre si - o planeamento, o desenho urbano, a infra-estrutura, a arquitectura, a paisagem, o

transporte, a arte pública, organização social, a economia, a história, geografia, etc. - para encontrar dimensões partilhadas de um conhecimento mais integrador.

A experimentação interdisciplinar dos conceitos transversais integrados no princípio de “continuidade” não é ainda uma prática comum. Mas surgem possibilidades alternativas. Como o desenvolvimento de espaços partilhados (*shared space*) infraestrutura + espaço público, com qualidades tanto da sociabilidade como da mobilidade (Monderman, 2007), ou as mudanças no conceito de interface de transporte, com novas funções e serviços agregados. Ou ainda, o TOD *transit-oriented development*, operações urbanas de usos mistos que maximizam e fazem depender o crescimento do transporte público.

São sistemas pensados como combinações entre elementos físicos do espaço (estruturas permanentes ou hardware) e os elementos decorrentes de aspectos de vivência ou interação (partes variáveis ou adaptadas), que podem ser integrados em acções, e novos tipos de “sistema” (mobilidade+espaço/estar, automóvel+vizinhança/activa, socialização+acção/individual, pequeno+múltiplo/grande). E mostram como gerir uma transformação urbana por projectos “de baixa intensidade” numa estratégia coordenada, num horizonte temporal e num contexto organizacional mais “confiante”.

Estes outros “tipos” de acção não-canónica, com potencialidades nos temas da incerteza, ilustram os avanços possíveis, e evidenciam as limitações dos modelos canónicos onde para “aquilo que é preciso fazer, não é com as “figuras” de planeamento que se faz”.

## **Avaliar a complexidade para restabelecer a continuidade**

Tal como uma esplanada, uma praça ou outro espaço público, prestam um conjunto de serviços que podemos avaliar, podemos também avaliar aspectos infraestruturais e paisagísticos do sistema urbano. Um sistema de transporte público, uma rede de iluminação, um miradouro, um parque com um bosque, uma ponte sobre um rio que atravessa a cidade, uma avenida central arborizada, ou um espaço agrícola, mobilizam valores que podemos analisar, em aspectos tangíveis e intangíveis (não quantificáveis).

Hoje encontramos espaços que são mais híbridos e menos assignáveis a uma tipologia, que combinam aspectos de acesso público e privado, infraestrutura e superestrutura, equipamento e serviço (Ascher, 2001), com múltiplas funções e actividades. Se retornarmos a Barcelona e ao *Eixample* de Cerdà, encontramos esta atenção à multifuncionalidade da rua: como espaço de circulação dos diferentes modos, espaço dos serviços urbanos, do comércio, da interacção - conjugando separação e sobreposição.

Mas a organização destes espaços em continuidade, pode oferecer uma base de avaliação dos valores urbanos - desde a proximidade da rua e do bairro aos grandes espaços de encontro e interacção, dos usos relacionados com a passagem e o movimento, aos da troca e da partilha. O conjunto alargado dos “espaços (de uso) público” ou colectivos, torna-se inclusivo, porque abarca uma maior diversidade de utilizadores, integrando diferentes conjuntos urbanos e elementos naturais num

referencial (físico, social e identitários) comum. A integração é por isso promotora de valor potenciado pela diversidade das formas e dos usos de cada elemento.

Da mesma forma, é estruturante no estabelecimento de uma continuidade, permitindo gerir os diferentes ritmos de deslocação e transformação. Mas face à imprevisibilidade da evolução e do crescimento urbano, podemos concluir que importa assegurar a manutenção de “graus de liberdade” como forma de responder à mudança. Optar pela “reserva” de espaços ou canais, antigas ligações ou por soluções com reversibilidade, serão estratégias que permitem uma gestão temporal das redes para as solicitações contemporâneas e futuras, as oportunidades, actores e recursos (Portas, 2004).

Assumimos, que numa abordagem colaborativa as redes de espaços – sejam paisagens, infra-estruturas ou espaços públicos - ganham quando as concebemos como sistemas, e ainda mais como sistemas inter-conexos i.e., parte um do outro, que podem agir para fins convergentes. E.g. nas possibilidades abertas pelo espaço público, sistemas infraestruturais e paisagísticos como integrando elementos organizadores do espaço.

A matriz pode também assegurar a integração de vários tempos, acolhendo diferentes acções, tempos de decisão, ciclos, dinâmicas e fluxos, etc., de forma adaptável. Esta perspectiva sistémica suporta uma transformação incremental ou gradual, mas também acções mais prementes - à medida que novas conexões e actividades são desenvolvidas e urbanidade muda, deixando espaço para o inesperado acontecer.

#### **Quais os instrumentos e ferramentas - planos, programas e projectos - para o incerto?**

Pela sua própria permanência, os espaços estruturantes, devem antecipar a transformação do que é mais contingente e ser traçados com convicção e risco, admitindo a incerteza como parte do processo. Desta forma é fundamental analisar e assegurar os sistemas de relação (novas formas de avaliar a continuidade e a integração), redefinindo parâmetros mais inclusivos do desenho da rede estruturante, integrando-a na lógica dos instrumentos - quer os mais prospectivos, os normativos ou os de gestão.

Por exemplo, um plano “vertebrador” de natureza estratégica e âmbito territorial pode relacionar programas de acção independentes mas com objectivos e componentes partilhados, com sistemas de projectos concretos que em conjunto dinamizam redes urbanas de maior dimensão e alcance temporal. Assim, é preciso distinguir:

- ▶ quais os mínimos de estrutura e continuidade que devem ser traçados (ou os défices a serem reestabelecidos);
- ▶ quais as localizações e actividades com maior capacidade agregadora ou potenciadora da transformação (*mix* de usos, centralidades, pólos, intensidade);
- ▶ quais os elementos que são mais mutantes e contingentes, e que podem ser definidos no seu próprio tempo.

Na miríade de realidades urbanas, é necessário assegurar a coerência em diferentes escalas e sistemas - espaciais, temporais - desde o território até ao projecto. A gestão da incerteza tem assim de balançar o curto e o longo prazo e integrar o local e o global.

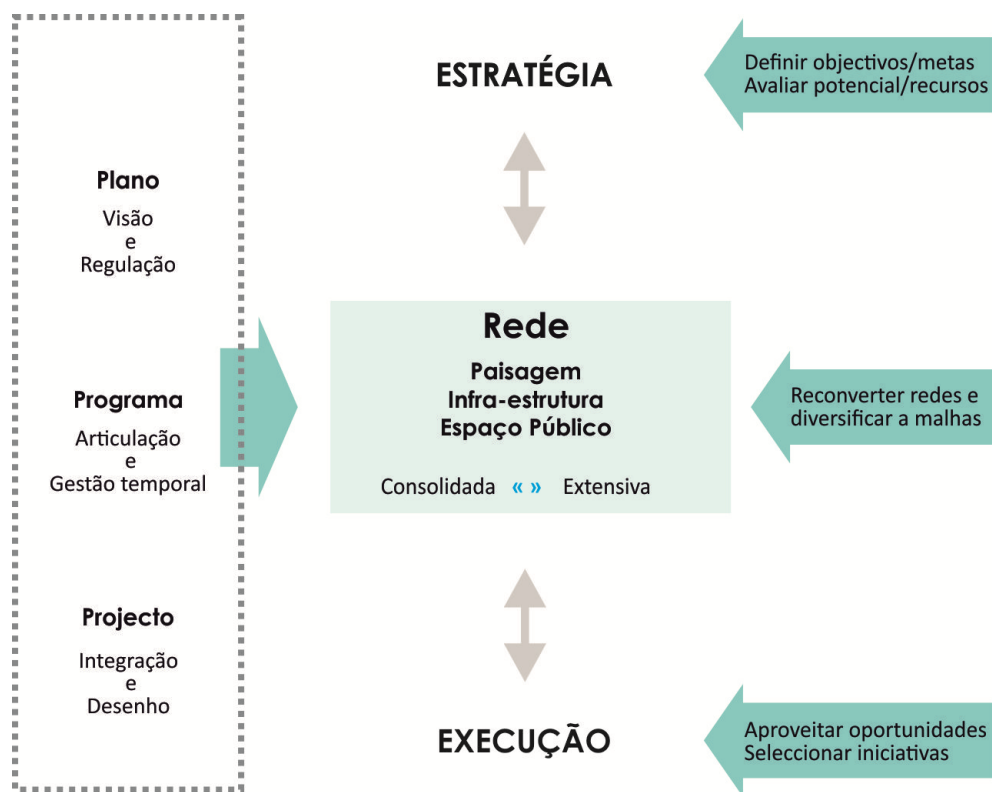


Fig. 291 | A matriz de estruturação num processo de transformação. Fonte: Elaboração própria adaptado de (Portas, 2004, p. 222)

Entre o tático e estratégico algumas decisões terão de ser afirmativas e consistentes, outras abertas e maleáveis.

Desenvolver em conjunto, estratégias de horizontes temporais distintos, fundamenta diferentes graus de convicção (de conhecimento e de incerteza) conforme os territórios e os instrumentos em questão. Na cidade dispersa e dilatada, sem referências estáveis, o estabelecimento da articulação e da continuidade é possível (Secchi, 2003c)? **Será com estes dispositivos de redes de continuidade e de ligação que se ataca a coesão da cidade que cresceu para lá dos limites da proximidade, sem plano e sem regra?**

A matriz combinada pode ser um dispositivo de ligação, de maior permanência e articulação (Portas, 2010), mas os espaços que a podem configurar serão de tipologias e assegurarão funções diferentes: maior extensão, com mais diversidade, constituídos de elementos complementares. Por isso, os desafios da intervenção urbana, podem passar na maioria dos casos (ou em muitos casos), por “organizar e dar sentido, espaçando, ou seja, construindo e plantando o tabuleiro do jogo duradouro” (Portas, 2007b) com planos, programas e projectos articulados nesse sentido. **Podemos assim, montar uma estratégia que passe pela requalificação ou reforço das estruturas de ligação, sejam na cidade canónica, nas periferias ou nos territórios destrutturados, numa lógica de serviço público, complementaridade e integração das múltiplas escalas do território, com prioridade política, económica e cultural.**









## CONCLUSÕES

*"Como se dá sentido ao desenho sem imaginar o que as pessoas farão dele?"*

*(Nuno Portas in P. Brandão, 2005, p. 259)*

O contexto de instabilidade e mudança no qual centrámos a problemática deste trabalho, traz realidades distintas e desafios correspondentes para o processo de produção e desenho da cidade. Tentar compreender as transformações urbanas contemporâneas e a forma como os instrumentos urbanísticos as podem ou não conduzir, levou-nos a questionar o conhecimento e os processos urbanos adquiridos. A primeira conclusão que podemos inferir é que estamos perante uma mudança, que não é de agora, mas que é patente há algumas décadas, na dificuldade de pensar e planear um futuro urbano, que não é por isso mais controlável.

Temos de reconhecer que os profissionais e as práticas correntes estão ainda pouco despertos para a necessidade de encarar a conformação do futuro de outra forma. Concretamente pôde-se constatar (e problematizar) que diversas práticas e ferramentas urbanísticas, se mostram pouco operativos para gerir transformações emergentes e lidar com os efeitos da incerteza. Foi esta necessidade de questionar e de procurar novas abordagens a estes problemas que conduziu a investigação.

**O que podemos concluir é que nesse esforço de gerir a complexidade e interacção, temos de o fazer experimentando e entendendo a prática urbanística como uma acção aberta à mudança e às oportunidades. E por isso, hoje temos de estruturar, pensar e operacionalizar, com menos certezas e mais incógnitas.**

Recapitulamos assim os objectivos que conduziram a prossecução deste trabalho, para avaliar a investigação produzida.

### **1 | Identificar os novos factores de transição emergentes e os elementos de permanência, característicos da pós-industrialização e do crescimento urbano.**

Centrando o contexto temporal na transição do período (e cidade) industrial para o pós-industrial, aprofundámos os motores e as formas de produção dominantes.

O estudo da transição mostrou que, em vez de uma única característica, podemos constatar nas cidades contemporâneas diversos traços (mesmo se nem sempre todos presentes). Assim, na sua variabilidade a “cidade pós-industrial” é mais diversa e complexa, e a sua evolução mais dependente de cada processo de transformação. As variáveis urbanas são em maior número e por isso menos controláveis.

Estamos assim, na cidade actual, num contexto de transição de modelos, mas também já num contexto de crise, com insustentabilidades, que dificilmente conseguimos enquadrar num modelo de cidade.

### **2 | Aprofundar a problemática da crescente instabilidade, complexidade e falta de conhecimento, analisando quais os factores de crise e desadequação das práticas urbanísticas nos contextos emergentes.**

Numa aproximação aos processos de desenho da cidade aprofundámos e reflectimos sobre os instrumentos e práticas existentes, procurando relações entre os problemas urbanos e as formulações teóricas e práticas que lhes tentam dar soluções. Na cidade industrial, há uma clara relação entre os instrumentos do urbanismo moderno - com destaque para o plano regulador - e os problemas do crescimento urbano e da organização capitalista da produção.

Da mesma forma, a emergência de uma cidade mais dispersa e diversa, feita de fragmentos articulados por importantes redes de mobilidade, trás a necessidade de outros instrumentos mais aptos a resolver os problemas actuais e a sua interacção com os processos produtivos, administrativos, económicos, etc.

A caracterização dos processos contemporâneos permitiu no entanto analisar uma dessintonia, nos défices no conhecimento sistematizado sobre as próprias contradições das redes urbanas contemporâneas: a falta de estrutura e de outras formas de continuidade, a urgência de abordagens flexíveis e a necessidade de abertura a diversos actores - governança e participação. Desta forma, parte do conhecimento e do saber-agir nos temas urbanos, estará hoje em crise, revelando novas necessidades de investigação.

### **3 | Definir e aprofundar as bases epistemológicas de um conceito de incerteza, aplicável ao contexto e produção urbana. Desenvolver uma moldura conceptual e teórica para o tratamento sistemático da incerteza, associado à tomada de decisão nos processos urbanos.**

O trabalho desenvolvido em torno do conceito de incerteza permitiu recolocá-lo como um factor essencial ao entendimento da produção urbana contemporânea. Permitiu também evidenciar os diferentes aspectos e percepções relacionadas - sejam relativos à inconstância dos fenómenos, das mudanças de políticas, da interacção dos actores, da continuidade das estratégias ao longo do tempo, etc. - aumentando o espectro de assuntos em que o conceito tem impacto.

O crescendo da incerteza - quer seja contextual ou processual - limita a capacidade de compreensão da problemática urbana e o controlo dos resultados das intervenções. Finalmente, o trabalho de discussão teórica e análise empírica permitiram uma sistematização sobre os fenómenos e factores urbanos que acrescentam incerteza aos processos de acção (do planeamento, programação e desenho) através de uma matriz que organiza o conhecimento, de várias disciplinas, em que a incerteza é também factor determinante:

- A complexidade dos espaços urbanos contemporâneos;
- A velocidade da transformação, de modernização e da deslocação;
- Os eventos imprevisíveis ou incontroláveis;
- A economia, a finança e a produção;
- As questões do controlo, da gestão e da partilha;
- A diversidade da população e proliferação dos actores;
- A percepção, a comunicação e a expectativa;
- A informação e o conhecimento para a acção.

#### **4 | Sistematizar valores, metodologias ou instrumentos existentes e potenciais estratégias para a gestão da incerteza, a partir de uma pesquisa interdisciplinar, revelando raciocínios e contribuições para uma nova forma de abordar o futuro.**

Depois do reconhecimento da incerteza como parte integrante e relevante dos processos, procuramos encontrar novas abordagens que respondam de forma mais dinâmica aos défices de conhecimento e instabilidades patentes.

As abordagens interdisciplinares centraram-se na interpretação de metodologias e ferramentas desenvolvidas, já incorporadas ou não nos processos urbanísticos. Destas reconhecemos várias tendências: maior adaptação e aprendizagem nos processos; maior abertura e participação nos processos; a construção do consenso e do compromisso; aposta em “hipótese de trabalho” desenvolvidas de forma incremental e iterativa.

Tais abordagens permitiram o aprofundamento do conceito e papel da estruturação urbana, dos valores e possibilidade contidos, e dos elementos ou sistemas urbanos que a podem suportar em continuidade: espaço público, infraestrutura e paisagem.

Outros exemplos avançados ilustraram como a procura da robustez nos processos urbanos pode suportar uma avaliação da sua resposta a mudanças não antevistas, ou capacidade de ajustar-se a diferentes circunstâncias e perspectivas, contribuindo com

formas alternativas de abordar, monitorizar ou acompanhar os processos urbanos, intuindo hipóteses para estratégias urbanas mais abertas e flexíveis.

As abordagens mais metodológicas desenvolveram-se numa visão temporal da gestão dos processos, articulando várias formas e momentos de tomada de decisão. Propôs-se uma metodologia ancorada na incerteza como matéria de trabalho, que se desenvolve em torno de quatro direcções: investigar e problematizar; imaginar e produzir; implementar e avaliar e monitorizar valores e serviços.

## **Análise retrospectiva (e prospectiva) da transformação da Margem Sul do Tejo**

O caso de estudo da Margem Sul do Tejo foi central neste trabalho, permitiu aprofundar e sustentar a discussão teórica. Investigando na prática as manifestações em que a “chave” da incerteza é indispensável, produziu-se um conhecimento específico sobre este território. Retomando os objectivos parciais identificados, revemos a discussão:

### **1 | Investigar a evolução e transformação urbana, na Margem Sul, na formação do modelo industrial, o declínio e diversificação pós-industrial, procurando em cada momento os factores determinantes da mudança.**

A investigação permitiu perceber que os tecidos e espaços urbanos que actualmente constituem a Margem Sul do Tejo, são o resultado da evolução de uma matriz territorial que se foi diversificando, sujeita a múltiplos processos de crescimento e decréscimo. Não estamos por isso na presença de uma unidade homogénea, que caiba genericamente dentro das categorias de periferia ou subúrbio, mas sim numa unidade feita de diferenças e de complementaridades.

Num contexto metropolitano, a qualificação da Margem Sul do Tejo, tanto terá de assentar na valorização dos aspectos específicos e diferenciadores, como no aproveitamento das relações entre os diferentes núcleos do território e entre as duas margens do estuário. Estes aspectos são dinâmicos na sua complementaridade e identidade própria, mas são constantes ao longo da evolução deste território.

### **2 | Analisar e organizar as relações e determinações dos instrumentos urbanísticos na produção urbana da Margem Sul do Tejo, em diferentes momentos de definição, e respectivas condições de incerteza, demonstrando na prática as dificuldades associadas aos instrumentos e processos canónicos.**

O trabalho sobre o corpo de instrumentos urbanísticos mais significativos permitiu mostrar que a “desvinculação” entre a elaboração de planos e a transformação efectiva do território, é patente ao longo de todo o período nos casos analisados. Uns casos mostram a incapacidade de implementar e gerir as operações planeadas, enquanto outros mostram crescimentos urbanos que não deveram a sua criação à acção planeada,

mas à relação entre oferta e procura. Mais recentemente, comprovou-se como é relevante a incapacidade das administrações usarem os instrumentos urbanísticos de forma proactiva, para conduzirem a transformação, restringindo-se a perspectivas de legalização ou conformidade.

**3 | Desenvolver um conhecimento aplicado que permita admitir (e gerir) a incerteza fortemente apoiada num maior conhecimento dos processos de transformação. Pretende-se demonstrar a presença e relevância da incerteza nos processos de transformação.**

A análise dos casos particulares - o crescimento industrial do Barreiro, a matriz de suburbanização de Almada, a construção das pontes sobre o Tejo e as suas formas de ligação à expansão territorial e o episódio em curso do “Arco Ribeirinho Sul” - permitiram demonstrar na prática diversos aspectos onde a incerteza, nas suas diferentes matizes, foi condicionante para o desenho e projecção do futuro.

Em todos estes casos pode-se constatar que a incerteza não é um erro dos processos (embora possa estar relacionada com falta de conhecimento como já vimos), mas que é endémica à própria produção urbana. Os diversos factores e condicionantes, que podem levar a que se manifeste (ou seja mais ou menos percepcionada), foram identificados.

**4 | Numa óptica de flexibilidade, procurar os elementos e possibilidades de abordagens mais adaptáveis e demonstrar as possibilidades de aplicação, nos territórios da Margem Sul do Tejo.**

O caso de estudo permitiu demonstrar fenómenos particulares da problemática investigada. Neste espectro, alguns casos concretos evidenciam possibilidades para processos mais adaptáveis e flexíveis. Concretamente, na articulação dos elementos estruturantes da paisagem, infraestrutura e espaço público, foram identificados diferentes exemplos - com escalas e actividades distintas – que mostram várias formas de intervir e qualificar o território, partindo do potencial oferecido pela diversidade.

Para além da reflexão em torno dos objectivos definidos para o trabalho, o conhecimento reunido permite-nos outros raciocínios sobre os processos de transformações recentes e sobre os problemas que são emergentes na diversidade da Margem Sul do Tejo, para os quais a matriz desenvolvida pode ser um apoio metodológico e conceptual.

### **Os processos de crescimento e os problemas urbanos de hoje**

O crescimento industrial, ainda que subsidiário de investimento “externo” à região, assentou na exploração de activos e do potencial intrínseco deste território: posição privilegiada no estuário, disponibilidade de solo, matriz produtiva e a existência de núcleos urbanos (que deram o suporte básico à nova população). Se a actividade e o modo de produção industrial foram os motores do crescimento urbano associado, tal não seria possível sem as particularidades deste espaço.



A paisagem urbana reflecte estas relações simbióticas entre o território e a indústria. As novas actividades foram constituindo uma identidade territorial em torno da indústria e do trabalho, um tecido social e comunitário forte, mas que também incorporou aspectos herdados das ocupações anteriores - e.g. a relação com o rio, interface, produção.

A progressiva infraestruturização e o desenvolvimento da indústria pesada, como elementos diferenciadores, desencadearam mudanças nas relações hierárquicas do território. O crescimento e a atracção foram mais fortes nos grandes espaços industriais e nos de melhor acessibilidade a Lisboa. Consolida-se a ideia de uma organização periférica da actividade industrial de Lisboa, reforçada pela sua posição no estuário - a margem esquerda do Tejo.

O processo de desindustrialização na Margem Sul do Tejo, não conduziu ao aparecimento generalizado de um novo modelo de cidade, nem apagou vestígios anteriores - da mesma forma que a industrialização não substituiu totalmente os traços de ocupação rural tradicional. Hoje, a diversidade de paisagens e situações urbanas, tanto levanta incoerências e conflitos, como pode promover conexões e articulações múltiplas. A inexistência de um único motor da mudança implica um maior esforço na coordenação de possibilidade e de interesses, valorizando objectivos e desígnios comuns. Mas num contexto que parece marcado pelo fim dum ciclo económico consumidor de território, a atenção às particularidade e às valências existentes, tem um potencial a ser explorado.

As intervenções e os projectos dos últimos anos reflectem uma "nova" preocupação e um novo olhar para o território, por exemplo no que diz respeito ao papel do espaço público como elemento de "criação de qualidade de vida" e de valorização urbana. Em muitos casos os esforços de qualificação do território são ainda focados na grande escala - infraestruturização de mobilidade pesada, equipamentos públicos, espaços públicos de grande simbolismo, superfícies comerciais, etc. Mas os efeitos catalisadores destes investimentos estão ainda por avaliar, nomeadamente nas principais ligações entre os territórios que potencialmente podem ser qualificados.

Importa recuperar estes espaços de vários pontos de vista, além da activação do tecido económico de suporte e do fortalecimento da continuidade do território.

### **As tipologias urbanas e os seus desafios estratégicos**

Como panorama sobre a complexidade territorial e urbanística da Margem Sul do Tejo, organizamos vários contextos urbanos e os seus problemas relevantes, tendo em conta o seu potencial de transformação.

#### **► Centros históricos com problemas de preservação e envelhecimento**

Os núcleos principais que suportaram a evolução e crescimento do território têm nas últimas décadas vindo a perder relevância (população, economia) e a degradar-se no seu ambiente construído, mantendo uma papel de referência identitária, cultural e administrativa. A tónica actual na reabilitação urbana (novos mecanismos e

instrumentos) pode contribuir para uma acção mais efectiva, ainda que sejam necessários processos e programas (alavancas, actividades, modelos de governança) adequados a cada realidade.

▶ **Áreas obsoletas ou em decadência**

A disponibilidade de grandes parcelas de solo oferece oportunidades e expectativas de reurbanização, sobretudo numa perspectiva de restrição do consumo de solo. Dada a dificuldade de impor um novo programa construtivo por substituição e em toda a sua extensão podem-se equacionar outras possibilidades, mais graduais e parciais aproveitando a convergência de oportunidades.

▶ **Zonas de expansão ou vazios urbanos em transformação**

Diversos espaços urbanos apresentam um tecido urbano pouco preenchido e coerente, pela quebra das expectativas de transformação iniciada. Se o contexto de menor investimento retirou a viabilidade imediata destes desenvolvimentos, são necessários raciocínios temporais que alarguem as suas hipóteses para além do “esperar que passe”. Pode ser possível dar sentido às existências através de estruturas e investimentos mínimos e que abram possibilidades no futuro.

▶ **Áreas periurbanas em transformação**

Apesar de bastante diversas, resultam do parcelamento da propriedade rural, dando origem a tecidos retalhados e pouco compactos, mas muito híbridos e inseridos em lógicas e dinâmicas urbanas mais alargadas. As possibilidades da convivência com espaços naturais e de produção agrícola e florestal devem ser exploradas e qualificadas espacial e paisagisticamente. Mas o que não impede novos raciocínios que viabilizem social e sustentadamente os esforços e serviços urbanos.

▶ **Espaços monofuncionais com défices de urbanidade**

A dispersão territorial produziu um uso alargado e extensivo do território, em tipologias que ainda hoje apresentam grandes défices de infraestruturização e qualificação urbana. Os processos urbanísticos trataram mais da legalização do existente, do que de uma melhoria ou efectiva integração urbana. A monofuncionalidade requer estratégias de diversificação dos usos, tornando as estruturas mais equilibradas e especialmente mais interessantes - tendo em conta a possibilidade de evolução natural dos territórios e em vista aumentar a sua durabilidade no tempo.

▶ **Nós, pólos e centralidades**

O carácter potenciador das grandes infraestruturas viárias dá oportunidade ao desenvolvimento pontual de novas áreas de centralidade diferenciadas, que trazem novos usuários, também perturbam as estruturas e usos existentes. Considerando que estes espaços também prestam serviços a escalas mais próximas, será necessário reequacionar a sua abertura e ligação à envolvente. A colmatação desta dessintonia pode

ser suportada no papel articulador do espaço público (Pinto & Brandão, 2015), como referência entre escalas territoriais.

▶ **Bolsas de habitação de densidade elevada, subsidiárias de outros espaços**

Áreas predominantemente residenciais, tipo cidade dormitório, são frequentes na ocupação urbana da Margem Sul do Tejo. Noutros espaços, juntam-se a estas características problemas de coesão urbana e social, de conservação e manutenção do próprio parque edificado, o bairro social tipo. Em ambos os casos a sua dimensão considerável faz com intervenções sejam dificultadas, apesar da sua relevância populacional. Beneficiariam de uma abertura e melhor integração urbana, com possibilidade de desenvolvimento de bolsas de novas actividades e usuários, promovendo uma interacção comunitária e fortalecimento de identidades renovadas.

▶ **Espaços naturais e de valor paisagístico**

Apesar do forte carácter urbano, a Margem Sul do Tejo é ainda muito marcada pelas componentes geográfica, paisagística e natural, com a especificidade do estuário e o carácter de interface entre vários territórios e valores biofísicos diversos. A integração e valorização destes aspectos pode constituir uma alternativa aos modelos vigentes. Seja em acções de conservação e protecção, regenerando activos ou no restabelecimento da relação espaços naturais e urbanos.

## **Reflexão sobre os instrumentos do planeamento urbanístico**

“Apesar da sua abrangência formal, por razões conhecidas, boa parte das iniciativas que, com diferentes resultados, transformaram o território nacional, nasceram apesar dos planos (PDM no caso) e não por força deles. E o mesmo aconteceria, de forma mais evidente, com as múltiplas iniciativas dos particulares e dos mercados imobiliários” (Portas et al., 2011, p. 239).

Podemos identificar que, nos casos estudados, as grandes transformações do território têm como alavancas: por um lado importantes operações de infraestruturização, que alteram as condições de acessibilidade ou de atractividade dos mesmos; e por outro mudanças significativas nos espaços produtivos. De facto, a transformação da Margem Sul é mais conduzida pela introdução destes elementos, do que por um processo de planeamento e programação estruturado. Este facto está relacionado com uma implantação tardia (último quartel do séc. XX) do sistema e da prática de planeamento (e meios financeiros, administrativos e técnicos associados) em Portugal, mas também com a diversidade de dinâmicas que se encontram aqui.

Assim, embora existam instrumentos referentes a acções de mudança, estes não são frequentemente nem os motores, nem os condutores da transformação. A existência desses mesmos instrumentos de planeamento não impediu ou previu, a emergência de novas transformações e novas realidades sociais que caracterizam hoje as dinâmicas da Margem Sul do Tejo. Já os grandes elementos estruturantes estão dependentes da

iniciativa governamental, nem sempre (quase nunca) ancoradas nos instrumentos de planeamento e gestão territorial.

A transformação do território parece assim ser resultado de uma resposta casuística às oportunidades que são despoletadas por programas de financiamento, grandes iniciativas públicas ou ligadas a interesses privados relevantes, e não da escala municipal de decisão. Para tal, utilizam-se medidas e enquadramentos de excepção, que legitimam pontualmente outros modelos que não os estritamente instituídos. Parece não haver ainda uma maturidade no raciocínio estratégico e operativo instalado, que permita desenvolver o aproveitamento de oportunidades de outra forma.

## A Identidade da Diversidade

Retomamos o argumento da diversidade da Margem Sul do Tejo, que enunciámos ao longo do trabalho, agora focando-nos nos seus aspectos mais identitários e na sua exploração positiva. Como manifestação territorial das comunidades, a identidade de um lugar é sempre tema de uma transformação urbana: o sentido do lugar, as suas características próprias e a forma como são valorizadas e distintivas. Neste território, a reflexão sobre a sua identidade, passada e em construção, leva-nos a identificar três aspectos potenciais de valorização:

### ▶ A relação com a matriz territorial, usos e tradições associadas

Os diversos núcleos urbanos têm uma história na relação com o território, na exploração dos recursos, nas ligações com outros lugares, nas actividades ancestrais que permitiram aqueles assentamentos. Estes são já temas de significação e monumentalização dos espaços públicos e festividades que formam um "constructo" de forte cariz identitário que muito frequentemente desempenha um papel estruturante na matriz territorial, num plano de "software" urbano.

Na condução estratégica da transformação urbana, a recuperação e valorização dos espaços, usos e actividades ligadas ao território, podem desenvolver-se em diversos aspectos: os valores intrínsecos das paisagens naturais - praias, sapais, esteiros; as actividades radicadas e produtoras de paisagens - zonas agrícolas, salinas; as actividades piscatórias e os usos tradicionais do rio – pesca, viveiros, transporte; a cultura, o lazer e o turismo assentes nos valores paisagísticos e culturais.

A possibilidade de desenvolver soluções de integração e valorização destes aspectos, **com um sentido de pertença e de cuidado**, pode constituir uma alternativa a modelos intensivos, onde uma gestão temporal do ambiente permite uma transição com continuidade e flexibilidade.

### ▶ A herança industrial como factor produtivo

A actividade industrial foi central na afirmação e crescimento de praticamente toda a Margem Sul do Tejo. No entanto, apesar de uma memória colectiva importante e de muitos vestígios industriais, a sua reapropriação para novos usos e para a comunidade de

hoje, não foi prática comum. Mais frequentemente os espaços mantiveram-se abandonados e degradados. Tal como no aspecto anterior, é um imaginário muito explorado na arte pública, mas menos articulado com outras actividades.

Haverá que transformar este património industrial, não num conjunto abstracto de ruínas, ou uma identidade de resistência, mas numa **memória colectiva que possa ser apropriada e trabalhada**, como referência oportuna e contemporânea. Em acções futuras, podem-se desenvolver raciocínios estratégicos acerca das actividades produtivas a instalar nos espaços existentes e das qualificações a aproveitar, numa lógica de interacção entre as dinâmicas internas e externas.

#### ▶ **A construção do futuro e as novas relações cruzadas**

A construção do futuro e da sua identidade tem que manter-se aberta: a identidade de projecto é uma projecção crítica do que se busca, sobre "aquilo que se é". O processo de construção da identidade ancora-se em atributos territoriais e culturais.

Há uma ou várias identidades urbanas possíveis, na escala maior e diversa da cidade? A maior mobilidade e comunicabilidade urbanas podem permitir interacções complexas, daí se formando novas escalas urbanas, com novos tipos de espaços em que se manifestam, de diversas formas, novos tipos e escalas de Identidade.

Neste território, será necessário encontrar aspectos estruturantes, que permitam integrar espaços construídos e não construídos, que deem coerência a uma unidade da multiplicidade. A valorização da diversidade - vários de registos e padrões entre aglomerados urbanos na Margem Sul - é um activo a explorar, como forma de juntar diferentes projectos de futuro, num desígnio comum. O reconhecimento destes traços ou valores relevantes facilita a partilha da responsabilidade de construir colectivamente esse futuro, a partir das suas potencialidades intrínsecas, conectadas e relacionadas.

*“Contemporary society speaks in many voices and we know now that it will do so for a very long time to come. The central issue of our times is how to reforge that polyphony into harmony and prevent it from degenerating into cacophony. Harmony is not uniformity; it is always an inter-play of a number of different motifs, each retaining its separate identity and sustaining the resulting melody through, and thanks to, that identity” (Bauman, 1994, p. 33).*

## Resposta às questões de investigação

**P1 Como se manifesta a incerteza nos processos urbanos actuais de construção da cidade?**

A capacidade de organizar e sintetizar o conhecimento urbano parecia segura no período moderno. A organização industrial permitiu estabelecer certezas (e acreditar nelas) na forma de ler e de desenhar o futuro a partir de conhecimento canónico, mesmo que a realidade tivesse outras contingências.

Hoje, não conseguimos fazer sínteses desta maneira, tão simples e inequívoca, tão universal. A complexidade e a diversidade (mas também aquilo que já sabemos sobre como funciona ou não funciona a cidade) dita que seja dessa forma. Os problemas “novos” apresentam desafios de compreensão, mas também de invenção, face à novidade. Provavelmente admitem mais do que uma solução e estas não podem ser avaliadas por um único padrão certo e errado. Já não podemos considerar as opções como resultado de previsões ou soluções credíveis, vindas de uma única fonte de saber profissional.

Não podemos continuar a falar da cidade, sem fazer a sua revisão crítica, assim como não podemos também falar de urbanismo sem pensar nas suas dificuldades e necessidades interdisciplinares. Falta-nos muita informação sobre os espaços urbanos e os processos que lhe dão forma, os usos e modos de vida, práticas sociais, económicas e culturais, etc. Falta também saber usar e incorporar o conhecimento disponível nas diversas disciplinas para formular as perguntas correctas (Bourdin, 2010).

**É esta falta de conhecimento estável e que nos permita agir, que definimos e procuramos caracterizar na incerteza.** Assim quando falamos do aumento da incerteza, estamos a falar de uma diminuição do nosso conhecimento, do saber disponível para actuar na transformação urbana. O conhecimento deixa de ser o único sistema de interpretação para a acção: torna-se fragmentado, mais complexo e parcial.

A aceitação da complexidade e da incerteza põem-nos num panorama onde a realidade é cada menos inteligível e descritível e a acção mais consciente dos seus limites. Se aceitar a incerteza não é um processo pacífico, a sua negação pode fazer com que se façam tentativas desajustadas de a eliminar, através de raciocínios simplistas ou aplicação de modelos pré-definidos mas que não correspondem à realidade.

Será necessário uma produção de conhecimento que não seja orientada para a perfeição e completude, mas nos ajude a racionalizar o que não sabemos. E de estratégias para avançar com um conhecimento incompleto, sem necessitar de o mascarar com uma falsa certeza. Innerarity (2009a) apresenta a metáfora do mapa - reúne a informações mais relevantes de um determinado espaço, de forma ordenada numa estrutura coerente e disciplinada. Um mapa não é o "armazém" de todos os dados sobre um problema, mas uma orientação, um registo num dado momento.

Assim, poderíamos retomar o conceito de serendipidade, como uma forma de conhecimento (ou ainda da procura activa do mesmo) que acolhe e explora o imprevisto, a abertura a circunstâncias particulares e à oportunidade. Tendo a incerteza como ponto de partida, esta perspectiva representaria uma mudança considerável (e mesmo epistemológica) na metodologia que suporta a produção de conhecimento urbano.

Se a função do urbanismo sempre foi a de entender e analisar os problemas urbanos, construindo conhecimento e novas formas de saber-agir nessa complexidade, terá hoje de formular e estar aberto a novas perguntas e desafios. Para Bourdin (2010) é necessário começar exactamente por “fabricar ignorâncias”, ou seja transformar os aspectos desconhecidos (ou desconhecíveis) em perguntas, dúvidas, questionamentos, para que possamos lidar com eles.

Como Ascher (2009) enfatiza, num contexto de incerteza a capacidade de investigar individualmente e canonicamente não é suficiente para abordar a complexidade urbana e a diversidade de padrões existentes. Mas a pesquisa e a investigação urbana terão um papel central na identificação de novas questões e atitudes perante a mudança e a ignorância urbana.

## **P2 Quais os instrumentos (ferramentas, actores, produtos) que nos permitem manejar a incerteza na produção da cidade?**

Justificada a significância da incerteza nos espaços urbanos contemporâneos, a reflexão levou-nos à procura de mecanismos de acção que respondam à incerteza e aos seus efeitos. No início desta investigação pensou-se que o que estava em falta seria uma abordagem mais instrumental ou "ferramental" acerca da incerteza. Agora podemos concluir, que não se trata tanto da inexistência de formas de trabalhar mais flexíveis e interactivas, trava-se mais de montar um processo que seja ele próprio aberto e flexível, e onde a incerteza é um dado da questão.

O trabalho teórico e prático desenvolvido provou a necessidade de afastar visões rígidas e determinadas e incorporar uma maior abertura e maleabilidade na construção dos espaços urbanos. Mais que uma contínua produção de instrumentos e ferramentas “redentoras”, faltarão abordagens cruzadas e interdisciplinares, da acção da transformação urbana.

Uma estratégia de pensar a incerteza, que permita desenvolver um raciocínio sobre o futuro numa óptica da construção e gestão da transformação, terá de assumir algumas considerações:

### **▶ Desenhar para voltar a mudar: a apologia de um processo sempre em aberto**

O desígnio da flexibilidade e aceitação da incerteza implica desde logo um sistema de relações abertas e de significados ainda não constituídos, um futuro que não tem de ser

projectado de forma mecânica e determinada, mas que pode desenhar múltiplas possibilidades.

O reconhecimento da incerteza e da multiplicidade de escolhas, não pode significar a ausência de pontos de ancoragem. É necessário manter o controlo do presente, agir no futuro próximo e manter o futuro longínquo aberto, explorando novas possibilidades de responder à mudança. No fundo, actuando em “geometria variável” no sentido de colocar as opções em diversos quadros temporais. A persecução de uma imagem de medio prazo controlável, ligada realisticamente às estruturas existentes e às acções presentes, não deve resultar na supressão da fantasia - como forma de explorar futuros alternativos e seguir novos modos de acção.

As decisões sobre o futuro podem também ser abertas à ratificação e à correcção (Innerarity, 2009a). Senão sabemos o que vamos desejar no futuro, devemos criar condições para que as decisões possam ser melhor informadas, a cada momento pelas experiências adquirida no caminho e por novo conhecimento disponível.

▶ **Não ao casuísmo, sim à especificidade do contexto**

Esta não é uma tese orientada para a defesa do indeterminismo, do casuísmo ou do oportunismo. Pelo contrário, colocando-nos "no oposto das teses espontaneístas, dos postulados do caos criativo" (Ascher, 2001) procuramos explorar os acontecimentos de forma positiva e estruturada. Considerando que a normal subjectividade do “conhecimento do incerto” não significa arbitrariedade, damos uma maior atenção às especificidades do lugar e às suas particularidades contextuais.

A preocupação com o contexto dá aos processos urbanos significados mais ricos e mais complexos, mas para entendê-los não podem substituir-se tais significados por simplificações: por regras (por muito bem feitas que sejam são sempre normalizadoras) ou por procedimentos estanques - para escolher, interpretar e aplicar formas de acção para cada caso. Esta perspectiva (Portas et al., 2011) pode ser designada por uma “territorialização das políticas”, onde é maior a "a importância dada ao território e à escala local para a correcta percepção dos problemas e dos desafios e garantia da adequada articulação entre conhecimento e acção".

Remete-se para o nível local e os seus actores, a capacidade de identificar e resolver os conflitos e oportunidades da transformação urbana. Mas também se requer uma atenção às molduras temporais envolvidas, onde se tratará de encontrar o balanço adequado entre o curto e o longo prazo, que sirva os problemas e a sua resolução.

▶ **Adequar a acção tendo em conta diferentes escalas e instrumentos de planeamento**

Da procura da especificidade resulta a necessária adequação dos instrumentos aos problemas em particular, e consequentemente aos graus de determinação e convicção em cada momento. O que não implica o abandono da elaboração de planos, políticas e



programas, mas uma melhor articulação funcional entre estes aspectos, com visões de longo prazo e decisões de curto prazo, em projectos estruturantes.

No fundo pretendem-se instrumentos que combinem visões estratégicas com capacidade operativa e estruturante, numa moldura temporal definida, mas que mostrem capacidades de integração, quer numa escala territorial mais alargada (efeito catalisador), quer numa visão temporal mais longínqua (efeito polarizador). Uma gestão dos processos inteligente, onde a acção pública prima pela procura de coerência entre os diferentes processos, numa visão de conjunto partilhada. Isto quer dizer, que não interessa só encontrar as estruturas formais e funcionais que melhor podem servir a transformação urbana, mas também os processos: como se implementa, onde se liga ao existente, como evolui para o futuro, que actividades podem beneficiar dela, etc.

A matriz da incerteza que construímos ajudará no diagnóstico mas também na orientação da acção, orientada de forma dinâmica, sempre articulando e adaptando as necessidades e contingências de cada momento.

“Conciliar isto tudo é que é difícil, mas vale a pena. Por isso a cidade de hoje já não é a que era dantes” (Portas, 2009, p. 239).

Concluindo, interessa reforçar uma visão processual (Carmona, 2014) do futuro urbano. Daí pode advir um resultado que é diferente do ponto de partida e das componentes que nele se relacionam e onde se formam novas relações entre os intervenientes. **Um processo que não contém só certezas, coisas definidas, medidas e determinadas, regras ou normas seguras, mas que é o reflexo dos agentes, dos recursos, da interacção entre condicionantes e a forma como a urbanidade "evolui" no tempo e no espaço.**

## Desenvolvimentos e questões futuras

Nos espaços urbanos sempre em transformação, um trabalho da investigação sobre a urbanidade, é também ele aberto a novas perguntas e necessidades de exploração. Por isso, a partir do trabalho desenvolvido, alguns tópicos merecem desenvolvimento e aprofundamento futuros ou oferecem contributos para abordagens em temas próximos:

- ▶ No campo da investigação sobre a incerteza, as possibilidades de avanço são muitas. Numa perspectiva mais operativa parece-nos importante desenvolver guias de apoio à tomada de decisão (como os que analisamos neste trabalho) mais orientados para as temáticas e os processos urbanos.
- ▶ Outro desenvolvimento interessante seria mais relacionado com a necessidade **de novas competências e capacidades**, identificadas ao longo do trabalho, principalmente nos domínios da interacção interdisciplinar, da abordagem processual e respectivo projecto formativo. Como dotar os profissionais e as administrações de capacidades de decisão mais proactivas e reflexivas? Que

aptidões devem ser desenvolvidas, na educação e formação dos profissionais, para acção em complexos cenários sociais, económicos e políticos?

- ▶ A historiografia da Margem Sul tem várias lacunas. Apesar de algum trabalho interessante desenvolvido mais recentemente, mesmo por iniciativa das Câmaras Municipais, em cada núcleo poder-se-ia desenvolver uma **investigação mais integrada das formas de produção e crescimento de cada território**, ancorada na exploração dos arquivos municipais, de instrumentos e operações de planeamento; dos projectos de edificações e loteamentos, licenças, etc.; mas também da história oral local, dos jornais e dos vestígios de cada espaço que ainda existe. Este trabalho poderia contribuir em muito para dar um novo olhar para a matriz de um território tão diversificado.
- ▶ Mas também seria possível ir mais fundo na **aplicabilidade ou experimentação prática**, dos conteúdos aqui desenvolvidos, concretamente na **matriz de estruturação urbana: paisagem - infraestrutura - espaço público**. Desde já evidenciam-se duas perspectivas possíveis:
  - Uma focada na **aplicação destes princípios de estruturação em territórios de povoamento disperso ou fragmentado**, na perspectiva de analisar os seus défices e conduzir a sua “re-urbanização” repondo as continuidades. Como implantar uma rede estruturante, na lógica da estrutura mínima, mas com uma lógica catalisadora, que acumule novas funções urbanas - mobilidade, sociabilidade, serviços de proximidade, etc.?
  - Outra focada na **avaliação dos serviços e valores de retorno da estruturas de paisagem, infraestrutura e espaço público**, incidindo na **lógica sistémica** e em rede. Esta investigação (já com aprovação de financiamento assegurada e em cuja equipa estou integrada) poderá desenvolver formas de diagnosticar os problemas sistémicos das estruturas públicas, desenvolvendo e ampliando o seu potencial de serviço e o retorno e benefícios retirados, em várias escalas.

## Reflexões finais

Se é um facto que hoje, os valores que se reconhecem nas cidades o fazem a partir de um passado, as cidades também são sempre um território desafiante dos valores do futuro.

Diz-nos Innerarity (2009a) que o aumento do ritmo da mudança faz com que o futuro, de coisa distante, passe a estar mais próximo, iminente. Se não sabemos pensar e gerir o futuro, se não entendemos o essencial sobre ele, não saberemos agir no próprio presente. Quaisquer que sejam as nossas intensões - planos, previsões, cenários, visões, projectos - elas escapam à possibilidade de serem verificadas (ou verificáveis). Porque o futuro é inerentemente desconhecido. Assim, nesta escassa “visibilidade” será necessário reaprender a imaginar o futuro?



Fig. 292 | Estuário do Tejo, Praia Barra-a-Barra.  
Fonte Própria, 2011

Partir do desconhecimento, ou da ignorância, não precisa de ter uma carga negativa. A incerteza significa também novas possibilidades de acção - um futuro poderá ser diferente do passado, e não dependente do presente. **Deve então o objectivo ser, não o de eliminar a incerteza, mas sim o de gerir a ignorância?**

Assumimos assim a incerteza, o que não sabemos, nem conhecemos: não sabemos dizer o modo como funcionam todos os processos urbanos contemporâneos, nem mesmo sabemos como serão no futuro. É necessário converter o futuro numa categoria de reflexão (Innerarity, 2009a), não como uma actividade científica exacta, delimitada, verificável e comprovável, mas como um “trabalho interdisciplinar que aproveita o potencial antecipatório de várias disciplinas científicas” mas sem um “fim definitivo”.

É necessário voltar a pensar nele, não como um futuro determinado, mas sim como algo aberto e disponível a várias possibilidades, uma incerteza que depende da nossa liberdade e que merece o nosso cuidado e atenção - ou seja, como uma construção (Secchi, 2007b). Temos de voltar a encarar o futuro, como nossa responsabilidade, o resultado de capacidades - tanto as analíticas como as de projecto, tanto as de planeamento como as de execução e gestão, para manejar as incertezas, como algo natural e “confortável. Como um conjunto de possibilidades de uma mudança onde a esperança e o sentido de continuidade podem ancorar no presente, visões renovadas do futuro.

## BIBLIOGRAFIA

### CIDADE E SOCIEDADE

- Amendola, G. (2000). *La Ciudad Postmoderna: Magia y Miedo de la Metrópolis Contemporánea*. Madrid: Celeste Ediciones, S.A.
- Augé, M. (1994). *Não-Lugares, Introdução a uma antropologia da sobremodernidade*. Lisboa: Bertrand editora.
- Bauman, Z. (1994). *Alone Again: Ethics After Certainty*. Demos.
- Bauman, Z. (1997). *Postmodernity and Its Discontents*. Cambridge, UK: Polity Press.
- Bauman, Z. (2000). *Liquid Modernity* (1 edition). Cambridge, UK : Malden, MA.
- Beck, U. (1992). *Risk Society: Towards a New Modernity*. London: SAGE Publications.
- Bell, D. (1973). *The Coming Of Post-industrial Society*. New York: Basic Books.
- Bergson, H. (1907). *L'évolution créatrice* (86.<sup>a</sup> ed.). Paris: Les Presses universitaires de France.
- Berman, M. (1988). *All that is solid melts into air: the experience of modernity*. New York: Penguin Books.
- Boudon, R. (1984). *O lugar da desordem*. Lisboa: Gradiva.
- Castells, M. (1989). *The informational city: information technology, economic restructuring, and the urban-regional process*. Oxford: Blackwell.
- Castells, M. (1996). Globalization, Flows and Identity: The new challenges of Design. Em W. S. Saunders, *Reflections on architectural practices in the nineties*. New York: Princeton Architectural Press.
- Castells, M. (2003a). *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura - Vol. I - A Sociedade em Rede*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Castells, M. (2003b). *A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura - Vol. II - O Poder da Identidade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Elden, S. (2004). *Understanding Henri Lefebvre*. London ; New York: Bloomsbury Academic.
- Elizagarate, V. de. (2003). *Marketing de cidades*. Pirâmide.
- European Commission. (sem data). About Smart Cities. Obtido 18 de Agosto de 2014, de [ec.europa.eu//digital-agenda/en/about-smart-cities](http://ec.europa.eu/digital-agenda/en/about-smart-cities)
- Garreau, J. (1991). *Edge City: Life on the New Frontier*. New York: Anchor Books.
- Giddens, A. (1994). *Modernidade e identidade pessoal*. Oeiras: Celta.
- Giddens, A. (1995). *As consequências da modernidade* (2<sup>a</sup> ed.). Oeiras: Celta.
- Giddens, A., Beck, U., & Lash, S. (1994). *Reflexive modernization: politics, tradition and aesthetics in the modern social order*. Cambridge: Polity Press.
- Gwiazdzinski, L. (2003). *La Ville 24h/24*. La Tour-d'Aigues: Éditions de l'Aube.
- Hall, T. (1998). *Urban Geography*. London and New York: Routledge.
- Harvey, D. (1990). *The Condition of Postmodernity: An Enquiry into the Origins of Cultural Change*. Oxford England ; Cambridge, Mass., USA: Wiley-Blackwell.
- Harvey, D. (1996). *Justice, Nature and the Geography of Difference*. Cambridge, Massachusetts: Blackwell.
- Hawking, S. W. (1994). *Breve História do Tempo. Do Big Bang aos Buracos Negros* (3<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Gradiva.

- Innerarity, D. (2009a). *A Sociedade Invisível. Como observar e interpretar as transformações do mundo actual*. Lisboa: Editorial Teorema.
- Innerarity, D. (2009b). *El futuro y sus enemigos. Una defensa de la esperanza política*. Barcelona: Paidós.
- Lefebvre, H. (1968). *Le droit à la ville*. Paris: Éditions Anthropos.
- Lefebvre, H. (1970). *La révolution urbaine*. Paris: Gallimard.
- Lefebvre, H. (1974). *La Production de L'espace*. Paris: Anthropos.
- Lefebvre, H. (1996). *Writings on Cities*. (E. Kofman & E. Lebas, Eds.). Cambridge, Mass.: Wiley-Blackwell.
- Lyotard, J.F. (1989). *A Condição Pós-moderna* (2<sup>ª</sup> ed). Lisboa: Gradiva.
- Mela, A. (1999). *A Sociologia das Cidades*. Lisboa: Editorial Estampa.
- Morin, E. (1990). *Introdução ao Pensamento Complexo* (5<sup>ª</sup> ed.). Lisboa: Instituto Piaget.
- Raban, J. (1974). *Soft City*. London: Hamish Hamilton.
- Sassen, S. (1991). *The Global City*. Princeton: Princeton University Press.
- Sassen, S. (1997). Ethnicity and Space in the Global City: A New Frontier? Em *Ciutat i immigració [City and immigration]*. Barcelona: Centre de Cultura Contemporània de Barcelona. Obtido de <http://www.publicspace.org/es/texto-biblioteca/eng/a009-ethnicity-and-space-in-the-global-city-a-new-frontier>
- Seixas, J. (2013). *A Cidade na Encruzilhada. Repensar a Cidade e a sua Política*. Porto: Edições Afrontamento.
- Sennett, R. (1992a). *The Conscience of the Eye: The Design and Social Life of Cities*. New York, NY: W. W. Norton & Company.
- Sennett, R. (1992b). *The Fall of Public Man* (Reissue edition). New York ; London: W. W. Norton & Company.
- Sennett, R. (1992c). *The Uses of Disorder: Personal Identity and City Life*. New York: W. W. Norton & Company.
- Sennett, R. (1996). *Flesh and Stone: The Body and the City in Western Civilization* (Reprint edition). New York: W. W. Norton & Company.
- Sennett, R. (1998). *The Corrosion of Character: The Personal Consequences of Work in the New Capitalism* (1 edition). New York; London: W. W. Norton & Company.
- Smith, N., & Williams, P. (Eds.). (1986). *Gentrification of the City* (Reprint edition). Boston: Allen and Unwin.
- Toffler, A. (1970). *Future Shock*. New York: Random House.
- Toffler, A. (1980). *The Third Wave*. New York: Bantam.
- Virilio, P. (1993). *A Inércia Polar*. Lisboa: Dom Quixote.
- Virilio, P. (2008). O resto do tempo. *Revista FAMECOS: Mídia, Cultura E Tecnologia*, 1(10). Obtido de <http://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/revistafamecos/article/view/3029>
- Voltaire. (1817). *Oeuvres complètes de Voltaire* (Vol. 12). chez Th. Desoer.

## TERRITÓRIOS E PROBLEMÁTICAS URBANAS

- Acebillo, J., Lévy, J., & Schmid, C. Università della Svizzera italiana (Eds.). (2012). *Globalization of urbanity - Proceedings of the Summer School*. Mendrisio: Accademia di architettura - Università della Svizzera italiana, Actar.
- Ahlava, A., & Edelman, H. (Eds.). (2008). *Urban Design Management: A Guide to Good Practice*. New York: Taylor & Francis.

- Ajuntament de Barcelona. (1987). *Àrees de nova centralitat: News downtowns in Barcelona*. Barcelona: Ajuntament de Barcelona. Àrea d'Urbanisme i Obres Públiques. Àrea de Relacions Ciutadanes.
- Ajuntament de Barcelona. (2000a). *Modificació del PGM per les àrees industrials del Poblenou – Districte d'activitats 22@ – Text Refós*. Barcelona: Sector d'Urbanisme, Ajuntament de Barcelona.
- Ajuntament de Barcelona. (2000b). *Pla especial d'infraestructures del Poblenou*. Barcelona: Sector d'Urbanisme, Ajuntament de Barcelona.
- Alexander, C. (1964). *Notes on the Synthesis of Form*. Cambridge: Harvard University Press.
- Alexander, C. (1965). A City is Not a Tree. Em S. Tiesdell & M. Carmona (Eds.), *Urban Design Reader (2010)*. Routledge.
- Antrop, M. (2005). Why landscapes of the past are important for the future. *Landscape and Urban Planning*, 70(1–2), 21–34. <http://doi.org/10.1016/j.landurbplan.2003.10.002>
- Arab, N. (2001). La coproduction des opérations urbaines : coopération et conception. *Espaces et sociétés*, (105-106), 57–81.
- Ascher, F. (1995). *Métapolis ou l'avenir des villes*. Paris: Editions Odile Jacob.
- Ascher, F. (2001). *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. La Tour-d'Aigues: Editions de l'Aube.
- Ascher, F. (2009). *L'Age des métapoles*. La Tour d'Aigues: L'Aube.
- Belil, M. (2003). La ordenación de las áreas metropolitanas europeas. Em A. Font (Ed.), *Planeamiento urbanístico 2: de la controversia a la renovación* (pp. 21–36). Barcelona: Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis.
- Benevolo, L. (1980). *Projetar a Cidade Moderna*. Lisboa: Editorial Presença.
- Benevolo, L. (1983). *História da cidade*. São Paulo: Perspectiva.
- Blanco, A., Carvalho, J., Pais, C., & Moura de Sá, F. (2013). Redes Estruturantes e Articulação de Escalas. Apresentado na Encontro Anual da Ad Urbem 2013 - O plano ainda vale a pena?, Coimbra. Obtido de [http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro\\_2013/Painel\\_1/p1\\_ablanco\\_redes\\_estruturantes\\_pua.pdf](http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro_2013/Painel_1/p1_ablanco_redes_estruturantes_pua.pdf)
- Bohigas, O. (1985). *Reconstrucció de Barcelona*. Barcelona: Edicions 62.
- Borja, J. (2004a). Barcelona y su urbanismo. Éxitos pasados, desafíos presentes, oportunidades futuras. Em Z. Muxí & J. Borja (Eds.), *Urbanismo en el siglo XXI. Bilbao, Madrid, Valencia, Barcelona*. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya.
- Borja, J. (2004b). Sobre derechos emergentes y derechos ciudadanos. Institut de Drets Humans de Catalunya. Obtido de [http://www.idhc.org/cat/documents/DUDHE\\_BorjaJ.pdf](http://www.idhc.org/cat/documents/DUDHE_BorjaJ.pdf)
- Borja, J. (2009). *Luces y sombras del urbanismo de Barcelona*. Barcelona: Editorial UOC. Obtido de <http://turismoirresponsable.info/wp-content/uploads/2014/07/53b29bcb86db8.pdf>
- Borja, J. (2014, Março 21). Ciudades inteligentes o cursilería interesada. Obtido de <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2014/03/21/ciudades-inteligentes-o-cursileria-interesada/>
- Borja, J., & Castells, M. (1997). *Local y Global: la gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: Taurus.
- Borja, J., & Muxí, Z. (2003). *El espacio público: ciudad y ciudadanía*. Barcelona: Electa.
- Bourdin, A. (2010). *L'Urbanisme d'après crise*. La Tour d'Aigues: Editions de l'Aube.
- Brandão, A. (2008). *Cidade, um drama no Tempo: Uma reflexão organizada, sobre factores temporais, no desenho da cidade* (Dissertação de Mestrado Integrado em Arquitectura). Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa. Obtido de <https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/395137865676/Disserta%C3%A7%C3%A3o.pdf>
- Brandão, A. (2014). A Cidade Adaptável, ou o processo de transformação urbana. Em P. Brandão & T. Branco (Eds.), *European 12 Portugal. A Cidade Adaptável* (pp. 6–19). Lisboa: Associação EUROSPAN Portugal.

- Brandão, A., & Brandão, P. (2012). Do industrial ao pós-industrial: Transição e diversidade urbana - LX/BCN. *On the w@terfront*, (22), 105–121.
- Brandão, A., & Brandão, P. (2013). Por uma cidade produtiva: a diversidade urbana na transição pós-industrial. *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 17(446). Obtido de <http://www.ub.edu/geocrit/sn/sn-446.htm>
- Brandão, A., & Brandão, P. (2014). Public space, infrastructure, landscape: an interdisciplinary matrix for urban continuity. Em *Proceedings of the Past Present and Future of Public Space International Conference on Art, Architecture and Urban Design*. Bologna: City Space Architecture.
- Brandão, P. (2005). *Ética e profissões, no Design urbano. Convicção, responsabilidade e interdisciplinaridade. Traços da Identidade Profissional no Desenho da Cidade* (Tese de Doutoramento em Espacio Público y Regeneración Urbana: Arte y Sociedad). Universitat de Barcelona. Departament d'Escultura, Barcelona. Obtido de TDX (Tesis Doctorals en Xarxa).
- Brandão, P. (2006). *A Cidade entre Desenhos. Profissões do Desenho, Ética e Interdisciplinaridade*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Brandão, P. (2008a). *A identidade dos lugares e a sua representação colectiva*. Lisboa: DGOTDU. Obtido de [http://politicadecidades.dgotdu.pt/docs\\_ref/Documents/Pol%C3%ADtica%20de%20Cidades/S%C3%A9rie%20Pol%C3%ADtica%20de%20Cidades/serie\\_politica\\_de\\_cidades-3.pdf](http://politicadecidades.dgotdu.pt/docs_ref/Documents/Pol%C3%ADtica%20de%20Cidades/S%C3%A9rie%20Pol%C3%ADtica%20de%20Cidades/serie_politica_de_cidades-3.pdf)
- Brandão, P. (2008b). Algumas coisas de que não sabemos muito, sobre a virtude, o erro e a incerteza do desenho, na «cidade total». *Scripta Nova: revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, 12(270 (60)). Obtido de <http://www.ub.es/geocrit/sn/sn-270/sn-270-60.htm>
- Brandão, P. (2011). *O Sentido da Cidade. Ensaios sobre o mito da Imagem como Arquitectura*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Brandão, P., & Remesar, A. (Eds.). (2000). *O espaço público e a interdisciplinaridade = el espacio público e la interdisciplinaridad*. Lisboa: Centro Português de Design.
- Brandão, P., Remesar, A., Pinto, A. J., & Brandão, A. L. (2015). Interdisciplinarity in Public Space Participative Projects : Methods and Results in Practice and Teaching. *On the W@terfront*, 1(39), 7–22.
- Brand, S. (1994). Shearing Layers. Em S. Tiesdell & M. Carmona (Eds.), *Urban Design Reader (2010)*. Routledge.
- Brandt, J. (1998). New perspectives for landscape ecology. Em *Challenges for the mediterranean landscape ecology: the future of cultural landscapes - examples from the Alentejo region* (p. 12). Montemor-o-Novo.
- Busquets, J. (1992). *Barcelona: evolución urbanística de una capital compacta*. Barcelona: Editorial MAPFRE.
- Busquets, J. (2006). Urban Composition: City Design in the 21st Century. Em A. Graafland & L. Jaye (Eds.), *Crossover: Architecture / Urbanism / Technology - Delft School of Design* (1 edition, pp. 494–515). Rotterdam: 010 Uitgeverij.
- Calavita, N., & Ferrer, A. (2000). Behind Barcelona's Success Story Citizen Movements and Planners' Power. *Journal of Urban History*, 26(6), 793–807. <http://doi.org/10.1177/009614420002600604>
- Capel, H. (1975). La definición de lo urbano. *Estudios Geográficos*, (138-139), 265–301.
- Capel, H. (2002). *La morfología de las ciudades. Tomo I: Sociedad, cultura y paisaje urbano*. Barcelona: Ediciones del Serbal.
- Carmona, M. (2014). The Place-shaping Continuum: A Theory of Urban Design Process. *Journal of Urban Design*, 19(1), 2–36. <http://doi.org/10.1080/13574809.2013.854695>
- Carmona, M., Heath, T., Oc, T., & Tiesdell, S. (2003). *Public Places - Urban Spaces: A Guide to Urban Design*. Oxford; Boston: Architectural Press.
- Castex, J., Depaule, J.-C., & Panerai, P. (1977). *Formes urbaines: de l'ilot à la barre*. Paris: Dunod.

- Cerdà, I. (1867). *Teoría General de la Urbanización Y aplicación de sus principios y doctrinas a la Reforma y Ensanche de Barcelona* (Edición facsímil a cargo del Instituto de Estudios Fiscales, Madrid, 1968). Madrid: Imprenta Española.
- Choay, F. (1965). *L'urbanisme, utopies et réalités*. Paris: Éditions du Seuil.
- Choay, F. (1994). Le règne de l'urbain et la mort de la ville. Em J. Dethier (Ed.), *La Ville. Art et architecture en Europe. 1870-1993* (pp. 26–35). Paris: Centre Pompidou.
- Choay, F. (2006). *Alegoria do Património*. Lisboa: Edições 70.
- Christaller, W. (1966). *Central Places in Southern Germany*. Prentic-Hall.
- Costa, J. P. S. (2013). *Urbanismo e Adaptação às Alterações Climáticas. As frentes de água*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Cowan, R. (2005). *The Dictionary of Urbanism*. Tisbury: Streetwise Press.
- Cullen, G. (1961). *Concise Townscape*. New York: Architectural Press.
- Davidoff, P. (1965). Advocacy and Pluralism in Planning. *Journal of the American Institute of Planners*, 31(4), 331–338. <http://doi.org/10.1080/01944366508978187>
- Domingues, A. (1994). (Sub)úrbios e (sub)urbanos : o mal estar da periferia ou a mistificação dos conceitos. *Revista da Faculdade de Letras : Geografia, X-XI*, 5–18.
- Domingues, Á. (2007). Da cidade ao urbano. Em N. Portas, Á. Domingues, & J. Cabral, *Políticas urbanas: tendências, estratégias e oportunidades*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Domingues, Á. (2009). Urbanização Extensiva – uma nova escala para o planeamento. Em P. Pinho & V. Oliveira (Eds.), *Proceedings*. Porto: Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.
- Domingues, Á. (2011). Variações de Contexto e Escala de Urbanização. Em N. Portas, Á. Domingues, & J. Cabral, *Políticas urbanas II: transformações, regulação e projectos* (pp. 69–159). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Dupuy, G. (1984). Villes, systèmes et réseaux : le rôle historique des techniques urbaines. *Réseaux*, 2(4), 3–23. <http://doi.org/10.3406/reso.1984.1100>
- Dupuy, G. (2000). A revised history of network urbanism. *OASE Journal for Architecture*, (53), 3–29.
- Durany, E. B. i. (2006). El sistema de espacios libres urbanos, 103–112.
- Faludi, A., & Altes, W. K. (1997). Evaluating communicative planning. Em D. Borri, A. Khakee, & C. Lacirignola (Eds.), *Evaluating Theory-Practice and Urban-Rural Interplay in Planning* (pp. 167–192). Springer Netherlands. Obtido de [http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-011-5462-8\\_13](http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-011-5462-8_13)
- Fleischhauer, M. (2008). The Role of Spatial Planning in Strengthening Urban Resilience. Em H. J. Pasman & I. A. Kirillov (Eds.), *Resilience of Cities to Terrorist and other Threats* (pp. 273–298). Springer Netherlands. Obtido de [http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4020-8489-8\\_14](http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-1-4020-8489-8_14)
- Florida, R. L. (2002). *The Rise of the Creative Class: And how It's Transforming Work, Leisure, Community and Everyday Life*. New York: Basic Books.
- Folch, R. (2003). *El Territorio Como Sistema: Conceptos y Herramientas de Ordenacion*. Barcelona: Diputación de Barcelona.
- Font, A. (2003). Planeamiento urbanístico: de la controversia a la renovación. Em A. Font (Ed.), *Planeamiento urbanístico 2: de la controversia a la renovación* (pp. 207–219). Barcelona: Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis.
- Font, A. (2005). Problemas urbanos y paradigmas disciplinares en los territorios de la urbanística actual. Em A. Font (Ed.), *Los territorios del urbanista: 10 años 1994 – 2004*. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya.
- Forn i Foxà, M. de. (2005). *Estrategias y territorios : los nuevos paradigmas*. Barcelona: Diputació de Barcelona.
- Frantzeskaki, N., & de Haan, H. (2009). Transitions: Two steps from theory to policy. *Futures*, 41(9), 593–606. <http://doi.org/10.1016/j.futures.2009.04.009>



- Friedmann, J. (1987). *Planning in the Public Domain: From Knowledge to Action*. Princeton: Princeton University Press.
- Friend, J., & Hickling, A. (1987). *Planning Under Pressure*. Routledge.
- Gausa, M., Guallart, V., Müller, W., Soriano, F., Morales, J., & Porras, F. (Eds.). (2001). *Diccionario Metápolis Arquitectura Avanzada*. Barcelona: ACTAR.
- Geddes, P. (1904). *Civics: as Applied Sociology*. Obtido de <http://www.gutenberg.org/ebooks/13205>
- Geddes, P. (1915). *Cities in evolution. An introduction to the town planning movement and to the study of civics*. London: Williams. Obtido de <https://ia600504.us.archive.org/7/items/citiesinevolutio00gedduoft/citiesinevolutio00gedduoft.pdf>
- Gehl, J., & Svarre, B. (2013). *How to Study Public Life*. Washington: Island Press.
- Glaeser, E. L. (2004). Review of Richard Florida's *The Rise of the Creative Class*. Obtido de [http://scholar.harvard.edu/files/glaeser/files/book\\_review\\_of\\_richard\\_floridas\\_the\\_rise\\_of\\_the\\_creative\\_class.pdf](http://scholar.harvard.edu/files/glaeser/files/book_review_of_richard_floridas_the_rise_of_the_creative_class.pdf)
- Glaeser, E. L. (2011). *Triumph of the City: How Our Greatest Invention Makes Us Richer, Smarter, Greener, Healthier, and Happier*. New York: Penguin Books.
- Godet, M. (1994). *From Anticipation to Action: A Handbook of Strategic Prospective*. Unesco Publishing. Obtido de <http://en.lapropective.fr/dyn/anglais/ouvrages/from-anticipation.pdf>
- Goitia, F. C. (1982). *Breve História do Urbanismo* (4<sup>a</sup> ed.). Lisboa: Presença.
- Güell, J. M. F. (2006). *Planificación estratégica de ciudades: nuevos instrumentos y procesos*. Barcelona: Reverte.
- Hall, P. (1988). *Cities of Tomorrow: An Intellectual History of Urban Planning and Design in the Twentieth Century*. Oxford, UK: Blackwell.
- Hayot, A., & Sauvage, A. (Eds.). (2000). *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions*. Paris: Editions de la Villette.
- Healey, P. (1997). *Collaborative Planning: Shaping Places in Fragmented Societies*. Vancouver: UBC Press.
- Healey, P., & Shaw, T. (1997). Operationalizing Environmental Considerations in the British Planning System. Em D. Borri, A. Khakee, & C. Lacirignola (Eds.), *Evaluating Theory-Practice and Urban-Rural Interplay in Planning* (pp. 167–192). Springer Netherlands. Obtido de [http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-011-5462-8\\_13](http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-94-011-5462-8_13)
- Hebbert, M. (2006). Town planning versus urbanismo. *Planning Perspectives*, 21(3), 233–251. <http://doi.org/10.1080/02665430600731153>
- Herce, M. (2010). *Infraestructuras y medio ambiente I. Urbanismo, territorio y redes de servicios*. Editorial UOC.
- Herce, M. (2013). *El Negocio del territorio. Evolución y Perspectivas de La Ciudad Moderna*. Madrid: Alianza Editorial. Obtido de <http://www.agapea.com/Manuel-Herce-Vallejo/El-negocio-del-territorio-9788420674490-i.htm>
- Hillier, B., & Hanson, J. (1984). *The social logic of space*. Cambridge [England]; New York: Cambridge University Press.
- Indovina, F. (1990). *La città diffusa*. Venezia: Daest Ed.
- Ingallina, P. (2001). *Le Projet urbain*. Paris: Presses Universitaires de France - PUF.
- Jacobs, J. (1961). *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House.
- Jacobs, J. (1969). *The Economy of Cities*. New York: Vintage.
- Jong, T. M. de, & Voordt, V. D. (Eds.). (2002). *Ways to Study and Research Urban, Architectural and Technical Design*. Delft: IOS Press/Delft University Press.
- Kelbaugh, D. (2001). Three Urbanisms and the Public Realm. Em *Proceedings*. Atlanta. Obtido de <http://www.botsfor.no/publikasjoner/Litteratur/New%20Urbanism/Three%20Urbanisms%20and%20the%20Public%20Realm%20by%20Douglas%20Kelbaugh.pdf>

- Koolhaas, R., & Mau, B. (1995). *S M L XL*. New York: Monacelli Press.
- Koolhaas, R. (2006). *La ciudad genérica*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Kostof, S. (1991). *The City Shaped: Urban Patterns and Meanings Through History*. Boston: Bulfinch Press.
- Kostof, S. (1992). *The City Assembled: The Elements of Urban Form Through History* (Reprint edition). New York: Thames & Hudson.
- Kotkin, J. (2006). *The City: A Global History*. New York: Modern Library.
- Landry, C. (2000). *The Creative City: A Toolkit for Urban Innovators*. New Stroud, UK : London ; Sterling, VA: Routledge.
- Landry, C., & Bianchini, F. (1995). *The Creative City*. London: Demos.
- Leupen, B. (2005). Towards time-based architecture. Em B. Leupen, R. Heijne, & J. van Zwol, *Time-based Architecture*. Rotterdam: 010 Publishers.
- Lindblom, C. E. (1959). The Science of «Muddling Through». *Public Administration Review*, 19(2), 79–88. <http://doi.org/10.2307/973677>
- Lopez Trigal, L. (2010). *Diccionario de términos sobre la ciudad y lo urbano*. Madrid: Biblioteca Nueva.
- Lukez, P. (2007). *Suburban transformations*. New York, NY: Princeton Architectural Press.
- Lynch, K. (1960). *The Image of the City*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Lynch, K. (1972). *What Time is this Place?* Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Lynch, K. (1981). *Good City Form*. Cambridge, Mass.: MIT Press.
- Madanipour, A. (1996). *Design of Urban Space: An Inquiry into a Socio-Spatial Process*. Chichester, New York: Wiley.
- Madanipour, A. (2007). *Designing the City of Reason: Foundations and Frameworks*. New York: Routledge.
- Madanipour, A. (2010). Connectivity and contingency in planning. *Planning Theory*, 9(4), 351–368. <http://doi.org/10.1177/1473095210371162>
- Magrinyà, F., & Marzà, F. (Eds.). (2009). *Cerdà 150 años de modernidad*. Barcelona: Fundació Urbs i Territori Ildefons Cerdà.
- Mangin, D. (2004). *La ville franchisée: formes et structures de la ville contemporaine*. Paris: Editions de la Vilette.
- Martin, L. (1972). The grid as generator. Em S. Tiesdell & M. Carmona (Eds.), *Urban Design Reader (2010)*. Routledge.
- McHarg, I. L. (1969). *Design with nature*. New York: The Natural History Press.
- McLoughlin, J. B. (1969). *Urban and Regional Planning: A Systems Approach*. Faber & Faber.
- Meyer, H. (1999). *City and Port: The Transformation of Port Cities: London, Barcelona, New York and Rotterdam*. Utrecht: International Books.
- Meyer, H. (2005). Del plan al proyecto y hacia la perspectiva. Em A. Font (Ed.), *Los territorios del urbanista: 10 años 1994 – 2004*. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya.
- Meyer, H., & Nijhuis, S. (2013). Delta urbanism: planning and design in urbanized deltas – comparing the Dutch delta with the Mississippi River delta. *Journal of Urbanism: International Research on Placemaking and Urban Sustainability*, 6(2), 160–191. <http://doi.org/10.1080/17549175.2013.820210>
- Meyer, H., Nijhuis, S., & Bobbink, I. (Eds.). (2010). *Delta Urbanism: The Netherlands*. Chicago & Washington: American Planning Association.
- Mitchell, W. J. (1995). *City of Bits: Space, Place, and the Infobahn*. Cambridge, Mass.: The MIT Press.
- Monderman, H. (2007). *Designing Shared Space [Mov] (Vol. 7)*. London: Urban Design London. Obtido de <http://www.urbannous.org.uk/udlh1.htm>

- Mumford, L. (1961). *The City in History: Its Origins, Its Transformations, and Its Prospects*. New York: Mariner Books.
- Muñoz, F. (2008). *Urbanización: paisajes comunes, lugares globales*. Barcelona: Editorial Gustavo Gili.
- Navascués Palacio, P. (1969). La Ciudad Lineal de Arturo Soria. *Villa de Madrid*, (28), 49–58.
- Panerai, P., & Mangin, D. (1999). *Projet urbain*. Marseille: Parenthèses.
- Park, R. E., Burgess, E. W., & McKenzie, R. D. (1925). *The City*. Chicago, Illinois: University of Chicago Press. Obtido de <http://www.esperdy.net/wp-content/uploads/2009/09/Park-The-City.pdf>
- Pinto, A. J., & Brandão, A. L. (2015). A multi-scale approach of public space networks in the scattered city. *Urban Design International*, 20(3), 175–194. <http://doi.org/10.1057/udi.2015.4>
- Pinto, A. J., & Remesar, A. (2012). Public Space Networks as a Support for Urban Diversity. *Open House International*, 37(2), 15–23.
- Portas, N. (1987). Conceitos de desenvolvimento urbano. Em *Os Tempos das Formas* (1ª ed., Vol. I: A Cidade Feita e Refeita (2005)). Guimarães: Departamento Autónomo de Arquitectura da Universidade do Minho.
- Portas, N. (1994). Notas sobre a experiência dos PDM. Em *Os Tempos das Formas (2012)* (1ª ed., Vol. II: A Cidade Imperfeita e a Fazer). Guimarães: Escola de Arquitectura da Universidade do Minho.
- Portas, N. (1995). Os Planos Directores como instrumentos de regulação. *Sociedade e Território, Revista de estudos urbanos e regionais*, (22), 22–32.
- Portas, N. (1997). A arquitectura de habitação no século XX português. Em A. Becker, A. Tostões, & W. Wang (Eds.), *Arquitectura do século XX: Portugal*. Munchen: Prestel.
- Portas, N. (1999a). Espacio público y ciudad emergente. Em AAVV, *La Arquitectura del Espacio Público. Formas del pasado, formas del presente* (pp. 50–54). Milan: Junta de Andalucía / Triennale di Milano.
- Portas, N. (1999b). Sobre os conjuntos habitacionais. Em *Os Tempos das Formas (2012)* (1ª ed., Vol. II: A Cidade Imperfeita e a Fazer). Guimarães: Escola de Arquitectura da Universidade do Minho.
- Portas, N. (2000). Do vazio ao cheio. *Cadernos de Urbanismo*, (2). Obtido de [www.cidadeimaginaria.org/eu/Dovazioaocheio.doc](http://www.cidadeimaginaria.org/eu/Dovazioaocheio.doc)
- Portas, N. (2001a). As políticas de reforço das centralidades. Em *Os Tempos das Formas (2012)* (1ª ed., Vol. II: A Cidade Imperfeita e a Fazer). Guimarães: Escola de Arquitectura da Universidade do Minho.
- Portas, N. (2001b). Portugal Urbano: Transformações e convivências. Em *Os Tempos das Formas (2012)* (1ª ed., Vol. II: A Cidade Imperfeita e a Fazer). Guimarães: Escola de Arquitectura da Universidade do Minho.
- Portas, N. (2003a). Ciudad contemporánea y gobernabilidad. Em A. Font (Ed.), *Planeamiento urbanístico 2: de la controversia a la renovación*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis.
- Portas, N. (2003b). El surgimiento del proyecto urbano. *Perspectivas urbanas/Urban perspectives*, (3). Obtido de <http://upcommons.upc.edu/revistes/html/2099/555/art03-2.htm>
- Portas, N. (2004). De uma cidade a outra: perspectivas periféricas. Em *Os Tempos das Formas (2012)* (1ª ed., Vol. II: A Cidade Imperfeita e a Fazer). Guimarães: Escola de Arquitectura da Universidade do Minho.
- Portas, N. (2005). *Os Tempos das Formas* (1ª ed., Vol. I: A Cidade Feita e Refeita). Guimarães: Departamento Autónomo de Arquitectura da Universidade do Minho.
- Portas, N. (2007a). A regulação urbanística da Arquitectura. Em *Os Tempos das Formas (2012)* (1ª ed., Vol. II: A Cidade Imperfeita e a Fazer). Guimarães: Escola de Arquitectura da Universidade do Minho.

- Portas, N. (2007b). Património Paisagístico: os caminhos da transversalidade. Em *Os Tempos das Formas (2012)* (1ª ed., Vol. II: A Cidade Imperfeita e a Fazer). Guimarães: Escola de Arquitectura da Universidade do Minho.
- Portas, N. (2008a). Evolução e desenvolvimento do sistema de gestão territorial. Em *Os Tempos das Formas (2012)* (1ª ed., Vol. II: A Cidade Imperfeita e a Fazer). Guimarães: Escola de Arquitectura da Universidade do Minho.
- Portas, N. (2008b). O projecto como processo. Em Associação Portuguesa para a Cooperação no Domínio da Arquitectura na Europa, *European 9 Portugal: urbanidade europeia: cidade sustentável e os novos espaços públicos = european urbanity: sustainable city and new public spaces*. Lisboa: Associação EUROSPAN Portugal.
- Portas, N. (2009). As formas da cidade extensiva. Em *Os Tempos das Formas (2012)* (1ª ed., Vol. II: A Cidade Imperfeita e a Fazer). Guimarães: Escola de Arquitectura da Universidade do Minho.
- Portas, N. (2010). AUGI - Do problema à Solução. Em *Os Tempos das Formas (2012)* (1ª ed., Vol. II: A Cidade Imperfeita e a Fazer). Guimarães: Escola de Arquitectura da Universidade do Minho.
- Portas, N. (2012a). A cidade em trânsito. Em *Os Tempos das Formas (2012)* (1ª ed., Vol. II: A Cidade Imperfeita e a Fazer). Guimarães: Escola de Arquitectura da Universidade do Minho.
- Portas, N. (2012b). *Os Tempos das Formas* (1ª ed., Vol. Vol II: A Cidade Imperfeita e a Fazer). Guimarães: Escola de Arquitectura da Universidade do Minho.
- Portas, N. (2013). *O Ser Urbano nos caminhos de Nuno Portas*. (N. Grande, Ed.). Leya.
- Portas, N., Domingues, Á., & Cabral, J. (2007). *Políticas urbanas: tendências, estratégias e oportunidades*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Portas, N., Domingues, Á., & Cabral, J. (2011). *Políticas urbanas II: transformações, regulação e projectos*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Portugali, J. (2012). Complexity Theories of Cities: Implications to Urban Planning. Em J. Portugali, H. Meyer, E. Stolk, & E. Tan (Eds.), *Complexity Theories of Cities Have Come of Age* (pp. 221–244). Springer Berlin Heidelberg. Obtido de [http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-24544-2\\_13](http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-24544-2_13)
- Postma, T. J. B. M., & Liebl, F. (2005). How to improve scenario analysis as a strategic management tool? *Technological Forecasting and Social Change*, 72(2), 161–173. <http://doi.org/10.1016/j.techfore.2003.11.005>
- Project for Public Spaces. (sem data). The Lighter, Quicker, Cheaper Transformation of Public Spaces. Obtido de <http://www.pps.org/reference/lighter-quicker-cheaper/>
- Ralph, P., & Wand, Y. (2009). A Proposal for a Formal Definition of the Design Concept. Em K. Lyytinen, P. Loucopoulos, J. Mylopoulos, & B. Robinson (Eds.), *Design Requirements Engineering: A Ten-Year Perspective* (pp. 103–136). Springer Berlin Heidelberg. Obtido de [http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-540-92966-6\\_6](http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-540-92966-6_6)
- Ramos, I. L. (2008). *As dinâmicas da paisagem rural : a formulação de cenários como instrumento de apoio ao planeamento* (Tese de Doutoramento em Engenharia do Ambiente). Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- Reis, J. P. (2013). *Da Programação à Gestão de Planos* (Tese de Mestrado Bolonha em Urbanismo e Ordenamento do Território). Instituto Superior Técnico, Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa. Obtido de [https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/395146020800/DISSERTA%C3%87%C3%83O\\_Jo%C3%A3o%20Reis\\_MUOT.pdf](https://fenix.tecnico.ulisboa.pt/downloadFile/395146020800/DISSERTA%C3%87%C3%83O_Jo%C3%A3o%20Reis_MUOT.pdf)
- Remesar, A. (1997). *Urban regeneration. A challenge for public art*. Barcelona: Edicions Universitat Barcelona. Obtido de [http://www.ub.edu/escult/epolis/urbanreg/urban\\_regeneration.pdf](http://www.ub.edu/escult/epolis/urbanreg/urban_regeneration.pdf)
- Remesar, A., Salas, X., Padilla, S., & Esparza, D. (2012). Inclusion and empowerment in public art and urban design. *On the W@terfront*, 0(24), 3–32.
- Rittel, H. W. J., & Webber, M. M. (1973). Dilemmas in a general theory of planning. *Policy Sciences*, 4(2), 155–169. <http://doi.org/10.1007/BF01405730>
- Rogers, R. (1997). *Cities for a Small Planet*. London: Faber & Faber.
- Roncyolo, M. (1990). *La Ville et ses territoires*. Paris: Gallimard.

- Roncayolo, M. (2000). Mémoires, représentations, pratiques-réflexions autour du projet urbain. Em A. Hayot & A. Sauvage (Eds.), *Le projet urbain. Enjeux, expérimentations et professions* (pp. 25–31). Paris: Editions de la Villette.
- Rossi, A. (1966). *La arquitectura de la ciudad*. Barcelona: Gustavo Gili.
- Rouillard, D. (1999). Archigram. Em J. Dethier (Ed.), *La Ville. Art et architecture en Europe. 1870-1993*. Centre Pompidou.
- Rowe, C., & Koetter, F. (1978). *Collage City*. Cambridge, Mass: MIT Press.
- Sacher, U. (2014). *Public brand «landscape» an identity-based concept for guidance of interaction in the production of landscape, as common accomplishment and value, in the context of changing urbanized areas* (Tese de Doutoramento em Arquitectura). Universidade de Lisboa, Instituto Superior Técnico, Lisboa.
- Salewski, C. (2013). *Dutch New Worlds*. Rotterdam: nai010 publishers.
- Salgueiro, T. B. (1998). Cidade pós-moderna: espaço fragmentado. *Território*, (4), 39–53.
- Salgueiro, T. B., & Erkip, F. (2014). Retail planning and urban resilience – An introduction to the special issue. *Cities*, 36, 107–111. <http://doi.org/10.1016/j.cities.2013.01.007>
- Secchi, B. (2003a). 06- Scenarios. *Planum The Journal of Urbanism*, 2(5). Obtido de <http://www.planum.net/scenarios>
- Secchi, B. (2003b). 10- Projects, visions, scenarios. *Planum The Journal of Urbanism*, 2(7). Obtido de <http://www.planum.net/projects-visions-scenarios>
- Secchi, B. (2003c). La ciudad contemporánea y su proyecto. Em A. Font (Ed.), *Planeamiento urbanístico 2: de la controversia a la renovación*. Barcelona: Diputació de Barcelona, Xarxa de Municipis.
- Secchi, B. (2007a). *Primeira lição de urbanismo*. São Paulo: Perspectiva.
- Secchi, B. (2007b). Urban Scenarios and Policies. Em N. Portas, Á. Domingues, & J. Cabral, *Políticas urbanas: tendências, estratégias e oportunidades* (pp. 275–283). Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Sert, J. L. (1952). Centers of Community Life. Em J. Tyrwhitt, J. L. Sert, & E. N. Rogers (Eds.), *The Heart of the City: Towards the Humanism of Urban life* (pp. 3–16). New York: Pellegrini & Cudahy.
- Sieverts, T. (2003). *Cities Without Cities: An Interpretation of the Zwischenstadt*. London and New York: Spon Press, Taylor & Francis.
- Sieverts, T. (2007). Metropolitan Landscapes: Attitudes, Research and Practice. *Places*, 19(1). Obtido de <http://escholarship.org/uc/item/7g0606dk>
- Sieverts, T. (2008). *Of Uncertainty in Urban Planning*. Portland: The back room.
- Soja, E. W. (2000). *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions* (1 edition). Malden, MA: Wiley-Blackwell.
- Solà-Morales, M. de. (1969). *Sobre metodologia urbanística*. Barcelona: Laboratório de Urbanismo, ETSAB.
- Solà-Morales, M. de. (1997). *Las formas de crecimiento urbano*. Barcelona: Universitat Politècnica de Catalunya.
- Solà-Morales, M. de. (1999). La segona història del Projecte Urbà. Em M. de Solà-Morales, J. Lobet, J. Bellmunt, J. Carné, O. Clos, C. Fiol, & M. Roa, *El projecte urbà: una experiència docent*. Barcelona: Edicions Universitat Politècnica de Catalunya.
- Solís, J. B. (2009). *Diccionario urbano: conceptual y transdisciplinar*. Barcelona: Ediciones Del Serbal.
- Sorkin, M. (Ed.). (1992). *Variations on a Theme Park: The New American City and the End of Public Space*. New York: Hill and Wang.
- Spirn, A. W. (1993). Deep Structure: On Process, Form, and Design in the Urban Landscape. Em T. M. Kristensen (Ed.), *City and nature: changing relations in time and space*. Odense: Odense University Press.

- Tarroja, A. (2006). Transformaciones territoriales y valoración social del paisaje, 41–50.
- Tasan-Kok, T. (2008). Changing Interpretations of «Flexibility» in the Planning Literature: From Opportunism to Creativity? *International Planning Studies*, 13(3), 183–195. <http://doi.org/10.1080/13563470802521382>
- The Urban Task Force. (1999). *Towards an Urban Renaissance*. London: Routledge.
- Thompson, M., & Beck, M. B. (2014). *Coping with change: urban resilience, sustainability, adaptability and path dependence*. London: Foresight, Government Office for Science. Obtido de [https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/396355/15-1-future-of-cities-coping-with-change.pdf](https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/396355/15-1-future-of-cities-coping-with-change.pdf)
- Tsiomis, Y. (Ed.). (2007). *Actes de Colloque: Echelles et temporalités des projets urbains* (PUCA - plan urbanisme construction architecture). Paris. Obtido de [http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/edito/actes\\_echelles\\_tempo2007.pdf](http://rp.urbanisme.equipement.gouv.fr/puca/edito/actes_echelles_tempo2007.pdf)
- UN Habitat. (2002). *Global Campaign on Urban Governance*. Nairobi: United Nations Human Settlements Programme. Obtido de <http://ww2.unhabitat.org/cdrom/transparency/html/docs/y010.pdf>
- van der Heijden, K. (1996). *Scenarios: the art of strategic conversation*. Chichester, West Sussex; Hoboken, N.J.: John Wiley & Sons.
- Venturi, R. (1966). *Complexity and Contradiction in Architecture*. The Museum of Modern Art.
- WCED. (1987). *Our common future (The Brundtland Report)*. Melbourne: World Commission on Environment and Development.
- Webber, M. M. (1964). The Urban Place and the Nonplace Urban Realm. Em M. M. Webber (Ed.), *Explorations into urban structure* (pp. 79–153). Philadelphia: University of Pennsylvania Press.
- Wiechmann, T. (2008). Errors Expected — Aligning Urban Strategy with Demographic Uncertainty in Shrinking Cities. *International Planning Studies*, 13(4), 431–446. <http://doi.org/10.1080/13563470802519097>
- Zoido, F., de la Vega, S., Morales, G., Mas, R., & Lois, R. C. (2000). *Diccionario de Geografía Urbana, Urbanismo y Ordenación Del Territorio*. Barcelona: Ariel, Editorial S.A.

## INCERTEZA

- Abbott, J. (2005). Understanding and Managing the Unknown The Nature of Uncertainty in Planning. *Journal of Planning Education and Research*, 24(3), 237–251. <http://doi.org/10.1177/0739456X04267710>
- Bammer, G., & Smithson, M. (Eds.). (2008). *Uncertainty and Risk: Multidisciplinary Perspectives*. London: Earthscan.
- Bammer, G., Smithson, M., & Goolabri Group. (2008). The Nature of Uncertainty. Em G. Bammer & M. Smithson (Eds.), *Uncertainty and Risk: Multidisciplinary Perspectives* (pp. 289–303). London: Earthscan.
- Batty, M. (2007). *Cities and Complexity: Understanding Cities with Cellular Automata, Agent-Based Models, and Fractals*. Cambridge, Mass.; London: The MIT Press.
- Batty, M. (2010). The unpredictability of the near and far future. *Environment and Planning B: Planning and Design*, 37(6), 958–960. <http://doi.org/10.1068/b3706ed>
- Batty, M., & Marshall, S. (2012). The Origins of Complexity Theory in Cities and Planning. Em J. Portugali, H. Meyer, E. Stolk, & E. Tan (Eds.), *Complexity Theories of Cities Have Come of Age* (pp. 21–45). Springer Berlin Heidelberg. Obtido de [http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-24544-2\\_3](http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-24544-2_3)
- Becher, D. (2012). Uncertainty Planning: Lessons from Philadelphia Property Takings. Em M. Dewar & J. Thomas (Eds.), *The City after Abandonment*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

- Börjeson, L., Höjer, M., Dreborg, K.-H., Ekvall, T., & Finnveden, G. (2006). Scenario types and techniques: Towards a user's guide. *Futures*, 38(7), 723–739. <http://doi.org/10.1016/j.futures.2005.12.002>
- Brown, J. D. (2004). Knowledge, uncertainty and physical geography: towards the development of methodologies for questioning belief. *Transactions of the Institute of British Geographers*, 29(3), 367–381. <http://doi.org/10.1111/j.0020-2754.2004.00342.x>
- Brugnach, M., Dewulf, A., Pahl-Wostl, C., & Taillieu, T. (2008). Toward a relational concept of uncertainty: about knowing too little, knowing too differently, and accepting not to know. *Ecology and Society*, 13(2), 30.
- Christensen, K. S. (1985). Coping with Uncertainty in Planning. *Journal of the American Planning Association*, 51(1), 63–73. <http://doi.org/10.1080/01944368508976801>
- Cleden, D. (2009). *Managing Project Uncertainty*. Gower Publishing, Ltd.
- Faber, M., Manstetten, R., & Proops, J. L. R. (1992). Humankind and the Environment: An Anatomy of Surprise and Ignorance. *Environmental Values*, 1(3), 217–241. <http://doi.org/10.3197/096327192776680089>
- Funtowicz, S. O., & Ravetz, J. R. (1990). *Uncertainty and Quality in Science for Policy*. Springer Science & Business Media.
- Funtowicz, S. O., & Ravetz, J. R. (1993). Science for the post-normal age. *Futures*, 25(7), 739–755. [http://doi.org/10.1016/0016-3287\(93\)90022-L](http://doi.org/10.1016/0016-3287(93)90022-L)
- Galbraith, J. K. (1977). *The Age of Uncertainty*. London: BBC, Andre Deutsch.
- Holland, J. (1996). *Hidden Order: How Adaptation Builds Complexity*. Reading, Mass.: Basic Books.
- Holling, C. S. (1973). Resilience and Stability of Ecological Systems. *Annual Review of Ecology and Systematics*, 4, 1–23.
- Hou, Y., Burkhard, B., & Müller, F. (2013). Uncertainties in landscape analysis and ecosystem service assessment. *Journal of Environmental Management*, 127, Supplement, S117–S131. <http://doi.org/10.1016/j.jenvman.2012.12.002>
- Kasperson, R. E. (2008). Uncertainty Metaphors, Motives and Morals. Em G. Bammer & M. Smithson (Eds.), *Uncertainty and Risk: Multidisciplinary Perspectives* (pp. 337–347). London: Earthscan.
- Klopprogge, P., van der Sluijs, J. P., & Wardekker, J. A. (2007). *Uncertainty Communication: Issues and Good Practice*. Utrecht University.
- Knight, F. (1921). *Risk, Uncertainty, and Profit*. Boston, MA: Hart, Schaffner & Marx; Houghton Mifflin Co.
- Mack, R. P. (1971). *Planning on uncertainty: decision making in business and government administration*. Wiley-Interscience.
- Petersen, A. C., Janssen, P. H. M., van der Sluijs, J. P., Risbey, J. S., Ravetz, J. R., Wardekker, J. A., & Hughes, H. M. (2013). *Guidance for Uncertainty Assessment and Communication* (No. 712). PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Popper, K. R. (1992). *O universo aberto: argumentos a favor do indeterminismo* (2<sup>a</sup> ed). Lisboa: Publicações Dom Quixote.
- Rescher, N. (1998). *Complexity: A Philosophical Overview*. Transaction Publishers.
- Roo, G. de, & Rauws, W. S. (2012). Positioning Planning in the World of Order, Chaos and Complexity: On Perspectives, Behaviour and Interventions in a Non-linear Environment. Em J. Portugali, H. Meyer, E. Stolk, & E. Tan (Eds.), *Complexity Theories of Cities Have Come of Age* (pp. 207–220). Springer Berlin Heidelberg. Obtido de [http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-24544-2\\_12](http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-24544-2_12)
- Sanderson, I. (2009). Intelligent Policy Making for a Complex World: Pragmatism, Evidence and Learning. *Political Studies*, 57(4), 699–719. <http://doi.org/10.1111/j.1467-9248.2009.00791.x>
- Schutten, I. (2011). Development-Based Management. Time as an Instrument for the Creation of Value. *OASE Journal for Architecture*, (85), 89–100.

- Schwartz, P. (1996). *The Art of the Long View: Planning for the Future in an Uncertain World* (Reprint edition). New York: Currency Doubleday.
- Sharifi, A., & Yamagata, Y. (2014). Major principles and criteria for development of an urban resilience assessment index. Em *2014 International Conference and Utility Exhibition on Green Energy for Sustainable Development (ICUE)* (pp. 1–5).
- Sijmons, D. (2012). Simple Rules: Emerging Order? A Designer's Curiosity About Complexity Theories. Em J. Portugali, H. Meyer, E. Stolk, & E. Tan (Eds.), *Complexity Theories of Cities Have Come of Age* (pp. 281–309). Springer Berlin Heidelberg. Obtido de [http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-24544-2\\_16](http://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-642-24544-2_16)
- Smithson, M. (2008). The Many Faces and Masks of Uncertainty. Em G. Bammer & M. Smithson (Eds.), *Uncertainty and Risk: Multidisciplinary Perspectives* (pp. 13–25). London: Earthscan.
- Smithson, M., Bammer, G., & Goolabri Group. (2008a). Coping and Managing under Uncertainty. Em G. Bammer & M. Smithson (Eds.), *Uncertainty and Risk: Multidisciplinary Perspectives* (pp. 321–333). London: Earthscan.
- Smithson, M., Bammer, G., & Goolabri Group. (2008b). Uncertainty Metaphors, Motives and Morals. Em G. Bammer & M. Smithson (Eds.), *Uncertainty and Risk: Multidisciplinary Perspectives* (pp. 305–320). London: Earthscan.
- Taleb, N. N. (2007). *The Black Swan*. New York: Random House.
- Tannert, C., Elvers, H.-D., & Jandrig, B. (2007). The ethics of uncertainty. In the light of possible dangers, research becomes a moral duty. *EMBO Reports*, 8(10), 892–896. <http://doi.org/10.1038/sj.embor.7401072>
- van Asselt, M. B. A., Langendonck, R., van Asten, F., van der Giessen, A., Janssen, P. H. M., Heuberger, P. S. C., & Geuskens, I. (2001). *Uncertainty and RIVM's Environmental Outlooks: Documenting a learning process* (No. RIVM Report 550002001). Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu.
- van Asselt, M. B. A., & Rotmans, J. (2002). Uncertainty in Integrated Assessment Modelling. *Climatic Change*, 54(1-2), 75–105. <http://doi.org/10.1023/A:1015783803445>
- van der Sluijs, J. P., Janssen, P. H. M., Petersen, A. C., Kloprogge, P., Risbey, J. S., Tuinstra, W., & Ravetz, J. R. (2004). *Tool Catalogue for Uncertainty Assessment*. Utrecht University.
- van der Sluijs, J. P., Risbey, J. S., Kloprogge, P., Ravetz, J. R., Funtowicz, S. O., Quintana, S. C., ... Huijs, S. W. F. (2003). *Detailed Guidance*. Utrecht University.
- Visser, H., Petersen, A. C., Beusen, A., Heuberger, P. S. C., & Janssen, P. H. M. (2006). *Checklist for uncertainty in spatial information and visualising spatial uncertainty*. Netherlands Environmental Assessment Agency - MNP.
- Walker, W. E., Harremoes, P., Rotmans, J., van der Sluijs, J. P., van Asselt, M. B. A., Janssen, P. H. M., & Krayer von Krauss, M. P. (2003). Defining Uncertainty: A Conceptual Basis for Uncertainty Management in Model-Based Decision Support. *Integrated Assessment*, 4(1). Obtido de [http://journals.sfu.ca/int\\_assess/index.php/iaj/article/view/122](http://journals.sfu.ca/int_assess/index.php/iaj/article/view/122)
- Wardekker, J. A., Kloprogge, P., Petersen, A. C., Janssen, P. H. M., & van der Sluijs, J. P. (2013). *Guide for Uncertainty Communication* (No. 1339). PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Wickson, F., Gillund, F., & Myhr, A. I. (2010). Treating Nanoparticles with Precaution: Recognising Qualitative Uncertainty in Scientific Risk Assessment. Em K. Kjolberg & F. E. Wickson, *Nano Meets Macro: Social Perspectives on Nanoscale Sciences and Technologies*. Pan Stanford Publishing.



## MARGEM SUL DO TEJO E CONTEXTO PORTUGUÊS

- A.A.V.V. (1991). *Cassiano Branco, uma obra para o futuro*. Lisboa: Edições Asa.
- Abreu e Silva, J., Gonçalves, J., Marreiros, S., & Correia, M. (2013). A relação entre o processo de planeamento do Aeroporto e o Processo de planeamento regional. O Caso do Novo Aeroporto de Lisboa. Apresentado na Jornadas MOPT. A coerência entre as várias políticas e instrumentos e o seu contributo para a coesão territorial, Universidade de Lisboa. Obtido de [http://www.mopt.org.pt/uploads/1/8/5/5/1855409/seminrio\\_v2.pdf](http://www.mopt.org.pt/uploads/1/8/5/5/1855409/seminrio_v2.pdf)
- Administração do Porto de Lisboa. (1991). *Referências históricas do Porto de Lisboa*. Lisboa: Administração do Porto de Lisboa.
- Almeida, A. N. de. (1988). Perfis demográficos e modos de industrialização: o caso do Barreiro. *Análise Social*, XXIV(100), 449–460.
- Atelier de Sociologia Urbana. (1986). Sociologia populacional da área metropolitana de Lisboa: uma aproximação aos dados estatísticos, 1960-1970-1981. *Sociologia Problemas e Práticas*, (1), 123–162.
- Bandeirinha, J. A. (2007). *O Processo SAAL e a Arquitectura no 25 de Abril de 1974*. Coimbra: Imprensa da Universidade.
- Baptista, L. V. (1999). *Cidade e habitação social: o estado novo e o programa das casas económicas em Lisboa*. Oeiras: Celta Editora.
- Barroso, P. (2006). O Ordenamento à escala municipal. Em J. Gaspar & J. M. Simões (Eds.), *Geografia de Portugal* (Vol. IV Planeamento e Ordenamento do Território). Lisboa: Círculo de Leitores.
- Botelho, J. R. (1961). Actas do Colóquio sobre Urbanismo. Em A.A.V.V., *Problemas de urbanização: sua realização ao nível da organização municipal* (pp. 172–192). Lisboa: D.G.S.U., Ministério das Obras Públicas.
- Briz, G. B. (2003). *A Vilegiatura Balnear Marítima em Portugal (1870-1970): Sociedade, Arquitectura e Urbanismo* (Tese de doutoramento em História da Arte Contemporânea). Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Calmete-Beauvoisin. (1833). *Plan de Lisbonne son port, ses rades et ses environs avec une petite carte routièrre du Portugal*. Paris: Lith. de Delarue.
- Câmara Municipal de Almada. (2009). *Plano de Urbanização de Almada Nascente*. Guia de Desenho Urbano.
- Câmara Municipal do Barreiro. (2001). *Renovação Urbanística no Barreiro para um modelo urbano de desenvolvimento avançado*. Câmara Municipal do Barreiro.
- Câmara Municipal do Seixal. (1992). *Memória Descritiva do Plano Director Municipal do Seixal*.
- Câmara Municipal do Seixal. (2003). *Revisão do Plano Director Municipal do Seixal. Fase 1. Vol. I Enquadramento*.
- Campos, V., Catita, A., Pinho, A., & Vilares, E. (2012). A programação estratégica e operacional na nova geração de Planos Directores Municipais. Apresentado na Encontro Anual da Ad Urbem 2012 - A programação na gestão territorial, Lisboa. Obtido de [http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro\\_2013/Painel\\_2/p2\\_cpais\\_imprevistos\\_oportunidades.pdf](http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro_2013/Painel_2/p2_cpais_imprevistos_oportunidades.pdf)
- Cancela d'Abreu, A. (1989). *Caracterização do Sistema Biofísico com vista ao Ordenamento do território* (Tese de Douramento em Arquitectura Paisagista). Universidade de Évora, Évora. Obtido de <http://hdl.handle.net/10174/9461>
- Carvalho, J. (2009). Matriz para a Estruturação do Território. Em *Proceedings* (pp. 816–838). Uni Piaget, Cidade da Praia: APDR.

- Carvalho, J., Pardelha, P., Bernardo, L., & Leitão, S. (2013). Referencial metodológico para o arranque de Unidade de Execução (ilustrado por UE do Monte da Caparica, Almada). Apresentado na Encontro Anual da Ad Urbem 2013 - O plano ainda vale a pena?, Coimbra. Obtido de [http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro\\_2013/Painel\\_3/p3\\_jcarvalho\\_referencial\\_metodologico.pdf](http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro_2013/Painel_3/p3_jcarvalho_referencial_metodologico.pdf)
- Cavaco, C. (2009). *Formas de habitat suburbano. Tipologias e modelos na área metropolitana de Lisboa* (Tese de Doutoramento em Arquitectura). Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa. Obtido de <http://hdl.handle.net/10400.5/3652>
- CCDRLVT. (1992). *Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML)*. Lisboa: Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo.
- CCDRLVT. (2002). *Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML)*. Lisboa: Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo.
- CCRLVT. (1999). *Plano Estratégico da Região de Lisboa, Oeste, Vale do Tejo, 2000-2010*. Lisboa: Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo.
- CCRLVT. (2010). *Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa. Proposta Técnica Final*. Lisboa: Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo.
- CEUHEDP, C. de E. de U. e H. "Eng. D. P. (1974). Ordenação Urbanística Nacional. *Urbanização, Revista do Centro de Estudos de Urbanismo e Habitação Engenheiro Duarte Pacheco*, 165–277.
- CMAlmada. Proposta para o desenvolvimento de uma operação de reabilitação urbana simples numa área da freguesia de Cacilhas ao abrigo do Decreto -Lei n.º 307/2009, de 23 de Outubro, Pub. L. No. Edital n.º 446/2011 (2011).
- CMB. (2014). Porto Marítimo de Águas Profundas. *Barreiro, Informação Municipal*.
- CMB. (2015). Terminal de Contentores no Barreiro. As potencialidades do comércio internacional. *Barreiro, Informação Municipal*.
- CM Barreiro, & Risco. (2010). *Plano de Urbanização do Território da QUIMIPARQUE e área envolvente. Proposta do Plano: Relatório*. Barreiro.
- CM Moita. (2013). Alhos Vedros Centro, Área de Reabilitação Urbana. Moita.2025, Programa Municipal de Reabilitação Urbana. Câmara Municipal da Moita.
- Conceição Silva, J., & Toussaint, M. (Eds.). (1987). *Francisco da Conceição Silva arquitecto: 1922-1982 [catálogo]*. Lisboa: Sociedade Nacional de Belas Artes.
- Correia, T. P., Cancela d'Abreu, A., & Oliveira, R. (2001). Identificação de Unidades de Paisagem: metodologia aplicada a Portugal Continental. *Finisterra*, 36(72). Obtido de <http://revistas.rcaap.pt/finisterra/article/view/1634>
- Costa, A. S. (2006). O espaço dos outros. Representações sociais e fronteiras num bairro do plano integrado de Almada. *Revista da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas*, (18), 37–57.
- Costa, J. P. (2007). *La ribera entre proyectos. Formación y Transformación del Territorio Portuario, a Partir Del Caso De Lisboa* (Tese de Doutoramento). Universitat Politècnica de Catalunya. Departament d'Urbanisme i Ordenació del Territori, Barcelona. Obtido de <http://hdl.handle.net/10803/6960>
- Costa, S. V. (2012). *O País a Régua e Esquadro. Urbanismo, Arquitectura e Memória na Obra Pública de Duarte Pacheco*. Lisboa: IST Press.
- Cotrim, A., Runa, A., Almeida, L., Wemans, L., & Amor, T. (2001). Impactes Sociais e Urbanos da Ponte Vasco da Gama: Economia Local, Habitação e Condições de Vida em Avaliação. *Cidades, Comunidades e Territórios*, 0(2). <http://doi.org/10.7749/citiescommunitiesterritories2225>
- Crespo, J. L., & Cabral, J. (2010). The institutional dimension to urban governance and territorial management in the Lisbon metropolitan area. *Análise Social*, XLV(197).
- Cristino da Silva, L. (1949). Ante-plano do novo Bairro Operário que a C.U.F. pretende construir a Sueste das suas fábricas, na quinta da Fonte e nos terrenos vizinhos, Memória Descritiva. Obtido de <http://baimages.gulbenkian.pt/images/winlibimg.aspx?skey=&doc=193444&img=26649>

- Cruz, M. A. (1973). *A margem sul do estuário do Tejo: factores e formas de organização do espaço*. Lisboa: s.n.
- Cruz, M. A. (1989). *A margem sul do estuário do Tejo contribuição para um projecto de ordenamento integrado do território* (Tese de Doutoramento). Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.
- Custódio, J. (1994). Reflexos da Industrialização na fisionomia e vida da cidade. Em I. Moita, *O livro de Lisboa* (pp. 169–174). Livros Horizonte.
- Domingues, A. (Ed.). (2006). *Cidade e democracia = ciudad y democracia: 30 anos de transformação urbana em Portugal = 30 años de transformación urbana en Portugal*. Lisboa: Argumentum.
- Faria da Costa. (1947, Março). Plano de Urbanização da Costa da Caparica. *Arquitectura*, (13), 7.
- Fernandes, A. (2014). *Dinâmicas de revitalização de frentes Ribeirinhas no período Pós-Industrial: o Arco Ribeirinho Sul do Estuário do Tejo* (Tese de Doutoramento em Geografia e Planeamento Regional). Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa. Obtido de <http://run.unl.pt/handle/10362/13090>
- Ferreira, A. F. (1987). Política(s) de Habitação em Portugal. *Povos e Culturas*, (2), 261–284.
- Ferreira, A. F. (2007). *Lisboa 2020, Uma Estratégia de Lisboa para a Região de Lisboa*. Lisboa: Comissão de Coordenação e Desenvolvimento de Lisboa e Vale do Tejo. Obtido de <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/documento-lisboa-2020/5093.htm>
- Ferreira, A. F., Guerra, I., & Ferreira, V. M. (1988). A Ponte 25 de Abril: uma abordagem sobre o impacto sócio-urbanístico da sua construção. *Sociedade e Território*, (7), 75–84.
- Ferreira, V. M. (1987). *A cidade de Lisboa: de capital do império a centro da metrópole*. Dom Quixote.
- Ferreira, V. M. (2003). Lisboa, um Projecto para a Metrópole? Expansão e Identificação da Metrópole de Lisboa. *CIDADES, Comunidades e Territórios*, (7), 71–87.
- Fialho de Almeida, J. (1906, Novembro 19). Lisboa Monumental, pt II. *Ilustração Portuguesa*. Lisboa. Obtido de [http://hemerotecadigital.cm-lisboa.pt/OBRAS/IlustracaoPort/1906/N39/N39\\_master/N39.pdf](http://hemerotecadigital.cm-lisboa.pt/OBRAS/IlustracaoPort/1906/N39/N39_master/N39.pdf)
- Flores, A. M. (1985). *Almada antiga e moderna, I Freguesia de Almada*. Almada: Câmara Municipal de Almada.
- Fundação Calouste Gulbenkian, & Andresen, T. (Eds.). (2003). *Do Estádio Nacional ao Jardim Gulbenkian: Francisco Caldeira Cabral e a primeira geração de arquitectos paisagistas (1940-1970)*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian. Serviço de Belas Artes.
- Gaspar, J. (1993). *As regioes portuguesas*. Lisboa: Direcção-Geral do Desenvolvimento Regional.
- Gaspar, J. (1995). O Novo Ordenamento do Território - Geografia e Valores. *Scripta Vetera*, (39). Obtido de <http://www.ub.es/geocrit/sv-39.htm>
- Gendron, P. (1757). Planta do Porto de Lisboa e das costas visinhas. Paris: Pedro Gendron. Obtido de <http://purl.pt/3644>
- George, P., & Morgado, S. (2005). Dinâmicas do uso e ocupação do solo no território metropolitano de Lisboa 1940-2001. *Pós - Revista do Programa de Pós-graduação em Arquitetura e Urbanismo da FAUUSP*, (18), 94–115.
- Gonçalves, F. (1981). Urbanística à Duarte Pacheco. *Arquitectura*, (142, Ano III, 4ª Série), 20–37.
- Gonçalves, F. (1989). *Evolução histórica do direito do urbanismo em Portugal (1951-1988)*. Lisboa: LNEC.
- Gonçalves, J., & Marreiros, S. (2013). Simulacros decisionais em grandes infraestruturas Volatilidade, perversidade e inconsequências do processo do NAL. Apresentado na Jornadas MOPT. A coerência entre as várias políticas e instrumentos e o seu contributo para a coesão territorial, Universidade de Lisboa. Obtido de [http://www.mopt.org.pt/uploads/1/8/5/5/1855409/jorge\\_goncalves.pdf](http://www.mopt.org.pt/uploads/1/8/5/5/1855409/jorge_goncalves.pdf)

- Guerra, I., & Rodrigues, W. (1996). Impacto social da operação integrada de desenvolvimento da Península de Setúbal (1988-1992). *Sociologia, Problemas e Práticas*, (22), 109–135.
- Henriques, S. (2000). *Keil do Amaral - urbanista, tradição e modernidade na sua obra* (Tese de Mestrado em Desenho Urbano). Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa.
- Jorge, F. (2009). *Portugal Visto do Céu*. Lisboa: Argumentum.
- Leite, I. (2007). Atelier Conceição Silva. Território e turismo. *Jornal Arquitectos*, (227), 26–31.
- LNEC. (2007). *Avaliação Ambiental Estratégica do Estudo para Análise Técnica Comparada das Alternativas de Localização do Novo Aeroporto de Lisboa na Zona da Ota e na zona do Campo de Tiro de Alcochete*. Lisboa: LNEC.
- Lobo, M. C. (1999). *Planeamento regional e urbano*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Lobo, M. C. (2001). *Administração urbanística: evolução legal e sua prática* (2ª ed.). Lisboa: IST Press.
- Lobo, M. C., Pardal, S., Correia, P., & Lôbo, M. S. (1995). *Normas urbanísticas: Princípios e conceitos fundamentais*. Lisboa: Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento urbano.
- Lôbo, M. S. (1990). Região de Lisboa: o plano Director Revisitado. *URBE Cadernos*, (1).
- Lôbo, M. S. (1995). *Planos de urbanização: A época de Duarte Pacheco*. Faculdade Arquitectura da Universidade do Porto.
- Lôbo, M. S., & Portas, N. (1970). Níveis urbanísticos do subúrbio de Lisboa-cidade. *Informação social : boletim do Ministério da Saúde e Assistência*, 5(19), 54–76.
- Lobo, S. (2013). *Arquitectura e Turismo: Planos e Projectos. As Cenografias do Lazer na Costa Portuguesa. Da 1.ª República à Democracia* (Tese de Doutoramento em Arquitectura). Universidade de Coimbra. Obtido de <http://oatd.org/oatd/record?record=handle%5C:10316%5C%2F23799>
- MAOTDR. (2007). *Programa Polis: viver as Cidades. O Modelo Institucional, os planos e a comunicação e sensibilização ambiental* (Vol. 5). Lisboa: Programa Polis, M.A.O.T.D.R.
- Marques, A. H. de O. (2003). Enquadramento Histórico. Em J. A. Tenedório, *Atlas da área metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa.
- Mateus, A. (Ed.). (2013). *25 anos de Portugal europeu: A economia, a sociedade e os fundos estruturais*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos e Sociedade de Consultores Augusto Mateus & Associados (AM&A). Obtido de <http://www.ffms.pt/upload/docs/23b69163-ee6d-4327-a324-03a0dfc0cfc5.pdf>
- Mattoso, J., Daveau, S., & Belo, D. (2010). *Portugal: o sabor da terra um retrato histórico e geográfico por regiões* (2ª ed.). Lisboa: Círculo de Leitores, Temas e Debates.
- Mendes, V. (2013). *Estaleiro Naval de Sarilhos Pequenos*. Moita: Câmara Municipal da Moita/Departamento dos Assuntos Sociais e Cultural. Obtido de [http://issuu.com/dirp.cmmoita/docs/livro\\_estaleiro\\_naval\\_sarilhos\\_pequ](http://issuu.com/dirp.cmmoita/docs/livro_estaleiro_naval_sarilhos_pequ)
- Ministério das Obras Públicas. (1957). *Relatório da Comissão para o estudo das ligações Rodoviária e Ferroviária entre Lisboa e a margem Sul do Tejo*. Lisboa.
- MOP. (1964). *Plano Director da Região de Lisboa (Anteplano)*. Lisboa: Ministério das Obras Públicas, Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização.
- Mourão, M. T. (1990). O Plano Integrado de Desenvolvimento para o Distrito de Setúbal, Planeamento Regional - O Caso de Setúbal. *URBE Cadernos*, (1).
- MPAT, M. do P. e da A. do T. (1990). Operação Integrada de Desenvolvimento da Península de Setúbal. Ministério do Planeamento e da Administração do Território. Obtido de <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/programas-comunitarios/7840.htm>
- Nabais, A. J. C. M. (1986). *História do Concelho do Seixal, Património Industrial – Moinhos de Maré*. Seixal: Câmara Municipal do Seixal.

- Neves, J. L. C. das. (1994). O crescimento económico português no pós-guerra: um quadro global. *Análise Social*, XXIX(128), 1005–1034.
- Nunes, J. P. S. (2009). *Da cidade pedestre à metrópole do automóvel: uma aproximação à relação entre forma urbana e mobilidade espacial em Lisboa (1950-2001)* (WORKING PAPER No. 2009/87). Lisboa: DINÂMIA'CET. Obtido de <http://hdl.handle.net/10071/3219>
- Oliveira, F. P. (2003). «Planeamento e Gestão Urbanística», em *Urbanismo. Revista da Associação dos Urbanistas Portugueses, Ano 5*, 16–20.
- Oliveira, F. P., & Lopes, D. (2012). Programar, para quê e como? Apresentado na Encontro Anual da Ad Urbem 2012 - A programação na gestão territorial, Lisboa. Obtido de [http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro\\_2013/Painel\\_2/p2\\_cpais\\_imprevistos\\_oportunidades.pdf](http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro_2013/Painel_2/p2_cpais_imprevistos_oportunidades.pdf)
- Pais, C., Carvalho, J., & de Sousa, A. (2013). Imprevistos / Oportunidades e Plano Normativo, como articular? Apresentado na Encontro Anual da Ad Urbem 2013 - O plano ainda vale a pena?, Coimbra. Obtido de [http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro\\_2013/Painel\\_2/p2\\_cpais\\_imprevistos\\_oportunidades.pdf](http://www.adurbem.pt/images/stories/ficheiros/encontro_2013/Painel_2/p2_cpais_imprevistos_oportunidades.pdf)
- Pardal, S., Lobo, M. C., & Correia, P. (2000). *Normas Urbanísticas - Volume IV Planeamento Integrado do Território - Elementos de Teoria Crítica*. Lisboa: Direcção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento urbano.
- Pereira, J. L. (1997). *Município da Moita. 20 Anos de Poder Local*. Moita: Câmara Municipal da Moita.
- Pereira, M. (2009). Cultura de Planeamento e Governação: Contributos para a coesão territorial. Em *Proceedings* (pp. 816–838). Uni Piaget, Cidade da Praia: APDR.
- Pereira, M., & Nunes da Silva, F. (2008). Modelos de ordenamento em confronto na área metropolitana de Lisboa: cidade alargada ou recentragem metropolitana? *Cadernos Metrópole*, 0(20). Obtido de <http://revistas.pucsp.br/index.php/metropole/article/view/8657>
- Pestana, C., Pinto-Leite, J., & Marques, N. (2009). O Programa Polis como impulsionador da regeneração urbana. Em *Proceedings* (pp. 816–838). Uni Piaget, Cidade da Praia: APDR.
- Pinto, A. J., & Brandão, A. L. (2013). Lisboa, paisagem metropolitana. Diversos olhares sobre as margens. *Rossio, estudos de Lisboa*, (2), 32–47.
- Queirós, M., & Vale, M. (2005). Ambiente urbano e intervenção pública: o programa polis. Em *Actas*. Évora, Universidade de Évora. Obtido de [http://www.apgeo.pt/files/docs/CD\\_X\\_Coloquio\\_Iberico\\_Geografia/pdfs/047.pdf](http://www.apgeo.pt/files/docs/CD_X_Coloquio_Iberico_Geografia/pdfs/047.pdf)
- Rezende, M. (1967, Junho). O Plano Director da Região de Lisboa. *Urbanização, Revista do Centro de Estudos de Urbanismo e Habitação Engenheiro Duarte Pacheco*, 2(1), 3–26.
- Risco. (2001). *Renovação Urbanística no Barreiro. Para um modelo urbano de desenvolvimento avançado*. Barreiro: Câmara Municipal do Barreiro.
- Rodrigues, J. de S. (1999). *A expansão programada de Lisboa para a Margem Sul* (Tese de Mestrado em História Social Contemporânea). Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa.
- Rodrigues, J. de S. (2000). Infra-estruturas e urbanização da margem sul: Almada, séculos XIX e XX. *Análise Social*, 35(156), p. 547–581.
- Rodrigues, W. (2008). *Cidade em transição: nobilitação urbana, estilos de vida e reurbanização em Lisboa* (Tese de Doutoramento em Sociologia. Especialidade em Sociologia do Território e do Ambiente). Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa, Lisboa. Obtido de Repositório do ISCTE-IUL.
- Rosas, F. (1994). As «mudanças invisíveis» do pós-guerra. Em J. Mattoso (Ed.), *O Estado Novo (1926-1974)* (Vol. VII Volume:, pp. 419–502). Lisboa: Círculo de Leitores.
- Salgueiro, T. B. (1992). *A cidade em Portugal: Uma geografia urbana* (2a ed). Porto: Afrontamento.
- Santos, M. C., Matos, C., Figueiredo, J. M., Castel-Branco, M. J., Silva, P. C., & Mendes, V. P. (2004). *Retrato em Movimento do Concelho da Moita*. Moita: Câmara Municipal da Moita/Departamento de Acção Sócio-Cultural.

- Saraiva, M. da G. A. N. (1999). *O rio como paisagem gestão de corredores fluviais no quadro do ordenamento do território*. [Lisboa]: Fundação Calouste Gulbenkian.
- Silva, C. N. (1987). Os planos de Lisboa e a organização espacial da cidade. continuidade e mudança no séculos XX. *Povos e Culturas*, (2), 301–344.
- Silva, C. N. (1993). As determinantes económicas e políticas do planeamento municipal em Portugal. *Finisterra*, XXVIII(55-56), 23–58.
- Simões, J. M. (2007). Ordenamento Municipal e Desenvolvimento Local - uma reflexão. *Inforgo*, (20, 21), 39–48.
- SIPA. (2002). Obtido 16 de Fevereiro de 2015, de [http://www.monumentos.pt/Site/APP\\_PagesUser/SIPA.aspx?id=11802](http://www.monumentos.pt/Site/APP_PagesUser/SIPA.aspx?id=11802)
- SIPA. (2008). Obtido 17 de Setembro de 2013, de [http://www.monumentos.pt/Site/APP\\_PagesUser/SIPA.aspx?id=27495](http://www.monumentos.pt/Site/APP_PagesUser/SIPA.aspx?id=27495)
- SIPA. (2012). Obtido 9 de Fevereiro de 2015, de [http://www.monumentos.pt/Site/APP\\_PagesUser/SIPA.aspx?id=12895](http://www.monumentos.pt/Site/APP_PagesUser/SIPA.aspx?id=12895)
- Soares, L. B. (1987). Transformação informal do território. Situação na Área Metropolitana de Lisboa. *Povos e Culturas*, (2), 345–351.
- Soares, L. B. (2003). Ordenamento e Planeamento do Território. Em J. A. Tenedório, *Atlas da área metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa.
- Soares, L. B., Ferreira, A. F., & Guerra, I. P. (1985). Urbanização clandestina na área metropolitana de Lisboa. *Sociedade e Território*, (3), 67–77.
- Soares, N. (2003). Habitação. Em J. A. Tenedório, *Atlas da área metropolitana de Lisboa*. Lisboa: Área Metropolitana de Lisboa.
- Sousa, J. F. de V. (1902, Dezembro). O serviço Fluvial do Sul e Sueste 15 (360). *Gazeta dos Caminhos de Ferro*, pp. 7–9. Lisboa.
- Teixeira, J. (1990). P.R.O.T. da área Metropolitana de Lisboa: Enquadramento, Perspectivas e Objetivos. *URBE Cadernos*, (1).
- Torres, C. (1994). A Outra Banda. Em I. Moita, *O livro de Lisboa* (pp. 169–174). Livros Horizonte.
- Toscano, M. da C. da C. A. (2012). *A fábrica de moagem do Caramujo : património industrial da Cova da Piedade : percursos de salvaguarda e reutilização* (Dissertação de Mestrado em Estudos do Património). Lisboa. Obtido de <http://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/2099>
- Tostões, A. (Ed.). (2004). *Arquitectura moderna portuguesa: 1920-1970*. Lisboa: Instituto Português do Património Arquitectónico.
- Vicente, M. (2010). O Plano Director Municipal de 1983, pioneiro na Área Metropolitana de Lisboa; a sua vigência e a sua adaptação em 1992. *Intervir*, (5). Obtido de [http://issuu.com/dirp.cmmoita/docs/intervir\\_n\\_5\\_completo](http://issuu.com/dirp.cmmoita/docs/intervir_n_5_completo)
- Vieira de Faria, C. (2010). Industrialização e Urbanização em Portugal: que relações? O caso do Antepiano de Urbanização da Vila do Barreiro de 1957. *Malha Urbana - Revista Lusófona de Urbanismo*, 9(9). Obtido de <http://revistas.ulusofona.pt/index.php/malhaurbana/article/view/1675>

## Notícias

- Babo, M. J., & Pereira, A. T. (2012, Outubro 27). Governo confirma venda da ANA à Vinci por 3,08 mil milhões (act.). Obtido de [http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/transportes/aviacao/detalhe/governo\\_confirma\\_venda\\_da\\_ana\\_a\\_vinci.html](http://www.jornaldenegocios.pt/empresas/transportes/aviacao/detalhe/governo_confirma_venda_da_ana_a_vinci.html)
- Cunha, I. A. e. (2011, Agosto 5). Sócrates adia investimentos públicos no aeroporto de Lisboa e terceira travessia do Tejo. *PÚBLICO*. Obtido de <http://www.publico.pt/politica/noticia/socrates-adia-investimentos-publicos-no-aeroporto-de-lisboa-e-terceira-travessia-do-tejo-1436079>

- Faria, R. (2011, Agosto 19). Ministra justifica extinção do Arco Ribeirinho com falta de verbas. *Negócios*. Obtido de [http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/viacutedeo\\_ministra\\_justifica\\_extincedilatildeo\\_do\\_arco\\_ribeirinho\\_com\\_falta\\_de\\_verbas.html](http://www.jornaldenegocios.pt/economia/detalhe/viacutedeo_ministra_justifica_extincedilatildeo_do_arco_ribeirinho_com_falta_de_verbas.html)
- Filipe, C. (2010, Setembro 10). Projecto do Arco Ribeirinho Sul começará pela frente de Almada. *PÚBLICO*. Obtido de </local-lisboa/jornal/projecto-do-arco-ribeirinho-sul-comecara-pela-frente-de-almada-20371089>
- Guerreiro, C., & Pinheiro, F. (2012, Maio 13). Novo aeroporto voa para o Montijo. *Novo aeroporto voa para o Montijo*. Obtido de </noticia/49242/Novo-aeroporto-voa-para-o-Montijo>
- Lusa. (2010, Setembro 17). Governo anula concurso do TGV entre Lisboa e Poceirão. *Económico*. Obtido de [http://economico.sapo.pt/noticias/governo-anula-concurso-do-tgv-entre-lisboa-e-poceirao\\_99363.html](http://economico.sapo.pt/noticias/governo-anula-concurso-do-tgv-entre-lisboa-e-poceirao_99363.html)
- Lusa. (2011a, Agosto 18). Investidores estrangeiros de olho na marina de Almada. *PÚBLICO*.
- Lusa. (2011b, Setembro 16). Autarcas recebem garantia de que Arco Ribeirinho Sul vai mesmo avançar. *PÚBLICO*. Obtido de <http://www.publico.pt/ciencia/noticia/autarcas-recebem-garantia-de-que-arco-ribeirinho-sul-vai-mesmo-avancar-1512239>
- Lusa. (2013, Novembro 11). Terceira ponte sobre o Tejo é «impossível de concretizar» actualmente, diz secretário de Estado. *PÚBLICO*. Obtido de <http://www.publico.pt/n1612130>
- Lusa, & PÚBLICO. (2013, Setembro 4). Almada entrega petição contra terminal de contentores na Trafaria. *PÚBLICO*. Obtido de <http://www.publico.pt/local/noticia/autarcas-de-almada-entregam-peticao-contra-o-terminal-de-contentores-na-trafaria-1590634>
- Pinheiro, A. M. (2014, Junho 28). Base do Montijo mais perto de receber voos low-cost. *Dinheiro Vivo*. Obtido de [http://www.dinheirovivo.pt/Empresas/interior.aspx?content\\_id=3996312](http://www.dinheirovivo.pt/Empresas/interior.aspx?content_id=3996312)
- PÚBLICO. (2012, Maio 3). Lusoponte propõe nova ligação em ponte do Barreiro à Vasco da Gama. *PÚBLICO*. Obtido de <http://www.publico.pt/n1536383>
- Rostos. (2012, Outubro). Instalação de empresas e criação de emprego é aquilo que faz mais falta. *Rostos*.
- Sol. (2011, Julho 10). «Não há financiamento para construir novo aeroporto». *SOL*. Obtido de [http://2010.sol.pt/inicio/Economia/Interior.aspx?content\\_id=30387](http://2010.sol.pt/inicio/Economia/Interior.aspx?content_id=30387)

## LEGISLAÇÃO PORTUGUESA

- |  |  |
|--|--|
| Aviso n.º 22 754/2007 da CM Seixal, Diário da República, 2.ª série, N.º 223 (2007).          | Declaração da DGOTDU, 2 de Agosto, Pub. L. No. Diário da República 2ª serie, nº 177 (1988).  |
| Aviso n.º 4808/2014 do CM Moita, Diário da República, 2.ª série, N.º 69 (2014).              | Declaração da DGOTDU, 3 de Outubro, Pub. L. No. Diário da República 2ª serie, nº 230 (1996). |
| Aviso n.º 9976/2012 da CM Barreiro, Diário da República, 2.ª série, N.º 142 (2012).          | Declaração da DGOTDU, 9 de Abril, Pub. L. No. Diário da República 2ª serie, nº 83 (1997).    |
| Aviso n.º 14423/2012 da CM Seixal, Diário da República, 2.ª série, N.º 208 (2012).           | Declaração da DGOTDU, 11 de Agosto, Pub. L. No. Diário da República 2ª serie, nº 185 (1995). |
| Aviso n.º 22649/2009 da CM Seixal, Diário da República, 2.ª série, N.º 242 (2009).           | Declaração da DGOTDU, 11 de Julho, Pub. L. No. Diário da República 2ª serie, nº 158 (1995).  |
| Declaração, Pub. L. No. Diário da República 2ª serie, nº 195 (1992).                         | Declaração da DGOTDU, 17 de Julho, Pub. L. No. Diário da República 2ª serie, nº 163 (1990).  |
| Declaração da DGOT de 19 de Agosto, Pub. L. No. Diário da República 2ª serie, nº 190 (1989). |  |
| Declaração da DGOTDU, 1 de Abril, Pub. L. No. Diário da República 2ª serie, nº 76 (1997).    |  |

- Declaração da DGOTDU, 29 de Agosto, Pub. L. No. Diário da República 2ª série, nº 199 (1995).
- Declaração da DGOTDU, 29 de Outubro, Pub. L. No. Diário da República 2ª série, nº 249 (1991).
- Declaração da DGOTDU, 30 de Outubro, Pub. L. No. Diário da República 2ª série, nº 252 (1996).
- Declaração da DGOTDU de 30 de Maio, Pub. L. No. Diário da República 2ª série, nº 125 (1995).
- Declaração de rectificação n.º 2041/2010 da CM Seixal, Diário da República, 2.ª série, N.º 194 (2010).
- Declaração do Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território, Pub. L. No. Diário da República 2ª série, nº 282-Supl, Pág. 11612-(10) (1992).
- Declaração n.º 15/2001 da DGOTDU, 9 de Janeiro, Pub. L. No. Diário da República 2ª série, nº 7 (2001).
- Declaração n.º 22/98 da DGOTDU, 20 de Janeiro, Pub. L. No. Diário da República 2ª série, nº 16 (1998).
- Declaração n.º 31/2001 da DGOTDU, 29 de Janeiro, Pub. L. No. Diário da República 2ª série, nº 24 (2001).
- Declaração n.º 43/2002 da DGOTDU, 11 de Fevereiro, Pub. L. No. Diário da República 2ª série, nº 35 (2002).
- Declaração n.º 79/2006 da DGOTDU, 18 de Maio, Pub. L. No. Diário da República 2ª série, nº 96 (2006).
- Declaração n.º 81/2002 da DGOTDU, 3 de Abril, Pub. L. No. Diário da República 2ª série, nº 78 (2002).
- Declaração n.º 93/97 da DGOTDU, 2 de Julho, Pub. L. No. Diário da República 2ª série, nº 150 (1997).
- Declaração n.º 232/98 da DGOTDU, de 20 de Junho, Pub. L. No. Diário da República 2ª série, nº 165 (1998).
- Declaração n.º 323/2000 da DGOTDU, 4 de Outubro, Pub. L. No. Diário da República 2ª série, nº 230 (2000).
- Declaração n.º 353/97 da DGOTDU, 5 de Dezembro, Pub. L. No. Diário da República 2ª série, nº 281 (1997).
- Decreto 4/2005, Anexo 1 (de 14 de Fevereiro).
- Decreto de Lei n.º 10 de 19 de Janeiro, Repartição Geral (1865).
- Decreto-Lei n.º 8/73, de 8 de Janeiro (1973).
- Decreto-Lei n.º 14-A/91, de 9 de Janeiro (1991).
- Decreto-Lei n.º 17/72, de 13 de Janeiro (1972).
- Decreto-Lei n.º 57/2012, de 12 de março (2012).
- Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março (1990).
- Decreto-Lei n.º 104/2003, 23 de Maio (2003).
- Decreto-Lei n.º 124/73, de 24 de Março (1973).
- Decreto-Lei n.º 151/95, de 24 de Junho (1995).
- Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril (1970).
- Decreto-Lei n.º 176-A/88, de 18 de Maio (1988).
- Decreto-Lei n.º 208/82, de 26 de Maio (1982).
- Decreto-Lei n.º 219/2009 de 8 de Setembro (2009).
- Decreto-Lei n.º 220/92, de 15 de Outubro, Pub. L. No. 220/92 (1992).
- Decreto-Lei n.º 275/76, de 13 de Abril (1976).
- Decreto-Lei n.º 278/71 de 23 de Junho (1971).
- Decreto-Lei n.º 289/73, 6 de Junho (1973).
- Decreto-Lei n.º 307/2009 de 23 de Outubro (2009).
- Decreto-Lei n.º 313/80, de 19 de Agosto (1980).
- Decreto-Lei n.º 338/83, de 20 de Julho (1983).
- Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro (1999).
- Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro (1984).
- Decreto-Lei n.º 448/91, de 29 de Novembro (1991).
- Decreto-Lei n.º 560/71, 17 de Dezembro (1971).
- Decreto-Lei n.º 576/70, 24 de Novembro (1970).
- Decreto Lei n.º 583/72, de 30 de Dezembro (1972).
- Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro (1976).



Decreto-Lei n° 804/76, de 6 de Novembro (1976).

Decreto-Lei n° 23052, de 23 de Setembro (1933).

Decreto-Lei n° 24802, de 21 de Novembro (1934).

Decreto-Lei n° 28912, de 12 de Agosto (1938).

Decreto-Lei n° 33921, de 5 de Setembro (1944).

Decreto-Lei n° 35611, de 25 de Abril (1946).

Decreto-Lei n° 35931, de 4 de Novembro (1946).

Decreto Lei n° 36212, de 7 de Abril (1947).

Decreto Lei n° 40673, 29 de Novembro (1965).

Decreto-Lei n° 41525, de 7 Fevereiro (1958).

Decreto Lei n° 43635, de 1 de Maio (1961).

Decreto-Lei n° 49033, de 28 de Maio (1969).

Deliberação n° 9966/2009 da CM Seixal, Diário da República, 2.ª série, N.º 65 (2009).

Despacho do Ministério da Habitação, Obras Públicas e Transportes n° 16/81 de 8 de Setembro (1981).

Edital n° 117/2012 da CM de Almada, Diário da República, 2.ª série, N° 22 (2012).

Edital n° 118/2012 da CM de Almada, Diário da República, 2.ª série, N° 22 (2012).

Edital n° 173/2008 da CM de Alcochete, Diário da República, 2.ª série, N° 38 (2008).

Edital n° 189/2008 da CM de Alcochete, Diário da República, 2.ª série, N° 43 (2009).

Edital n° 350/2009 da CM de Alcochete, Diário da República, 2.ª série, N° 69 (2009).

Edital n° 446/2011 da CM de Almada, Diário da República, 2.ª série, N° 94 (2011).

Edital n° 781/2013 da CM de Almada, Diário da República, 2.ª série, N° 148 (2013).

Edital n° 1144/2011 da CM do Montijo, Diário da República, 2.ª série, N° 220 (2011).

Grupo de Trabalho RCM n° 137/2008. (2009). Projecto do Arco Ribeirinho Sul. Proposta de Plano Estratégico.

Lei n° 2005, 14 de Março (1945).

Lei n° 2007, 7 de Maio (1945).

Lei n° 1/79, de 2 de Janeiro (1979).

Lei n° 32/2012 de 14 de Agosto (2012).

Lei n° 48/98, de 11 de Agosto (1998).

Lei n° 79/77, de 25 de Outubro (1977).

Lei n° 2058, de 29 de Dezembro (1952).

Lei n° 2094, de 25 de Novembro, Pub. L. No. 2094 (1958).

Lei n° 2099, de 14 de Agosto, Pub. L. No. 2099 (1959).

Portaria n° 303/97, de 8 de Maio (1997).

Portaria n° 640/94, de 15 de Julho (1994).

Portaria n° 1130-B/99, de 31 de Dezembro (1999).

Portaria n° 1130-C/99, de 31 de Dezembro (1999).

Portaria n° 1210/95, de 6 de Outubro (1995).

Portaria n° 1357/95, de 16 de Novembro (1995).

Resolução do Conselho de Ministros n° 11-A/2002, 22 de Maio (2002).

Resolução do Conselho de Ministros n° 21/89, de 15 de Maio (1989).

Resolução do Conselho de Ministros n° 26/2000, de 15 de Maio (2000).

Resolução do Conselho de Ministros n° 34/2000, 19 de Maio (2000).

Resolução do Conselho de Ministros n° 48/2002, 13 de Março (2002).

Resolução do Conselho de Ministros n° 53/86, de 30 de Junho (1986).

Resolução do Conselho de Ministros n° 58/2002, 14 de Março (2002).

Resolução do Conselho de Ministros n° 62/2001, 31 de Maio (2001).

Resolução do Conselho de Ministros n° 66/2009, de 23 de Julho (2009).

Resolução do Conselho de Ministros n° 68/2002, de 8 de Abril (2002).

Resolução do Conselho de Ministros n° 90/2008, 3 de Junho (2008).

Resolução do Conselho de Ministros n° 92/2008, de 5 de Junho (2008).

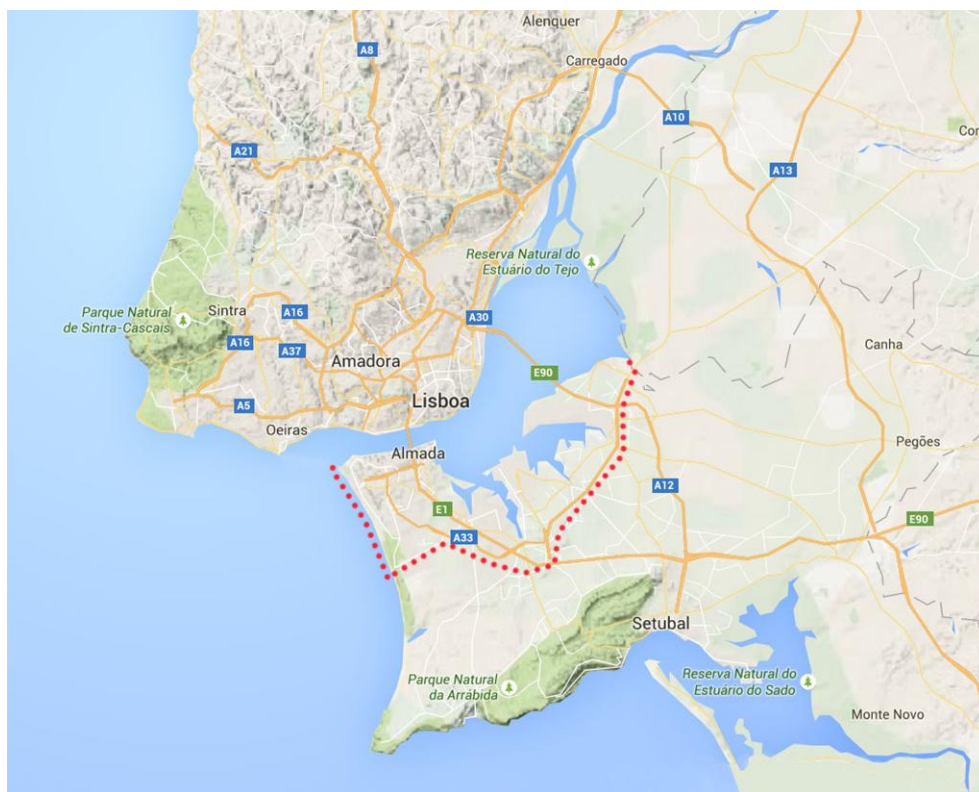
Resolução do Conselho de Ministros n° 137/2008, de 12 de Setembro (2008).

Resolução do Conselho de Ministros n° 180/2005, 17 de Novembro (2005).

## ANEXOS

Anexo 1. Caracterização da Margem Sul do Tejo .....	472
Anexo 2. Cronologia do Arco Ribeirinho Sul .....	475

## Anexo 1. Caracterização da Margem Sul do Tejo



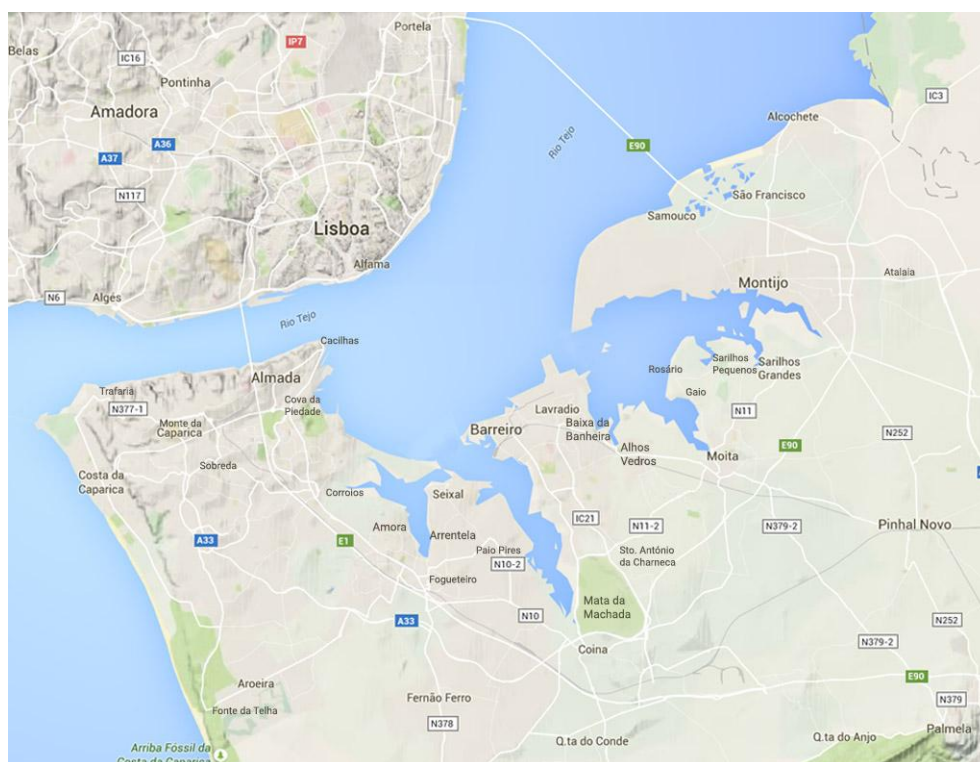
**Fig. 293** | Área Metropolitana de Lisboa, delimitação da área principal em estudar.  
Fonte: Elaboração própria em base GoogleMaps (site)

O território da Margem Sul do Tejo destaca-se pela sua organização em torno do estuário do Tejo<sup>251</sup>, um carácter produtivo ancestral e espaço de trocas e movimentos com Lisboa e o seu porto. Geograficamente é caracterizado por uma série de baías, esteiros e sapais recortados, com vários cursos de água que seguem para o interior do território maioritariamente plano. O estuário proporciona um habitat privilegiado para flora e fauna, sobretudo para peixes e aves. A proximidade das águas calmas e abrigadas, constituíram um espaço privilegiado para a instalação de populações (Mattoso, Daveau, & Belo, 2010).

Na ligação com o mar, a planície dá lugar à arribas, numa relação mais próxima com Lisboa. Mais a Sul, a península é coroado pela espinha calcária da Serra da Arrábida, espaço de ocupação ancestral. O litoral ocidental corresponde na sua maior parte a uma extensa praia e arribas fósil, articulado com o sistema natural da Lagoa de Albufeira. O interior foi ocupado por importantes espaços florestais, dos quais hoje subsiste com expressão a reserva da Mata da Machada.

---

<sup>251</sup> Com uma área total de 325 Km<sup>2</sup> as zonas entre-marés ocupam a mais de 40% da área total.



**Fig. 294** | Núcleos principais e secundários da Margem Sul do Tejo. Fonte: Elaboração própria em base GoogleMaps (site)

Historicamente é no litoral que se encontram a maior parte das aglomerações (Cruz, 1973): em posições “alcandoradas”- Almada, Gaio e Rosário; em contacto com o Mar da palha - Barreiro, Seixal e Alcochete; na proximidade de sapais e salinas - Lavradio, Sarilhos Pequenos e Samouco; no final de esteiros - Moita, Alhos Vedros, Sarilhos Grandes e Coina; nas margens e no limite da navegabilidade das calas - Montijo, Amora e Arrentela. No interior, implantam-se núcleos mais secundários, como Aldeia de Paio Pires, Palhais, Santo António da Charneca e Atalaia, Monte da Caparica, Sobreda, etc., articulados por caminhos entre os núcleos principais).

Esta ocupação contrasta com espaços mais interiores, na planície que se estende para nascente, de matriz rural e agrícola e raros povoamento numa paisagem de montado, de charneira entre o Alentejo e Ribatejo. E contrasta também com os territórios dependentes da Serra da Arrábida e do Estuário do Sado, com assentamentos distintos.

Elemento preponderante da paisagem, o estuário assume-se como um elemento unificador da região (Torres, 1994), motor de várias actividades que ao longo dos tempos foram configurando o território (pesca, salinas, transporte de mercadorias e passageiros, etc.). As planícies férteis e as grandes áreas de pinhal proporcionaram explorações agrícolas e florestais, com destaque para a vinha. O clima ameno, a proximidade a Lisboa, a beleza e os atributos da paisagem (praias, serras, etc.) tornaram um local privilegiado de veraneio e lazer desde largos séculos.

**Fig. 295** | *Vista aérea de Barreiro, Seixal e do esteiro de Coina.*

Fonte: (Jorge, 2009, p. 71)



**Fig. 296** | *Vista Aérea do Estuário do Tejo*

Fonte: (Jorge, 2009, p. 24)



**Fig. 297** | *Vista aérea de Alcochete e o limite da área de estudo.*

Fonte: (Jorge, 2009, p. 70)



Assim, hoje na estrutura de ocupação do território pode-se encontrar um sistema predominantemente polinucleado, embora com défices de articulação. Organiza-se em torno das cidades principais e zonas de acessibilidade metropolitana, com áreas de elevada densidade e de continuidade entre os vários aglomerados. O espaço peri-urbano ocupa o intermédio destas estruturas, com hibridização de áreas agrícolas heterogéneas com ocupações urbanas diversificadas. Outras tipologias de espaços - áreas portuárias, industriais, comerciais - ocupam extensões relevantes com reflexos e ligações à expressão urbana da envolvente.

## Anexo 2. Cronologia do Arco Ribeirinho Sul

Quadro 20 Cronologia de eventos (2008-2015) do projecto Arco Ribeirinho Sul e do PUTQAE

---

<b>2008</b>	
<b>Janeiro</b>	Decisão da localização do novo aeroporto em Alcochete e construção da ponte Chelas-Barreiro
<b>Abril</b>	Aprovação dos Termos de Referência para a elaboração do PUTQAE pela CMB
<b>Setembro</b>	“Lançamento do “projecto estratégico do Arco Ribeirinho Sul”. Criação do grupo de trabalho interministerial para a elaboração de um plano estratégico.

---

<b>2009</b>	
<b>Julho</b>	Aprovação do Plano Estratégico e as respectivas propostas de intervenção Constituição da sociedade Arco Ribeiro Sul, SA, coordenadora da intervenção
<b>Outubro</b>	Criação da Baía do Tejo, S.A. por fusão das empresas públicas que detinham terrenos e activos nos territórios da Quimiparque e Siderurgia Nacional (Quimiparque, SNESGES e URBINDÚSTRIA).

---

<b>2010</b>	
<b>Maiο</b>	Governo: anúncio do adiamento de investimentos públicos não adjudicados: aeroporto de Lisboa e Terceira Travessia do Tejo, para acelerar a consolidação das finanças públicas (Cunha, 2011).
<b>Setembro</b>	Governo: Anulação oficial do concurso público internacional relativo à construção do troço de alta velocidade entre Lisboa e o Poceirão, incluindo a Terceira Travessia do Tejo (Lusa, 2010).  Início do período de Participação pública do Plano de Urbanização do Território da Quimiparque e Áreas Envolventes. Previa-se que a aprovação acontecesse ao longo de 2011
<b>Outubro</b>	Segundo a ARS, a intervenção deverá começar por Almada, sendo avaliada a sua exequibilidade. Efeitos dos constrangimentos das finanças públicas e retracção do mercado podem afectar a operação: “A nossa incerteza será a procura e o escoamento”. (Filipe, 2010)
<b>Dezembro</b>	Incorporação dos activos da empresa pública que detinha terrenos da Margueira, na Baía do Tejo.

---

<b>2011</b>	
<b>Abril</b>	Repercussões europeias da crise mundial. Portugal pede ajuda financeira
<b>Junho</b>	Eleições legislativas. Novo Governo
<b>Agosto</b>	ARS avança com a intenção de lançar um concurso público internacional para a construção e concessão da Marina de Almada (Lusa, 2011a), tal não chegará a acontecer.  Ministra da tutela anuncia que: “O Arco Ribeirinho da Margem Sul é um projecto muito ambicioso, (...) mas neste momento não há condições para avançar” (Faria, 2011)
<b>Setembro</b>	Governo dá garantias aos municípios que o projecto é para avançar, embora condicionado pelas restrições financeiras e económicas (Lusa, 2011b)
<b>Outubro</b>	Governo: “Não há financiamento para construir novo aeroporto” (Sol, 2011)

---

<b>2012</b>	
<b>Março</b>	Extinção da Arco Ribeirinho Sul, S. A. e transferência das suas atribuições e competências para a Baía do Tejo, S. A. ( <i>Decreto-Lei n.º 57/2012, de 12 de março, 2012</i> )  Lusoponte propõe nova ligação em ponte entre o Barreiro e o Montijo, com ligação mais rápida à ponte Vasco da Gama e a Lisboa (PÚBLICO, 2012).
<b>Maiο</b>	Estudo comparativo para a localização de aeroporto para companhias aéreas de baixo custo (lowcost) defende a escolha do Montijo (na actual base aérea). (Guerreiro & Pinheiro, 2012)

- Outubro** Secretário de Estado reafirma continuação do projecto Arco Ribeirinho Sul, focado na atracção de empresas e criação de empresas, num cenário onde a infraestruturas e o modelo anterior de transformação se consideram inviáveis (Rostos, 2012).  
Governo adia aeroporto low cost pelo menos para 2022 e decide expandir o aeroporto da Portela a construção de um pequeno aeroporto complementar.
  - Novembro** Conclusão da CRIPS, Circular Regional Interna da Península de Setúbal - única obra relevante de infraestruturização integrada no âmbito estratégico do ARS que avançou.
  - Dezembro** Governo aprova a venda da ANA, Aeroportos de Portugal (empresa gestora dos aeroportos portugueses) à Vinci. (Babo & Pereira, 2012)
- 

### 2013

- Fevereiro** Governo: Anúncio da decisão de localização de um porto de contentores na Trafaria, Almada
  - Abril** CM Almada contra a localização do Porto na Trafaria: entregue petição no Parlamento. (Lusa & PÚBLICO, 2013)
  - Julho** Governo admite rever calendário do porto na Trafaria, face à necessidade de construir consensos.
  - Novembro** Secretário de Estado dos Transportes: Terceira ponte sobre o Tejo é “impossível de concretizar” actualmente, mas futuros governos, com outra margem orçamental, possam vir a concretizar um investimento que as autarquias consideram estruturante (Lusa, 2013).
- 

### 2014

- Março** Trafaria e Barreiro são duas opções em cima da mesa para o futuro terminal de contentores
  - Abril** Notícias várias apontam para a decisão da localização recair sobre o Barreiro
  - Junho e Julho** Notícias apontam para a intenção da ANA (Aeroportos de Portugal) e o acionista Vinci em avançar com a utilização da base aérea do Montijo, para aeroporto “low cost” no modelo «Portela +1» (Pinheiro, 2014).
  - Novembro** APL: Proposta de Definição do Âmbito do Estudo de Impacte Ambiental do Terminal de Contentores do Barreiro.
- 

### 2015

- Fevereiro** Governo anuncia a localização do Terminal de contentores no Barreiro, no âmbito de candidatura a fundos comunitários.  
APL: Apresentação do Plano de Reordenamento da Plataforma Multimodal do Porto de Lisboa e Ligação à Rede Transeuropeia de Transportes (corredor Atlântico), onde se inclui Terminal de contentores do Barreiro.  
Autarquia do Barreiro considera o terminal de contentores, como uma oportunidade de alavancar o projecto Arco Ribeirinho Sul (CMB, 2015)

Fonte: Elaboração própria

## ÍNDICE DE FIGURAS

<b>Fig. 1</b>   Esquema de desenvolvimento metodológico da tese. Fonte: Elaboração Própria .....	7
<b>Fig. 2</b>   Esquema da organização da tese. Fonte: Elaboração Própria .....	14
<b>Fig. 3</b>   Silos de cereais do Beato. Fonte Própria 2012. ....	21
<b>Fig. 4</b>   Veneza, tecido urbano da cidade tradicional. Fonte: Bing Maps (site) .....	23
<b>Fig. 5</b>   Manchester em 1843. Cidade Industrial. Fonte: Manchester Archives & Local Studies .....	23
<b>Fig. 6</b>   Habitações da classe operária Londres. “Over London by rail” Gustav Doré. Fonte: Science & Society Library (site) .....	24
<b>Fig. 7</b>   Elétrico na cidade. Manchester, 1930. Fonte: Science & Society Library (site) .....	24
<b>Fig. 8</b>   Cidade Jardim. Group of Slumless Smokeless Cities. Fonte: (Howard, 1898).....	26
<b>Fig. 9</b>   Cité industrielle, Tony Garnier, 1917. Fonte: Architekturmuseum der TU München (site).....	26
<b>Fig. 10</b>   <i>Plano de los alrededores de la ciudad de Barcelona y proyecto de su Reforma y Ensanche. 1859.</i> Fonte: Archivo Histórico de la Ciudad de Barcelona, via anycerda (site) .....	27
<b>Fig. 11</b>   Planta de um troço de rua do Eixample, com as dimensões e estruturas urbanas correspondentes. Fonte: (Magrinyà & Marzà, 2009, p. 85) .....	28
<b>Fig. 12</b>   Esquema de trabalhos de Haussmann em Paris. Fonte: (Benevolo, 1983) .....	29
<b>Fig. 13</b>   Die Groszstadst, Plan Viena. Fonte: Cornell University (site) .....	29
<b>Fig. 14</b>   Perfil transversal da Ciudad Lineal. Fonte: (Navascués Palacio, 1969).....	29
<b>Fig. 15</b>   Desenhos de Le Corbusier: La ville radieuse e a cidade tradicional e Esquisso do plano de Nemours Fonte: (Benevolo, 1980, p. 51) .....	32
<b>Fig. 16</b>   Plan Voisin, Paris. Fonte: Foundation Le Corbusier (Site).....	33
<b>Fig. 17</b>   Modelo residencial para uma new town. Fonte: Imperial War Museum (site).....	35
<b>Fig. 18</b>   Sarcelles, grand ensemble, 1961. Fonte: Agence Nationale pour la Rénovation Urbaine (site) .	35
<b>Fig. 19</b>   Plug-In City, Peter Cook. Fonte: Archdaily (site).....	38
<b>Fig. 20</b>   Póvoa de Santa Iria, paisagem urbana. Fonte Própria, 2013.....	43
<b>Fig. 21</b>   Lefebvre. Esquema representando a extensão da urbanização. O ponto 0 representa a “natureza pura” e o 100% a totalidade da urbanização. Fonte: (Elden, 2004, p. 132).....	64
<b>Fig. 22</b>   Vista para a Margem Sul do Tejo, a partir de Monsanto em 1962. Fonte: AML NF (site) .....	67
<b>Fig. 23</b>   Planta do Porto de Lisboa e das costas vizinhas. Fonte: (Gendró, 1757) .....	69
<b>Fig. 24</b>   Povoamento e ocupação rural na Outra Banda (1815). Fonte: (Cruz, 1989, p. 32) .....	70
<b>Fig. 25</b>   Povoamento e ocupação rural na Borda de Água (1815). Fonte: (Cruz, 1989, p. 32).....	70
<b>Fig. 26</b>   Principais actividades produtivas da Margem Sul. Fonte: Adaptado de (Torres, 1994, p. 173) ..	71
<b>Fig. 27</b>   Moinhos de maré no estuário do Tejo. Fonte: (Nabais, 1986, p. 27) .....	71
<b>Fig. 28</b>   Embarque da cortiça no cais de Alhos Vedros. Estação Fluvial Sul e Sueste, Barreiro. Fontes: (Mendes, 2013) e Barreiroweb (site) .....	72
<b>Fig. 29</b>   Plano Geral da rede ferro-viária a Sul do Tejo, 1899. Fonte: (Sousa, 1902) .....	72
<b>Fig. 30</b>   Plan de Lisbonne son port, ses rades et ses environs avec une petite carte routièrre du Portugal. Excerto. Fonte: (Calmete-Beauvoisin, 1833).....	73
<b>Fig. 31</b>   Fábrica de moagem do Caramujo, 1898. Fonte: (Toscano, 2012, p. 87) .....	74



<b>Fig. 32</b>   Vista aérea do complexo fabril da CUF (1932). Fonte: CM Barreiro (site) .....	74
<b>Fig. 33</b>   Fábrica Mundet & Cª (cerca de 1950). Fonte: Ecomuseu da CM Seixal (Site) .....	74
<b>Fig. 34</b>   Mancha urbana em torno dos núcleos de Almada e Barreiro, nos anos 1940. Fonte: Mosaico de folhas da Carta Militar de Portugal, Série M-888 , 1 25 000, anos 40.....	76
<b>Fig. 35</b>   Edifício do Cine-Teatro "Incrível Almadense", anos 1940. Fonte: BA FCG (Site) .....	76
<b>Fig. 36</b>   Despesas social da CUF, Barreiro. Fonte: Galeria das Artes (site) .....	76
<b>Fig. 37</b>   Vista aérea do Arsenal do Alfeite, Almada década de 1930. Fonte: BA FCG (Site) .....	77
<b>Fig. 38</b>   Ponte sobre o Tejo, vistas da construção. Fonte: BA FCG (Site) .....	78
<b>Fig. 39</b>   Estaleiros da Lisnave em 1972. Fonte: A Lisnave (Site) .....	79
<b>Fig. 40</b>   Siderurgia Nacional. Fonte: AML NF (site) .....	79
<b>Fig. 41</b>   Miratejo: área do empreendimento, primeiro bloco de apartamentos. Fonte: O Grupo Cuf (site) .....	81
<b>Fig. 42</b>   Degradação Urbanística da periferia de Lisboa. Fonte: (Lôbo & Portas, 1970) .....	82
<b>Fig. 43</b>   Poluição, vista aérea da CUF. Fonte: Rostos, diário digital (site) .....	84
<b>Fig. 44</b>   Bairro das Palmeiras, Barreiro (1975). Fonte: Magnum photos (site) .....	84
<b>Fig. 45</b>   Fábrica da Auto Europa. Fonte: Volkswagen (site) .....	87
<b>Fig. 46</b>   Obras na rede de saneamento na Moita. 1980. Fonte: (J. L. Pereira, 1997).....	87
<b>Fig. 47</b>   Ponte Vasco da Gama, vista a partir de Lisboa e vista aérea das salinas em Alcochete. Fonte: Visão (site) e Bing Maps (Site).....	88
<b>Fig. 48</b>   Metro Sul do Tejo, rede existente e prevista. Fonte: Metro Sul do Tejo (site) .....	89
<b>Fig. 49</b>   Praia do Sol, Costa da Caparica (anos 1940?). Fonte: Delcampe (site).....	90
<b>Fig. 50</b>   Ocupação turística em Tróia. Fonte: Delcampe (site).....	90
<b>Fig. 51</b>   Flamingos na Reserva Natural do Estuário do Tejo. Fonte: ICNF (site).....	91
<b>Fig. 52</b>   Escarpa do Risco no Parque Natural da Arrábida. Fonte: ICNF (site).....	91
<b>Fig. 53</b>   Localização dos novos investimentos na AML. Fonte: Elaboração própria sobre base Google Maps (Site) .....	92
<b>Fig. 54</b>   A desindustrialização e os espaços abandonados. Antiga Lisnave, Almada. Fonte: Magnum Photos (site) .....	93
<b>Fig. 55</b>   Construção do projecto "Docks de Saint-Ouen" nos arredores de Paris. Fonte Própria, 2013	105
<b>Fig. 56</b>   Perfil de rua com detalhes do pavimento e infraestruturas subterrâneas. Fonte: (Magrinyà & Marzà, 2009, p. 86).....	108
<b>Fig. 57</b>   Plan General Metropolitan (1976). Fonte: Wikipedia (site).....	125
<b>Fig. 58</b>   Áreas de nova centralidade. Fonte (Ajuntament de Barcelona, 1987, p. 20) .....	126
<b>Fig. 59</b>   Plano de Urbanização da Costa da Caparica, Planta de Apresentação, Faria da Costa, 1946. Fonte: Biblioteca de Arte da FCG (Site). .....	141
<b>Fig. 60</b>   Viaduto Duarte Pacheco, anos 40. Fonte: BA FCG (Site).....	142
<b>Fig. 61</b>   Bairro de Alvalade, 1953 Fonte: AML NF. (site) .....	146
<b>Fig. 62</b>   Olivais Norte. Fonte: (Tostões, 2004, p. 294) .....	146
<b>Fig. 63</b>   Áreas com implantações clandestinas na AML. Fonte: (L. B. Soares, 1987) .....	147
<b>Fig. 64</b>   Plano Director da Região de Lisboa, Estrutura Urbana Regional. Fonte: (Lôbo, 1990).....	151
<b>Fig. 65</b>   Plano Director Municipal, O que é? (excerto). Fonte: Oficina de Arquitectura (site) .....	156
<b>Fig. 66</b>   Plano de Urbanização da Zona Expo. Planta das UOPG (excerto). Fonte: CML (site) .....	162

<b>Fig. 67</b>   Operações Polis nas diversas componentes. Fonte: elaboração própria a partir de dados de (Pestana, Pinto-Leite, & Marques, 2009) e (Queirós & Vale, 2005) .....	164
<b>Fig. 68</b>   Habitar é... Diferentes preocupações na habitação e urbanização do território. Fonte: Oficina de Arquitectura (site) .....	166
<b>Fig. 69</b>   Futuro Arsenal da Marinha, na outra margem do Tejo. Fonte: (Fialho de Almeida, 1906, p. 499) .....	173
<b>Fig. 70</b>   Costa da Caparica Praia Atlântico, Pormenor da Solução Urbanística. Fonte:(A.A.V.V., 1991, p. 97) .....	175
<b>Fig. 71</b>   Plano Director de Urbanização de Lisboa. Fonte: CM Lisboa (Site) .....	177
<b>Fig. 72</b>   Região de Lisboa e suas Extensões. Plano Director de Lisboa, 1948. Fonte: (Silva, 1987, p. 343) .....	177
<b>Fig. 73</b>   Plano de Urbanização da Costa da Caparica, Planta de apresentação. Fonte: BA FCG (Site) ....	178
<b>Fig. 74</b>   Plano Parcial de Urbanização de Almada, relativo à localização do Centro Cívico, Plano de Urbanização. Fonte: AM CMA .....	178
<b>Fig. 75</b>   Ante-plano de Urbanização do Barreiro. Planta de trabalho. Fonte: AM CMB .....	179
<b>Fig. 76</b>   Ante-plano de Urbanização da Amora. Planta de Zonamento. Fonte: AM CMS .....	179
<b>Fig. 77</b>   Ante-plano de Urbanização do Seixal. Planta de Zonamento. Fonte: AM CMS.....	179
<b>Fig. 78</b>   Bairro Novo da Companhia União Fabril no Lavradio. Fonte: Galeria das Artes (site). .....	180
<b>Fig. 79</b>   Bairro Ferroviário do Barreiro Fonte Própria 2015.....	180
<b>Fig. 80</b>   Moradia tipo do Bairro de “Nossa Senhora da Piedade”, Almada. Fonte: Google Maps (site) .	180
<b>Fig. 81</b>   Casas para Famílias Pobres, Trafaria Fonte: Google Maps (site) .....	180
<b>Fig. 82</b>   Parque Municipal Oliveira Salazar, 1939. Fonte: AM CM.....	181
<b>Fig. 83</b>   Projecto do Parque Municipal do Montijo, 1956. Fonte: BA FCG (Site) .....	181
<b>Fig. 84</b>   Planta de Zonamento do Plano Parcial 2. Fonte: AM CMA.....	182
<b>Fig. 85</b>   Planta de Zonamento do Plano Parcial 3 (excerto). Fonte: AM CMA .....	182
<b>Fig. 86</b>   Plano Director da Cidade. Fonte: AM CMA .....	184
<b>Fig. 87</b>   Plano Diretor do Parque Nacional da Península Setúbal, 1964. Fonte: Wikipedia (Site).....	184
<b>Fig. 88</b>   PDRL. Circulação rodoviária, ferroviária, fluvial, aérea e nucleação urbana regional proposta. Fonte: (Lôbo, 1990, p. 18) .....	186
<b>Fig. 89</b>   Plano Director da Região de Lisboa (1966). Fonte: AH DGT (site) .....	186
<b>Fig. 90</b>   Plano Integrado de Almada. Síntese esquemática das redes viária, de edificação e de espaços verdes. Fonte: IHRU .....	188
<b>Fig. 91</b>   Localização dos bairros SAAL em Setúbal. Fonte: (Bandeirinha, 2007) .....	188
<b>Fig. 92</b>   Localização dos bairros SAAL no Seixal. Fonte: Elaboração Própria sobre ortofotomapa (Google Maps (site) .....	188
<b>Fig. 93</b>   Plano Geral de Urbanização do Seixal, 1977. Fonte: AH DGT (site).....	190
<b>Fig. 94</b>   Plano Parcial de Almada - PP7, PP7 Zona Sul, Centro Sul e PP9. Planta de Zonamentos. Fonte: AH DGT (site).....	190
<b>Fig. 95</b>   Plano Geral de Urbanização - Trafaria - Vila Nova - Costa da Caparica. Apresentação, Intenções gerais. Fonte: AH DGT (site).....	190
<b>Fig. 96</b>   Reestruturação de Bairros Clandestinos no Montijo. Fonte: AH DGT (Site) .....	191
<b>Fig. 97</b>   Reordenamento da Quinta do Conde. Fonte: AH DGT (site) .....	191
<b>Fig. 98</b>   Reordenamento - Quintinhas da Charneca - Aroeira. Fonte: AH DGT (site).....	191
<b>Fig. 99</b>   Reordenamento - Sobreda, Vale de Figueira e Vale Flores. Fonte: AH DGT (site).....	191

<b>Fig. 100</b>   Parque Municipal da Moita. Fonte: (Fundação Calouste Gulbenkian & Andresen, 2003, p. 266) .....	192
<b>Fig. 101</b>   Parque da Av. Bento Gonçalves, Barreiro. Fonte: AML NF (site) .....	192
<b>Fig. 102</b>   Avenida Luísa Todi em Setúbal. Fonte: Fundação Portimagem (site) .....	192
<b>Fig. 103</b>   Tróia. Bases Urbanísticas para a Criação dum Centro Turístico. Fonte: (Henriques, 2000) .....	193
<b>Fig. 104</b>   Plano de Desenvolvimento da Península de Tróia Estruturação Urbanística. Esquema Básico. Fonte: (Briz, 2003, p. 256) .....	193
<b>Fig. 105</b>   Ocupação Turística da Península de Tróia. Esquema de Urbanização. Fonte: (Conceição Silva & Toussaint, 1987, p. 145).....	193
<b>Fig. 106</b>   Plano Director Municipal da Moita. 1983. Fonte: (Vicente, 2010, p. 10) .....	196
<b>Fig. 107</b>   Plano Director Municipal do Seixal. 1993. Planta de Ordenamento. Fonte: SNIT (Site) .....	196
<b>Fig. 108</b>   Plano Director Municipal do Barreiro. 1994. Planta de Ordenamento. Fonte: SNIT (Site) .....	197
<b>Fig. 109</b>   Plano Director Municipal de Almada. 1997. Planta de Ordenamento. Fonte: SNIT (Site) .....	197
<b>Fig. 110</b>   Plano Director Municipal do Montijo. 1997. Planta de Ordenamento (Zona Oeste). Fonte: SNIT (Site) .....	198
<b>Fig. 111</b>   Plano Director Municipal de Alcochete. 1997. Planta de Ordenamento. Fonte: SNIT (Site) ..	198
<b>Fig. 112</b>   Plano Director Municipal da Moita. 2010. Planta de Ordenamento. Fonte: CM Moita (Site) ..	200
<b>Fig. 113</b>   Plano Director Municipal do Seixal. 2015. Planta de Ordenamento. Classificação e Qualificação do solo. Fonte: SNIT (Site).....	200
<b>Fig. 114</b>   OID-PS. Área abrangida. Fonte: (MPAT, 1990, p. 12).....	202
<b>Fig. 115</b>   PIDDS. Esboço das Unidades Biofísicas. Fonte: (Cancela d’Abreu, 1989, p. 201) .....	202
<b>Fig. 116</b>   Plano Regional de Ordenamento do Território da área Metropolitana de Lisboa. 1992 Planta de Ordenamento. Fonte: Cedru (Site) .....	203
<b>Fig. 117</b>   Plano Regional de Ordenamento do Território da área Metropolitana de Lisboa. 2002. Esquema do Modelo Territorial. Fonte: SNIT (Site) .....	204
<b>Fig. 118</b>   Plano Regional de Ordenamento do Território da área Metropolitana de Lisboa. 2010. Esquema Global do Modelo Territorial. Fonte: (CCRLVT, 2010, p. 43) .....	205
<b>Fig. 119</b>   Projectos financiados pela “Política de cidades - Parcerias para a regeneração urbana” na AML. Fonte: CCDRLVT (Site) .....	208
<b>Fig. 120</b>   Área ocupada por Planos de Pormenor e Planos de Urbanização, na Margem Sul. Fonte: Elaboração própria, 2015 sobre base Google Maps (site).....	209
<b>Fig. 121</b>   PP Pinhal Conde da Cunha (fases I a VI) Planta de Implantação e imagem aérea. Fonte: SNIT (site) e Google Maps (site) .....	213
<b>Fig. 122</b>   PP Quinta da Fábrica. Planta de Implantação e imagem aérea. Fonte: SNIT (site) e Google Maps (site).....	213
<b>Fig. 123</b>   PP Quinta de Paço de Arcos - Fonte da Senhora. Planta de Implantação e imagem aérea. Fonte: SNIT (site) e Google Maps (site) .....	214
<b>Fig. 124</b>   <i>Plano de Pormenor da Zona Poente do Samouco - Terra Nova. Planta de Implantação e imagem aérea.</i> Fonte: SNIT (site) e Google Maps (site) .....	214
<b>Fig. 125</b>   <i>PP Quebrada Norte e PP Quebrada Sul. Plantas de Implantação e ortofotomapa.</i> Fonte: SNIT (Site) e Google Maps (site) .....	214
<b>Fig. 126</b>   Plano de Pormenor de Cucena, Paio Pires. Planta de Implantação e imagem aérea. Fonte: SNIT (site) e Google Maps (site) .....	215
<b>Fig. 127</b>   Plano de Pormenor do Rego Travesso. Planta de Implantação e imagem aérea. Fonte: SNIT (site) e Google Maps (site).....	215

<b>Fig. 128</b>   Plano de Pormenor da Marginal da Moita. Planta de Implantação e imagem aérea. Fonte: SNIT (site) e Google Maps (site) .....	215
<b>Fig. 129</b>   Plano de Pormenor do Passil Norte. Planta de Implantação e imagem aérea. Fonte: SNIT (site) e Google Maps (site) .....	216
<b>Fig. 130</b>   Plano de Pormenor de Reabilitação Urbana e Funcional de Cacilhas. Planta de Implantação e ortofotomapa. Fonte: SNIT (site) e Google Maps (site).....	216
<b>Fig. 131</b>   Escadaria da Rua Trigueiros Martel. Nova Almada Velha. Fonte Própria 2015 .....	217
<b>Fig. 132</b>   Rua Cândido dos Reis, Cacilhas. Fonte: CM Almada (Flickr) .....	217
<b>Fig. 133</b>   R. Almirante Cândido dos Reis, Montijo. Fonte Própria, 2014 .....	218
<b>Fig. 134</b>   Av. Alfredo da Silva, Barreiro. Fonte Própria 2015 .....	218
<b>Fig. 135</b>   Praça da República em Alhos Vedros. Fonte: (CM Moita, 2013, p. 14) .....	218
<b>Fig. 136</b>   Espaço Público no Bairro das Descobertas. Fonte: CM Moita (Site).....	218
<b>Fig. 137</b>   Parque José Afonso, Baixa da Banheira. Fonte Própria, 2011 .....	219
<b>Fig. 138</b>   Passeio Ribeirinho do Seixal. Fonte Própria, 2012 .....	219
<b>Fig. 139</b>   Passeio Ribeirinho Augusto Cabrita. Barreiro. Fonte: J. Pinto, 2013 .....	219
<b>Fig. 140</b>   Frente Ribeirinha do Montijo. Fonte Própria, 2014 .....	219
<b>Fig. 141</b>   Avenida D. Manuel I. Alcochete. Fonte Própria, 2014 .....	221
<b>Fig. 142</b>   Jardim do Rio, Almada. Fonte: CM Almada (Flickr) .....	221
<b>Fig. 143</b>   Parque da Paz. Fonte: CM Almada (Flickr).....	222
<b>Fig. 144</b>   Parque Urbano das Paivas. Fonte: CM Seixal (Flickr) .....	222
<b>Fig. 145</b>   Parque da Cidade. Fonte: CM Barreiro (Site).....	222
<b>Fig. 146</b>   Corredor Verde do Vale Salgueiro. Fonte: CM Montijo (Site).....	222
<b>Fig. 147</b>   Metro Sul do Tejo, Estação da Cova da Piedade. Fonte: CM Almada (Flickr) .....	223
<b>Fig. 148</b>   Terminal Fluvial do Montijo. Fonte Própria, 2014 .....	223
<b>Fig. 149</b>   Ciclovia Trafaria - Costa da Caparica. Fonte Própria, 2014 .....	223
<b>Fig. 150</b>   Circular Externa do Montijo. Fonte Própria, 2015 .....	223
<b>Fig. 151</b>   PP das Praias de Transição. Planta de implantação. Fonte: SNIT (site) .....	225
<b>Fig. 152</b>   PP das Praias Urbanas. Planta de implantação. Fonte: CostaPolis .....	225
<b>Fig. 153</b>   PP do Bairro do Campo da Bola. Planta de implantação. Fonte: SNIT .....	225
<b>Fig. 154</b>   PP dos Novos Parques de Campismo. Planta de implantação. Fonte: SNIT .....	225
<b>Fig. 155</b>   Jardim urbano da Costa da Caparica. Fonte: CM Almada (Flickr) .....	225
<b>Fig. 156</b>   Paredão e apoios de praia da frente de praias urbanas. Fonte Própria, 2014 .....	225
<b>Fig. 157</b>   Parque Urbano de Albarquel, Setúbal. Fonte: CM Setúbal (site) .....	225
<b>Fig. 158</b>   Praça José Afonso, Setúbal. Fonte: Risco (Site) .....	225
<b>Fig. 159</b>   Plano de Pormenor da Frente Ribeirinha de Setúbal. Esquema síntese. Fonte: Risco (Site)..	226
<b>Fig. 160</b>   Envolvente à Caldeira da Moita. Fonte: CM Moita (site).....	226
<b>Fig. 161</b>   Parque Recreativo da Cidade, Barreiro. Fonte: CM Barreiro (site).....	226
<b>Fig. 162</b>   Estudos de viabilidade para a Margueira - 1996 (esquerda) e 1997 (direita). Fonte: (J. P. Costa, 2007, p. 452 e 455).....	228
<b>Fig. 163</b>   Estudo de Reconversão Urbana do Estaleiro da Margueira. Fotomontagem (cima). Planta geral da proposta (baixo). Fonte: Contemporânea (Site).....	228
<b>Fig. 164</b>   Plano de Urbanização de Almada Nascente. Planta Síntese. Fonte: (Câmara Municipal de Almada, 2009) .....	228

<b>Fig. 165</b>   Renovação Urbanística do Barreiro. Situação fundiária e regime de ocupação. Fonte: (CMB, 2001, p. 24).....	229
<b>Fig. 166</b>   Masterplan da Quimiparque. Planta Síntese. Fonte: (J. P. Costa, 2007, p. 478).....	229
<b>Fig. 167</b>   Plano de Urbanização do Território da Quimiparque e Áreas Envolventes. Planta de Síntese. Fonte: CM Barreiro (Site) .....	230
<b>Fig. 168</b>   Plano Estratégico para o Polo Empresarial do Seixal. Planta de Zonamento. Fonte: (J. P. Costa, 2007, p. 473).....	231
<b>Fig. 169</b>   Plano de Pormenor da Área da ex-Siderurgia Nacional. Planta Síntese. Fonte: ACVB (Site) .	231
<b>Fig. 170</b>   Projecto do Arco Ribeirinho Sul. Zona de intervenção e síntese dos projectos estruturantes. Fonte: Parque Expo (Site) .....	232
<b>Fig. 171</b>   Antiga Seca do Bacalhau, Ponta dos Corvos, Seixal. Fonte Própria, 2012 .....	245
<b>Fig. 172</b>   Igloo da incerteza. Fonte: Adaptado de (Tannert et al., 2007) .....	253
<b>Fig. 173</b>   Escala de incerteza - entre determinismo e a ignorância. Fonte: (Walker et al., 2003, p. 12).	253
<b>Fig. 174</b>   Representação da curva de aprendizagem em relação à incerteza. Fonte: adaptado de (van Asselt et al., 2001) .....	254
<b>Fig. 175</b>   Organização dos espectros do conhecimento e da ignorância Fonte: Adaptado de (Bammer et al., 2008).....	255
<b>Fig. 176</b>   Taxonomia das fontes de incerteza: distinção entre variabilidade e conhecimento limitado. Fonte: (van Asselt & Rotmans, 2002) .....	256
<b>Fig. 177</b>   Taxonomia de incertezas e decisões: aspectos objectivos e subjectivos. Fonte: (Tannert et al., 2007).....	257
<b>Fig. 178</b>   Tipologias de incerteza, formas quantitativas e qualitativas. Fonte: (Wickson et al., 2010) ..	258
<b>Fig. 179</b>   Área de actuação da ciência pós-normal: elevada incerteza e grandes implicações das decisões. Fonte: Adaptado de (Funtowicz & Ravetz, 1993, p. 745).....	260
<b>Fig. 180</b>   Componentes de um processo de análise e gestão da incerteza. Fonte: Adaptado de (van der Sluijs et al., 2003, p. 6) .....	263
<b>Fig. 181</b>   Matriz da incerteza adaptada aos temas urbanos. Fonte: Adaptado de (Petersen et al., 2013) .....	267
<b>Fig. 182</b>   Reflexo da cobertura do Mercat dels Encants, Barcelona, Fonte Própria, 2014.....	269
<b>Fig. 183</b>   Diferentes relações temporais entre o passado e o futuro. Fonte: adaptado de (Abbott, 2005) .....	276
<b>Fig. 184</b>   Dimensões da incerteza nos processos de planeamento. Fonte: (Abbott, 2005).....	283
<b>Fig. 185</b>   Leque de abordagens situadas entre a certeza e incerteza. Fonte: (Roo & Rauws, 2012) .....	284
<b>Fig. 186</b>   Antigas salinas, Gaio, Moita. Fonte Própria, 2012 .....	287
<b>Fig. 187</b>   Diferentes hipóteses entre o futuro planeado e a realidade da transformação. Fonte: Elaboração própria .....	288
<b>Fig. 188</b>   Barreiro e Lavradio, Carta dos Arredores de Lisboa, 1816 (Extracto). Fonte: (Risco, 2001)p10 .....	290
<b>Fig. 189</b>   Praça de Santa Cruz, núcleo histórico do Barreiro. Fonte Própria 2015 .....	291
<b>Fig. 190</b>   R. Conselheiro Joaquim Augusto de Aguiar. Fonte Própria 2015 .....	291
<b>Fig. 191</b>   Núcleo antigo do Barreiro. Fonte: Elaboração própria sobre Bing Maps (site) .....	291
<b>Fig. 192</b>   Barreiro, Carta Corográfica do Reino, 1862 (Extracto). Fonte: Museu Virtual DGT (site) .....	291
<b>Fig. 193</b>   Barreiro e Lavradio. Carta dos Arredores de Lisboa, 1911-1916 (Extracto). Fonte: CEG Mapoteca (site) .....	291
<b>Fig. 194</b>   Bairro de Sta. Bárbara. Fonte: Bing Maps (site).....	293

<b>Fig. 195</b>   Bairro Alves Redol. Fonte Própria 2015 .....	293
<b>Fig. 196</b>   Alto do José Ferreira, habitação operária. Fonte Própria 2015 .....	293
<b>Fig. 197</b>   Bairro das Palmeiras. Fonte: Bing Maps (site) .....	293
<b>Fig. 198</b>   Lavradio, núcleo antigo. Fonte Própria, 2015 .....	293
<b>Fig. 199</b>   Baixa da Banheira, casas operárias. Fonte Própria, 2013 .....	293
<b>Fig. 200</b>   Barreiro, Lavradio, Baixa da Banheira e Alhos Vedros. Crescimento urbano não planeado. Carta militar de Portugal, 1940-1942 (1:25000)(Extractos). Fonte: IGEOE Mapoteca (site) .....	293
<b>Fig. 201</b>   Mercado do Barreiro. Fonte: AML NF(site) .....	295
<b>Fig. 202</b>   Externato Diocesano D. Manuel de Mello. anos 1960. Fonte: BA FCG (site).....	295
<b>Fig. 203</b>   Hospital do Barreiro. Fonte: Centro Hospitalar Barreiro Montijo, EPE.....	295
<b>Fig. 204</b>   Escola Industrial e Comercial do Barreiro. Fonte: AML NF(site).....	295
<b>Fig. 205</b>   Barreiro e Lavradio. Estrutura urbana, principais equipamentos e espaços planeados (vermelho), anos 1960. Fonte: Elaboração própria sobre base de (A. Domingues, 2006, p. 303) .....	295
<b>Fig. 206</b>   Ante-plano de Urbanização do Barreiro. Planta de trabalho (1957) e Barreiro na década de 1960. Carta militar de Portugal, 1961-1962 (1:25000)(Extractos). Fonte: AM CMB e IGEOE Mapoteca (site) .....	297
<b>Fig. 207</b>   Plano de Pormenor do núcleo "A". Fonte: AM CMB. ....	298
<b>Fig. 208</b>   Esboceto do Novo Bairro Operário do Barreiro.1948. Fonte: BA FCG (site).....	299
<b>Fig. 209</b>   Núcleo F do Antepiano de urbanização do Barreiro (Excerto). Fonte: AM CMB .....	299
<b>Fig. 210</b>   Plano Definitivo de Urbanização do novo Bairro Operário do Barreiro, Plano Director, 1951. Fonte: BA FCG (site).....	300
<b>Fig. 211</b>   Blocos construídos do Plano de Urbanização do novo Bairro Operário do Barreiro. Fonte: Google Maps (site) .....	300
<b>Fig. 212</b>   <i>Barreiro, Lavradio, Baixa da Banheira e Alhos Vedros. Carta militar de Portugal, 1961-1962 (1:25000)(Extractos).</i> Fonte: IGEOE Mapoteca (site) .....	301
<b>Fig. 213</b>   <i>Quimiparque em 1995.</i> Fonte: (Risco, 2001) p 23 .....	303
<b>Fig. 214</b>   Barreiro e arredores: a vermelho, o crescimento entre 1977 e 2000, a preto, o crescimento anterior a 1977. Fonte: (A. Domingues, 2006, p. 303).....	304
<b>Fig. 215</b>   <i>Vista de Almada, Lisboa e do Estuário do Tejo. Gravura, Lisbon: from Almada, London, 1830.</i> Fonte: Biblioteca Nacional Digital.....	305
<b>Fig. 216</b>   Almada, Caramujo em 1900. Fonte: Fundação Portimagem (site).....	306
<b>Fig. 217</b>   Núcleo urbano de Almada e arredores em 1902. (Excerto). Serie Cartográfica Nacional 1:50 000, Folha 34D. Fonte: Museu Virtual, DGT (site) .....	306
<b>Fig. 218</b>   Ortofotomapa do Bairro de Nossa Senhora da Piedade e área envolvente. Fonte: Google Earth (site).....	308
<b>Fig. 219</b>   PUCA - Esquema das Grandes Artérias, alternativas às EN a azul. Fonte: Adaptado sobre (Arquitectura 1947, p. 7) .....	308
<b>Fig. 220</b>   Plano Parcial de Urbanização de Almada, relativo à localização do centro Cívico, Plano de Urbanização. Fonte: AM CMA .....	309
<b>Fig. 221</b>   Plano Parcial de Urbanização de Almada, relativo à localização do centro Cívico, Perfis Tipo. Fonte: AM CMA .....	309
<b>Fig. 222</b>   Praça da Renovação, década de 1950. Fonte: (Flores, 1985) .....	311
<b>Fig. 223</b>   Novos eixos centrais já desenhados e loteados. 1957. Fonte: CM Almada .....	311

<b>Fig. 224</b>   Indicação dos limites dos Planos Parciais definidos pelo gabinete de urbanização, Planta do Aglomerado Leste (1962). Fonte: AM CMA.....	312
<b>Fig. 225</b>   Plantas de Zonamento do Plano Parcial 2 (esquerda) e PP3 (direita). Fonte: AM CMA .....	313
<b>Fig. 226</b>   Edificações ao longo da estrada EN10, anos 1960. Fonte: AML NF(site).....	314
<b>Fig. 227</b>   Núcleos urbanos do Laranjeiro e Feijó. Levantamento 1957. Fonte: CM Almada.....	314
<b>Fig. 228</b>   Laranjeiro, áreas de urbanização e edificação clandestina (acima) e áreas de loteamento privados (restante). Vista aérea. Fonte: Bing Maps (site).....	314
<b>Fig. 229</b>   Plano Director da Cidade. Fonte: AM CMA.....	316
<b>Fig. 230</b>   Ordenamento para o núcleo de Almada e arredores, Plano Director da Região de Lisboa, (excerto), 1966. Fonte: AH DGT(site).....	317
<b>Fig. 231</b>   Área incluída no PIA, a escuro a rede urbana, a azul indicação das 3 fases de intervenção. Fonte: PIA, 1973, Vol. I, IHRU in (Cavaco, 2009, p. 292).....	318
<b>Fig. 232</b>   Esquema da rede viária. Fonte: PIA, 1973, Vol. II, IHRU in (Cavaco, 2009, p. 297).....	319
<b>Fig. 233</b>   Rede de espaços verdes, estrutura verde contínua. Fonte: PIA, 1973, Vol. II, IHRU in (Cavaco, 2009, p. 300).....	319
<b>Fig. 234</b>   Síntese das redes viária, de edificação e de espaços verdes. Fonte: Fonte: PIA, 1973, Vol. II, IHRU in (Cavaco, 2009, p. 302).....	319
<b>Fig. 235</b>   Estrutura de Suporte Principal do PIA identificada a azul (a escura o 1º terço). Fonte: Fonte: PIA, Plano de Pormenor, s/data. in (Cavaco, 2009, p. 314).....	319
<b>Fig. 236</b>   Conceito de ordenamento proposto pelo PDM de Almada e ocupação urbana em 2015. Fonte: PDM Almada, 1992 e Google Maps (site).....	322
<b>Fig. 237</b>   Plano Director da Região de Lisboa, 1966 (Excerto). Fonte: AH DGT(site).....	324
<b>Fig. 238</b>   Áreas de ocupação clandestinas na Margem Sul do Tejo (Excerto). Fonte: (L. B. Soares, 1987).....	325
<b>Fig. 239</b>   Loteamentos Clandestinos em Fernão Ferro. Ortofotomapa de 1979. Fonte: Series de Ortofotomapas, CNIG, DGT.....	325
<b>Fig. 240</b>   Alternativas de localização para a segunda travessia sobre o Tejo: corredor poente (Algés-Trafaria), corredor central (Chelas-Barreiro) e corredor nascente (Sacavém -Montijo). Fonte: Elaboração própria.....	327
<b>Fig. 241</b>   Transformação urbana no Montijo entre 1999 e 2011, ortofotomapas. Fonte: 1999 - Series de Ortofotomapas, CNIG, DGT. 2011 - Google Earth.....	327
<b>Fig. 242</b>   Transformação urbana em Alcochete entre 1999 e 2011, ortofotomapas. Fonte: 1999 - Series de Ortofotomapas, CNIG, DGT. 2011 - Google Earth.....	328
<b>Fig. 243</b>   Comparação entre os modelos territoriais do PROT AML, versão 2002 (esquerda) e proposta de revisão 2010 (direita). Fonte: (CCDRLVT, 2002, p. 44) e (CCRLVT, 2010, p. 43).....	331
<b>Fig. 244</b>   A cidade aeroportuária: a localização do novo aeroporto, as novas ligações infraestruturais (azul) e os espaços a requalificar. Fonte: Elaboração própria sobre base Google Earth 2011. ....	331
<b>Fig. 245</b>   Espaços a intervir no projecto Arco Ribeirinho Sul e a sua localização no Estuário do Tejo. Fonte: adaptada de (Resolução do Conselho de Ministros nº 137/2008, de 12 de Setembro, 2008).....	333
<b>Fig. 246</b>   Alguns projectos estruturantes no Arco Ribeirinho Sul: Terceira travessia do Tejo, CRISPS / IC3, fases 2 e 3 do Metro Sul do Tejo e Gare Sul do Lavradio. Fonte: Elaboração própria sobre base (Parque Expo).....	335
<b>Fig. 247</b>   Identificação das Centralidades. Plano de Urbanização do Território da Quimiparque e Áreas Envolventes. ....	337

<b>Fig. 248</b>   Planta de Zonamento. Plano de Urbanização do Território da Quimiparque e Áreas Envolventes. Fonte: (CM Barreiro & Risco, 2010, p. 26). .....	337
<b>Fig. 249</b>   A relação entre a previsibilidade a incerteza, ao longo do tempo. Fonte: Adaptado de (van der Heijden, 1996, p. 92).....	354
<b>Fig. 250</b>   Jardim da Casa da Cerca, Almada. Fonte Própria, 2014 .....	359
<b>Fig. 251</b>   A incerteza ao longo do tempo Fonte: Adaptado de (van der Heijden, 1996, p. 92) .....	363
<b>Fig. 252</b>   Diferentes modelos de gestão da contingência. Fonte: Adaptado de (Howell et al., 2010)....	363
<b>Fig. 253</b>   Diferentes abordagens da construção de cenários. Fonte: (Ramos, 2008, p. 110) .....	365
<b>Fig. 254</b>   Diferentes ferramentas de apoio à decisão: 1. Mapa do conhecimento 2. Árvore de decisão e pontos críticos 3. Análise Exploratória 4. Metodologias sequenciais e iterativas Fonte: (Cleden, 2009, pp. 62, 76, 84, 93) .....	367
<b>Fig. 255</b>   SCOT Montpellier, Síntese do projecto de desenvolvimento. Fonte: SCOT Montpellier .....	369
<b>Fig. 256</b>   SCOT Montpellier, Intervenção no local estratégico La Méjanelle, Pont Trinquat, Reserva de solo para futura Gare TGV e estruturação da malha envolvente. Fonte: SCOT Montpellier..	370
<b>Fig. 257</b>   Diagrama do processo de desenho adaptativo. Fonte:(Lukez, 2007, pp. 42–43).....	372
<b>Fig. 258</b>   O processo de planeamento urbano. Fonte: (Ahlava & Edelman, 2008, pp. 42–43) .....	373
<b>Fig. 259</b>   Relações entre os campos do futuro possível, provável e desejável. Fonte: Adaptado de (Jong & Voordt, 2002, p. 184) .....	375
<b>Fig. 260</b>   Dois exemplos de crossmapping. Fonte: (Lukez, 2007, p. 70,71) .....	376
<b>Fig. 261</b>   Modelo “Layer Cake”. Fonte: (Meyer et al., 2010, p. xiv).....	376
<b>Fig. 262</b>   Diversas cenas de um cenário de transformação. Fonte: Adaptado de (Lukez, 2007, p. 161,162,163) .....	377
<b>Fig. 263</b>   Passadiço do Moinho, Alburrica, Barreiro. Fonte Própria, 2015 .....	383
<b>Fig. 264</b>   Emscher Park: Mapa da área de intervenção. Fonte: Metropole ruhr(Site) .....	392
<b>Fig. 265</b>   Westpark Bochum (baixo). Fonte: (Sieverts, 2007, p. 29, 33 e 35).....	392
<b>Fig. 266</b>   Rede viária do projecto 22@. Fonte: (Ajuntament de Barcelona, 2000b).....	395
<b>Fig. 267</b>   Detalhes da infraestruturização das ruas. Fonte Própria e (Ajuntament de Barcelona, 2000b)	396
<b>Fig. 268</b>   Actividades e usos na Rambla Prim. Fonte Própria .....	398
<b>Fig. 269</b>   Implantação da Rambla Prim. Fonte: Bing Maps (site) e Memoria Veinal (site) .....	399
<b>Fig. 270</b>   Cais Palafítico do Lavradio Fonte Própria, 2013 .....	401
<b>Fig. 271</b>   Um processo de tomada de decisão para a transformação urbana. Fonte: Elaboração Própria, 2015.....	403
<b>Fig. 272</b>   Av. Diagonal, espaço estruturante da cidade de Barcelona Fonte Própria, 2011 .....	412
<b>Fig. 273</b>   Novas infraestruturas, inserção metropolitana Fonte Própria, 2015 .....	418
<b>Fig. 274</b>   Paisagem do montado Fonte: CM Montijo (Flickr).....	418
<b>Fig. 275</b>   Esboço a estação ferroviária do Lavradio, inserção urbana. Fonte: Risco (site) .....	418
<b>Fig. 276</b>   Arco Ribeirinho Sul, inserção e ligações Fonte Própria, 2015 .....	419
<b>Fig. 277</b>   Eco Museu no Seixal e a relação com o rio Fonte: CM Seixal (Flickr) .....	419
<b>Fig. 278</b>   Hortas urbanas em Almada Fonte Própria, 2012 .....	419
<b>Fig. 279</b>   Parque José Afonso e contexto envolvente, usos e conexões. Fonte Própria, 2014.....	421
<b>Fig. 280</b>   Parque José Afonso, ligação ao rio Tejo. Fonte Própria, 2014.....	421
<b>Fig. 281</b>   Parque José Afonso, espaços de circulação e estadia. Fonte Própria, 2015.....	421
<b>Fig. 282</b>   Ciclovia Trafaria-Caparica, usos e conexões. Fonte Própria, 2014 .....	422



<b>Fig. 283</b>   Troço da ciclovia na Trafaria. Fonte: CM Almada (Flickr) .....	422
<b>Fig. 284</b>   Troço da Av. Afonso Albuquerque. Fonte Própria, 2014 .....	422
<b>Fig. 285</b>   Metro Sul do Tejo, usos e conexões. Fonte Própria, 2014.....	424
<b>Fig. 286</b>   Espaço partilhado no centro de Almada Fonte Própria, 2015 .....	424
<b>Fig. 287</b>   Estação da Fomega e ligações à envolvente. Fonte Própria, 2014 .....	424
<b>Fig. 288</b>   Espaços públicos ribeirinhos da Margem Sul, usos e conexões.....	425
<b>Fig. 289</b>   Praia fluvial do Samouco .....	425
<b>Fig. 290</b>   Frente ribeirinha da Moita.....	425
<b>Fig. 291</b>   A matriz de estruturação num processo de transformação. Fonte: Elaboração própria adaptado de (Portas, 2004, p. 222) .....	429
<b>Fig. 292</b>   Estuário do Tejo, Praia Barra-a-Barra. Fonte Própria, 2011.....	448
<b>Fig. 293</b>   Área Metropolitana de Lisboa, delimitação da área principal em estudar. Fonte: Elaboração própria em base GoogleMaps (site).....	472
<b>Fig. 294</b>   Núcleos principais e secundários da Margem Sul do Tejo. Fonte: Elaboração própria em base GoogleMaps (site) .....	473
<b>Fig. 295</b>   Vista aérea de Barreiro, Seixal e do esteiro de Coina. Fonte: (Jorge, 2009, p. 71) .....	474
<b>Fig. 296</b>   Vista Aérea do Estuário do Tejo Fonte: (Jorge, 2009, p. 24) .....	474
<b>Fig. 297</b>   Vista aérea de Alcochete e o limite da área de estudo. Fonte: (Jorge, 2009, p. 70).....	474