

A Cidade Sustentável

*O conceito permite renovar a concepção e a prática da intervenção?*¹

Isabel Guerra*

Resumo: Este artigo discute o conceito de cidade sustentável, interrogando alguns dos argumentos que o sustentam. A noção de cidade sustentável é algo confusa mas tem, no entanto, o mérito de colocar questões centrais, embora restem dúvidas se o debate actual permite renovar a concepção sobre o projecto urbano e se tem dimensões operativas pertinentes. Para já, cidade sustentável é um conceito dos urbanistas com pouca tradução prática, pelo menos em Portugal, e parece que todos concordam que não há um “best way”, sendo necessário encontrar o equilíbrio da forma urbana na história de vida de cada cidade, construindo agora uma nova etapa mais ecológica ambientalmente, mais coesa socialmente, mais competitiva economicamente. Mas considera-se ainda que só um Estado solidário com as autarquias, proactivo, decidido e autónomo de interesses particulares, consegue reforçar a estrutura da cidade como um bem colectivo. De facto, a complexidade desta problemática exige um trabalho multidisciplinar, com a presença das ciências sociais, o que permitirá a necessária integração a que o conceito de cidade sustentável tanto ambiciona.

Palavras-chave: Cidade sustentável; Cidade; Cidade compacta; Urbanização em Portugal.

Não sei bem o que se poderá escrever de original sobre um tema já tão debatido. A ideia de sustentabilidade não assenta numa lógica académica clarificada, mas numa ideia prática, razoavelmente utópica, de defesa de algumas propostas desejadas sobre a cidade.

A defesa da cidade sustentável assume toda a legitimidade na actualidade, mas é necessário repensar os argumentos com que é hoje defendida. O mais interessante do debate é a retoma da reflexão sobre as dimensões colectivas do viver em conjunto e a procura de uma maior equidade social e urbana à luz da crítica às formas de crescimento das cidades que foi apanágio do modelo anterior. Cada época tem as suas necessidades e hoje a cidade sustentável é uma necessidade gerada quer pela inviabilidade das características do excessivo crescimento em “sprawl”, quer pelas dificuldades ecológicas da concentração urbana sem precedentes, quer ainda pelas evidentes desigualdades sociais geradas pelo acentuar da segregação social e espacial.

Cidade sustentável: um conceito confuso mas bem intencionado

Há muito que se tenta organizar as cidades segundo modelos preestabelecidos, definindo os seus limites, a organização das suas funções e as responsabilidades dos diversos actores, ambição essa que originou vários modelos com mais ou menos impacto, desde as cidades lineares russas, às cidades-jardins, passando pela cidades funcionais de Corbusier. Mas hoje, a noção de cidade sustentável tornou-se um conceito bastante generalizado e bastante consensual, emergindo como uma crítica frontal às formas de crescimento extensivas e aos efeitos perversos das aglomerações urbanas mais recentes.

As diferentes perspectivas sobre a cidade sustentável têm várias origens e intenções oriundas dos mais diversos lugares e grupos disciplinares, desde Jane Jacobs² nos anos 1960, que questiona os princípios do urbanismo moderno cristalizados

¹ Este texto serviu de referência à comunicação realizada em Junho de 2010 em Barcelona no Colóquio *Les polítiques urbanas a la ciutat compacta: de la regeneración a la sostenibilitat*.

* Professora Catedrática (aposentada) do ISCTE-IUL. Professora Catedrática Convidada (aposentada) da Universidade Católica Portuguesa. Investigadora do DINÂMIA/CET. imcguerra@gmail.com

² Ver o famoso livro de Jane Jacobs, 1961, *The Death and Life of Great American Cities*, Vintage Books, Nova Iorque.

na Carta de Atenas, até ao Clube de Roma, em 1972, a defesa do crescimento zero, assumindo hoje um lugar de destaque com a defesa do conceito de desenvolvimento sustentável do Relatório Brundtland.

Diferentes sentidos têm sido associados a esta noção desde que o Relatório Brundtland a introduziu no debate público em 1987, defendendo como base do conceito de sustentabilidade a limitação do crescimento da cidade, articulada com a defesa da eficiência e racionalidade económica das economias de aglomeração. Associavam-se ainda noções de sustentabilidade social e ambiental que davam desde logo ao conceito a dimensão integrada e auto-sustentada que ainda hoje o caracteriza. Mas repare-se que a defesa da cidade sustentável, sobretudo na sua versão cidade compacta, é uma mudança significativa de paradigma sobre o crescimento da cidade. De facto, e situando-nos apenas nos países do Centro³, o crescimento urbano desde o século passado que se faz à custa da lógica da expansão periférica, e na Europa depois da Segunda Guerra Mundial que se dissemina o modelo de crescimento suburbano pese embora a diversidade dessas “periferias”.

Esta progressão espectacular bebe do mesmo modelo fordista que fazia assentar o crescimento em conceitos keynesianos: crescimento da produtividade através da mecanização, crescimento dos salários e dos consumos que, por sua vez, faria aumentar a produtividade, etc. O Estado, frequentemente apelidado de providência, teve um papel fundamental neste sistema económico fornecendo as “condições de gerais de produção” onde se incluíam as condições de habitação e de transportes necessárias à reprodução da força de trabalho. Como escreve Brandão Alves e Cortesão (2009: 67) “*é inevitável considerar que a ocupação dispersa, positiva ou negativa, é hoje uma forma ou um modelo de crescimento das cidades: conforme outrora a cidade compacta foi o modelo representativo de uma determinada sociedade e das suas lógicas de desenvolvimento, a cidade dispersa é, actualmente, o modelo de representação da lógica de desenvolvimento da nossa sociedade...*”

A crítica à cidade dispersa vem sobretudo da perspectiva ecológica, considerando que as mobilidades centro/periferia colocam em risco a sustenta-

bilidade urbana e diminuem a eficiência económica das cidades. Segundo algumas estimativas, estes efeitos, combinando a poluição do ar, o barulho, e os acidentes, podem diminuir entre 2,5% a 3% o PIB dos países industrializados... Embora ténues, emergem também reparos à equidade territorial, considerando que as “periferias” teriam ainda efeitos negativos na segregação social, afastando e concentrando em certas zonas as populações de menores recursos.

Sabemos que o “êxodo rural” não foi apenas motivado pela nostalgia do “amor à natureza”, foi essencialmente o meio de concretização de aspirações familiares, mas também de décadas de especulação imobiliária e de políticas públicas organizadas para satisfazer todos estes interesses: apoio ao acesso à propriedade, estender das infra-estruturas que acompanhavam as grande suburbanizações periféricas, desinteresse pela requalificação das zonas centrais das cidades, etc. Cada país tem com certeza variáveis próprias explicativas destas formas de crescimento que advêm, em larga medida, de consensos alargados entre vários interesses. Os proprietários rurais que arrecadavam mais valias rápidas da transformação do uso dos solos, o sector imobiliário encantado com a enorme expansão das suas habitações, as famílias que avidamente procuravam espaço de qualidade e o acesso à propriedade, etc. Mas era sempre o Estado que ou facilitava ou fechava os olhos à difusão territorial do *habitat* individual.

Seria interessante interrogar qual a origem desta súbita difusão da inversão de olhares sobre o crescimento urbano extensivo do último meio século. Theys (2000) consideram-se também espantado e céptico com a mudança de atitude dos técnicos e, muito particularmente, dos ambientalistas dos anos 70, pois são os mesmos que faziam o elogio da vida no campo apregoando os valores antiurbanos de uma cidade de pequenos bairros. Reconhece, no entanto, que são os primeiros defensores dos transportes públicos, das ciclovias, das medidas de poupança energética e da água, da articulação da natureza com o espaço construído, etc. Aprofundar estas lógicas de interesse e de conflito entre os diversos actores pode ser também uma forma de identificar os passos que nos levam ao futuro.

³ Tradicionalmente, a densidade urbana é bem maior nos países em desenvolvimento de África e Ásia do que nas metrópoles europeias e motivada por outras questões.

Figura 1 – Questionamentos sobre a cidade sustentável

1.	Como podem as cidades contribuir para a construção de um novo paradigma de desenvolvimento que cumpra os requisitos da sustentabilidade económica, social e ambiental?
2.	Qual o contributo das cidades para os problemas actuais da sustentabilidade e como deverão elas contribuir para se tornarem pólos centrais de desenvolvimento ?
3.	Como definir a “cidade sustentável”? Será a forma determinante para os problemas de sustentabilidade? Haverá um modelo único e generalizadamente aplicável de cidade sustentável ou uma multiplicidade de caminhos possíveis para um objectivo?
4.	Como passar da problemática à operacionalização ? Qual o papel dos poderes públicos e dos vários níveis de administração e, em particular, do planeamento urbano?

A diversidade das “correntes” da Cidade Sustentável

A mistura terminológica entre cidade sustentável, cidade compacta, novo urbanismo, etc, mostra, apesar de tudo, a proximidade entre os vários conceitos. De facto, nas últimas décadas, a realidade tem-se traduzido por um crescimento urbano em extensão⁴ e parece legítimo colocar, em nome da sustentabilidade, algumas questões: a cidade “sustentável” será compacta intramuros e espalhada e fragmentada nas “periferias”? De que falamos quando referimos a cidade sustentável? O coração deste questionamento assenta em diferentes representações da sustentabilidade centrando-se sempre no controlo do crescimento urbano e no reajuste dos sistemas de cidades vistos quer do ponto de vista técnico, quer do ponto de vista dos sistemas de governação, redefinindo-se as bases de legitimação de novas políticas urbanas mais adequadas às dinâmicas demográficas, sociais, económicas e ambientais deste século.

Sophie Lufkin (s/ data) identifica 3 correntes que se opõem ao urbanismo funcional e que se socorrem do chapéu de cidade sustentável: o novo urbanismo; a cidade compacta e os eco-bairros.

O novo urbanismo, nascido nos EUA nos anos 80, defende desde logo a cidade concentrada, baseada em bairros de convivencialidade reforçada com especial atenção aos espaços públicos. Com várias versões onde o transporte público e a circulação pedonal sempre dominariam, a cidade

seria estruturada a partir de redes de tecidos urbanos organizados de forma compacta. O protótipo conhecido das “aldeias urbanas” encontra-se em Seaside (Florida), ainda hoje considerada como um manifesto deste pensamento. Concebida nos anos 80 a partir das memórias urbanísticas locais revisitadas, mas onde a linguagem arquitectural procura a harmonia do conjunto, a “autenticidade” da vida colectiva é assegurada pela articulação dos espaços públicos e pelos percursos cuidadosamente desenhados.

A cidade compacta é a “corrente” mais difundida e pouco mais é do que um conceito que defende uma cidade de alta densidade, que encoraja as deslocações a pé, pelo que a miscenização funcional é essencial, e baseada sobre um sistema de transportes colectivos eficaz. A cidade compacta tornou-se quase sinónimo de cidade sustentável, numa clara assumpção de que a sustentabilidade decorre da economia de escala que advém da concentração urbana. Os que defendem a cidade compacta insistem sobre a intensidade da experiência urbana, favorecendo a diversidade cultural, a criação de redes de sociabilidade nos bairros, atitudes de defesa do ambiente e a procura de novos materiais e formas construtivas. Insistem ainda na participação alargada dos habitantes e numa gestão eficaz de proximidade. O pensamento sobre a cidade compacta contém em si um conjunto integrado de preocupações ecológicas, económicas, sociais e culturais, agradando por isso a uma grande multiplicidade de técnicos.

⁴ Nunca é demais lembrar que estamos num discurso etnocêntrico considerando sobretudo os países do “centro”, não porque o fenómeno não exista em países em desenvolvimento mas aí as características e causalidades são diferentes.

O conceito de eco-bairro está de alguma forma contido na discussão da cidade compacta, sendo uma dimensão da sua concretização e até de radicalização como refere Lufkin. A preocupação mais reforçada é a da estruturação de uma “cidade de bairros” de dimensão ecológica, atribuindo-se um papel fundamental aos materiais, ao tratamento das águas e lixos, ao consumo de energia, mas também às formas de sociabilidade e participação, etc. A sua visibilidade como materialização dos desígnios da cidade compacta teve, de alguma forma, efeitos nos urbanistas. Certos bairros da Alemanha e nos países escandinavos mostraram as vantagens de tais conceitos quando passados à prática.

Todas estas perspectivas têm em comum a defesa das principais características geralmente atribuídas à cidade compacta (Pontes da Silva: 2008):

- Densidade: que garanta a viabilidade de transportes públicos frequentes e acessíveis e de serviços e comércio de proximidade;
- Continuidade: com uma estrutura monocêntrica ou policêntrica em função da dimensão da população;
- Multifuncionalidade no uso dos solos e diversidade.

A defesa da cidade sustentável tem, assim, vários matizes em função das origens disciplinares do seus seguidores, ora mais ambiental, ora mais economicista, ora mais sociológica. Em todos os casos, do ponto de vista conceptual defende-se que a cidade é um metabolismo eco-energético e deve estar estruturada de forma compacta, pois seria economicamente mais viável, ecologicamente mais sustentável e mais produtora de qualidade de vida pela facilitação de organização de equipamentos e de transportes. A sustentabilidade urbana deverá ainda ancorar nas novas e mais eficientes formas de gestão da cidade como um espaço de reconstrução de novos pactos políticos com uma diversidade de parceiros e com isso ganhar novas legitimidades na gestão da coisa pública.

Estas dimensões da sustentabilidade urbana, sendo prospectivas e ideológicas, têm um largo consenso e traduzem-se em princípios de planeamento urbano holísticos: a ambição é a de gerar uma cidade funcionalmente integrada, socialmente justa, eficazmente governada e ambientalmente sustentada.

O caleidoscópio deste conceito e as suas dimensões

Apesar do uso alargado destes conceitos, a cidade difusa, a cidade “éclaté”, a “não cidade” têm significados dúbios e expressões físicas muito diversificadas nos vários países e regiões.

“Falar-se hoje do que quer que seja acerca da de «ocupação dispersa», da «urbanização difusa» ou de qualquer outra designação que se relacione com a urbanização extensiva, arrasta consigo muitas questões e julgamentos prévios que convém ter em conta. Isto porque o contexto em que normalmente se coloca o tema da urbanização difusa, independentemente da forma como se fundamenta, implica sempre um mal-estar ou uma condenação da dita ocupação dispersa como algo de natureza predatório, irracional, disfuncional, esteticamente condenável, moralmente alienante, morfologicamente } incompreensível, funcionalmente anacrónica ambientalmente insustentável, etc... A urbanização dispersa tornou-se uma “esponja” que absorve rapidamente qualquer tema que se esteja a discutir, seja ambiente, seja infra-estruturas, seja estética, seja forma urbana, seja o que for”. (Álvaro Domingues: 2009: p. 31 e p. 40)

Theys (2000), referindo o conceito de “desenvolvimento sustentável”, considera que o interesse recente por este conceito se deve a uma ambiguidade e a uma combinação inexplicável de “boas” e “más” razões. Por um lado, o conceito coloca questões fundamentais transversais à sociedade e à cidade de hoje, tais como as finalidades do crescimento das cidades e a relação complexa entre o económico, o social e o ambiental, bem como ressalta a questão do “tempo” e a concorrência entre o tempo curto e tempo longo dos ciclos de desenvolvimento, bem como o compromisso face a gerações futuras. Questiona ainda a qualidade de vida urbana, a questão das “identidades espaciais” e articulação problemática entre as lógicas globais e as lógicas locais.

O resumo dos argumentos a favor e contra a cidade sustentável são apresentados por Helena Martins e outros (2009: 94) desta forma: *“os defensores da cidade compacta argumentam que a contenção urbana, com usos do solo misturados, irá reduzir a necessidade de deslocações motorizadas, reduzindo por isso as emissões do tráfego e promovendo o uso do transporte público, assim como as deslocações a pé e de bicicleta. Densidades mais*

elevadas poderão ajudar a tornar economicamente viável o fornecimento de estruturas de serviços de lazer, aumentando também a sustentabilidade social. Por outro lado, a cidade compacta pode tornar-se sobrelotada perdendo em qualidade urbana, com menos espaços abertos, maior congestão e poluição, não representando o tipo de ambiente que a maioria das pessoas escolheria ‘para viver’”.

Mas também há quem considere que o consenso em torno da cidade sustentável é largamente artificial por duas ordens de razão: em primeiro lugar, os argumentos em que assenta a sua defesa estão longe de estar provados e são, em larga medida, ideológicos. Em segundo lugar, porque o entendimento teórico existente está muito longe de garantir um consenso prático quando se passar às consequências sobre a organização urbana. (Comby, 2009; Domingues, 2010).

O que impressiona na análise dos discursos sobre a cidade sustentável é a confusão das dimensões de análise e a justaposição de posições em larga medida contraditórias.

- Estamos a falar de realidades ou de utopias?
- Estamos a falar de soluções para os grandes problemas planetários ou a resolver questões em espaços concretos?
- Dá-se prioridade à autonomia, à singularidade dos locais, ao desenvolvimento endógeno ou estamos perante modelos que todas as cidades devem seguir em nome de princípios de equidade e de sustentabilidade?
- Estamos perante opções justificadas em termos

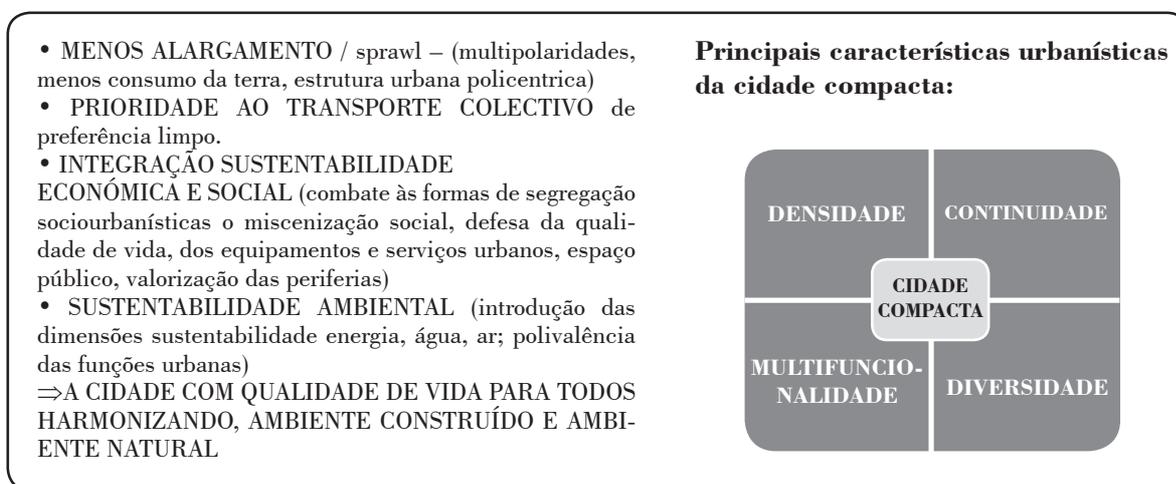
técnicos, políticos, sociais, económicos, ambientais e estas dimensões são todas coerentes entre si?

As várias dimensões questionadas no conceito

São várias as variáveis contidas no conceito de “sustentabilidade urbana” e a discussão hoje é razoavelmente complexa, mas de forma assaz simplista poderemos identificar como sendo as principais dimensões confrontadas as seguintes:

- A dimensão dos custos que compara, implícita ou explicitamente, a cidade compacta com a cidade difusa, considerando a primeira mais económica pois permitiria tornar mais racionais as grandes aglomerações urbanas impedindo a *deseconomia* de escala.
- A dimensão ambiental, que se centra na defesa das perspectivas das energias renováveis e controlo ambiental como garante da sustentabilidade da cidade;
- A perspectiva mais sociológica, chamando a atenção aos atropelos à qualidade de vida e ao aumento da segregação sociourbanística que estão presentes na urbanização difusa;
- Também as questões da governança e da gestão de enormes áreas urbanas é trazida à colação quer por via da defesa de uma intervenção integrada da administração, quer por via da defesa de uma maior democraticidade na apropriação da cidade.

Figura 2 – O que debate o debate sobre a cidade sustentável



A dimensão dos custos na cidade sustentável: infra-estrutura, equipamentos e transportes

A dimensão económica do desenvolvimento sustentável está ancorada essencialmente em duas questões centrais: os custos de dotação de vastos territórios dos equipamentos sociais e de infra-estruturas necessárias à vida urbana e os custos da distância, nomeadamente ligados aos transportes. Considera-se que o espraiamento da cidade aumenta em muito os custos de dotação de infra-estruturas (água, esgotos, electricidade, etc.) e de equipamentos sociais e comerciais que garantam um mínimo de qualidade de vida (escolas, centros de saúde, correios, etc). É na desigual dotação dos territórios destas infra-estruturas que se encontra, em larga medida, a segregação social dos lugares que são diferenciadamente apetrechados.

Mas são sobretudo os transportes que estão no centro das discussões sobre a cidade compacta, sobretudo numa velha oposição nunca resolvida entre transportes colectivos / transportes individuais. Não parece existir um único urbanista que não defenda a prioridade aos transportes colectivos em nome da sustentabilidade, da ecologia da cidade, da boa gestão dos recursos públicos, etc.

São inúmeros os estudos que tendem a provar as externalidades negativas geradas pelos transportes, não apenas individuais mas também de mercadorias. Muitos investigadores realizaram investigações centradas na articulação entre as formas urbanas e o sistema de mobilidade, estudos comparativos entre custos e tempos de transportes de vários tipos, etc⁵. As dimensões económicas e ambientais são grandes enfoques destes estudos que, como veremos mais adiante, não vão todos no mesmo sentido, sendo muitos inconclusivos.

Mas a discussão da cidade sustentável é tributária em larga medida desta defesa de poupança de energia e de evitamento de custos sociais, económicos e ambientais dos transportes individuais. Mas, na realidade, estas boas intenções de prioridade ao transporte público são bem mais antigas do que a discussão da cidade compacta, mas nem por isso estão mais resolvidas numa parte significativa das cidades europeias. De qualquer modo, a análise dos

custos da urbanização é muito difícil de realizar principalmente porque os investimentos e os custos de apropriação estão disseminados por uma parte considerável de actores.

As dimensões ecológicas/ambiente

Se analisarmos a publicidade aos empreendimentos urbanos mais recentes parece evidente o papel da ecologia na atracção dos futuros moradores. Casas “inteligentes”, qualidade energética, ambientes verdes, etc., são factores de promoção de uma cidade sustentável.

A ecologia ambiental tem na defesa da cidade sustentável um papel preponderante, por um lado na crítica à cidade poluída e, muito particularmente, à defesa de transportes colectivos e individuais mais “amigos do ambiente” mas, por outro lado, defendendo quer a racionalidade na ocupação do solo, quer a harmonização entre a vida urbana e o ambiente natural, preservando este de um ambiente construído sem limites.

Os defensores da cidade compacta criticam a urbanização extensiva sobretudo devido a:

- Consumo excessivo do solo e conseqüente perda de solo produtivo: entre outros exemplos, a construção de uma estrada necessita cerca de 8 vezes o espaço do caminho-de-ferro ou metro;
- Elevados consumos energéticos; a dispersão das actividades urbanas agrava as necessidades de transporte podendo fazer variar e 130% a procura de energia; a densidade ou concentração dos destinos pode economizar 20% de energia principalmente facilitando o transporte em comum;
- Elevados custos em infra-estruturas e ineficiência no fornecimento de serviços e infra-estruturas pelas autoridades locais;
- Custos para a actividade económica associados ao esvaziamento dos centros urbanos.

As dimensões ecológicas estão a paredes meias das dimensões sociais e económicas que também são envolvidas nos argumentos dos ambientalistas, pese embora as perspectivas técnicas dominarem sobre as dimensões mais sociais, mas defende-se que a cidade sustentável é também a cidade da miscigenação de funções e de culturas.

⁵ Ver, por exemplo, o boletim editado pelo Centre pour un transport durable, 1998, *Bulletin du transport durable* n°1, (www.estctd.org/mars) ou da UE, o “Livro Branco, 2001: La politique européenne des transports à l’horizon 2010”.

As dimensões sociais da sustentabilidade

Referia Girardt “*Uma cidade sustentável está organizada de modo a que todos os seus habitantes possam satisfazer as necessidades básicas e aumentar o seu bem-estar sem danificar o mundo natural ou pôr em risco as condições de vida de outros, agora e no futuro* (in Pontes da Silva, 2008: 104).

Diga-se, desde já, que as perspectivas mais sociológicas não predominam nos discursos sobre a cidade sustentável ou sobre a cidade compacta e que a dimensão humana e social está em larga medida por precisar e, sobretudo, por assumir uma dimensão prática que lhe permita ser um parceiro paritário nas equipas de urbanismo. Pode mesmo constatar-se que as dimensões de discussão sobre a cidade sustentável não fizeram da equidade social e territorial uma forte prioridade, temendo-se mesmo que uma certa concepção do desenvolvimento durável que privilegie as dimensões técnicas e económicas reforce essa dimensão tecnocrática. A utopia dominante tem ancoragem na defesa da competitividade dos territórios, na valorização da imagem das regiões, e no aumento da qualidade de vida, entendida ela também em termos médios, que escamoteiam a profunda desigualdade social das condições de vida urbanas.

De facto o conceito de desenvolvimento humano e social tem diversas componentes e é definido de forma ampla como a procura de um nível de desenvolvimento que assegure a melhoria da qualidade de vida pessoal (educação, saúde, liberdade individual) e colectiva (coesão social, igualdade, etc). Mas no campo da cidade sustentável/cidade compacta é possível identificar as duas problemáticas mais discutidas, ambas ligadas às formas de viver em conjunto.

Uma das questões relaciona-se com a percepção de que a cidade espraiada dilui as relações de sociabilidade, permitindo o desenvolvimento da “não cidade”, o que tem como efeito tornar as mobilidades o eixo estruturador da vida quotidiana, desvanecendo as dimensões de comunidade e de vizinhança. Considera-se que, pouco a pouco, os grupos de pertença se distenderam, se diferenciaram e se fragilizaram. Assim, cada indivíduo participa hoje na multiplicidade de grupos largamente distintos, através das suas relações familiares, de trabalho, compromissos sociais, políticos, associativos, desportivos, lazeres, etc. A inserção social

dos indivíduos tenderia, pois, a efectuar-se numa variedade maior e mais instável de grupos sociais, gerando uma maior diversificação das relações sociais.

A metapólis, expressando essa nova configuração espacial da cidade, configura também uma nova organização temporal da vida urbana, estruturada por outras relações espaço tempo e que se traduzem também na maior autonomização do sujeito para gerir essa articulação que, para tal, precisa da cidade moderna e “inteligente”, recorrendo às novas tecnologias. O tempo e o espaço tornam-se assim recursos limitados que é preciso gerir, governar e economizar: a cidade estruturar-se-ia como uma cidade à *la carte*, 24 horas sobre 24 horas (Asher, 1995) permitindo a individualização do tempo de vida quotidiana e das temporalidades da vida. Os sujeitos apropriam-se individualmente do espaço e do tempo quotidiano, o que é facilitado pela mobilização de inúmeras tecnologias e diversas modalidades de adaptações sociais, esbatendo-se as dimensões de cidadania colectiva. O espraiamento urbano iria a par com um processo de autonomização dos indivíduos, de complexificação do social e das formas de gestão da cidade.

Uma segunda dimensão sociologicamente muito discutida considera que o alargamento da cidade acentua a segregação sociourbanística, ao organizar os lugares numa hierarquia social do ponto de vista da ocupação e das condições de vida urbana que são potenciadas. Essa segregação seria estruturada a partir de variáveis como a proximidade aos eixos de circulação e mobilidade, a instalação de equipamentos sociais e infra-estruturas técnicas, a segurança e o conforto urbano, etc. Esta perspectiva é muito crítica em relação a algumas experiências de “sustentabilidade”, que considera elitistas e claramente reforçadoras das desigualdades urbanas, como são alguns exemplos actuais dos “eco-bairros” e da defesa da “cidade ecológica”, que mostrou que a reabilitação dos bairros e dos centros da cidade se faz à custa do afastamento dos habitantes de menores recursos. Este acentuar da cidade “dual” e fragmentada permite a pulverização dos lugares, reforçando distâncias geográficas e sociais entre os vários grupos e classes.

As Agendas XXI que se desenvolveram em todo o mundo mostram como a defesa da sustentabilidade está hoje ancorada num número razoável de pessoas, associações, empresas, técnicos e decisores. Mas

note-se que a maioria das agendas XXI locais adoptadas pelas cidades não dão à questão social senão um espaço retórico. A maioria das vezes as dimensões sociais ficam reduzidas às questões do emprego. Como escreve They (1999: 59) “*On est donc en droit de se demander si, sous couvert d'intentions louables, se référant aux générations futures, une élite technocratique, armée d'un discours moralisateur sur l'état de la planète et les responsabilités de chacun, n'est pas en train d'imposer une nouvelle vision du monde, une "nouvel évangile" auquel personne n'aurait explicitement souscrit. Nombre de mesures proposées, qui visent à modifier les comportements quotidiens, les types de consommation, les modes de déplacement, s'appuient en effet sur des principes ou des normes dont la légitimité n'est pas acquise et parfois sur des valeurs fausement partagées en dehors d'un cercle d'experts*”.

A desigualdade sociourbanística é geográfica mas é também multidimensional: económica, ambiental, cultural etc, e tradicionalmente a qualificação da cidade significa frequentemente o aumento de exclusão de grupos sociais situados nos limites inferiores de rendimento.

Governança sustentável?

É neste contexto complexo que se torna importante colocar a questão da governança. Ter um projecto urbano coeso, integrado, claro e adaptável seria uma condição indispensável para a capacidade política de lidar com as formas da cidade.

No entanto, há muitas questões ainda por resolver. Compacta sim, mas que densidade? Qual o tamanho e formas ideais da cidade do ponto de vista da gestão? ⁶ Que equilíbrio entre transporte público e privado? Miscenização social até onde?

São muitas as questões e ainda poucas as respostas mais operativas que descolam do discurso teórico para a prática do urbanismo em situações concretas, mas também perante diferentes estratégias de actores.

Se qualquer intervenção urbanística implica geralmente uma coordenação entre os diferentes níveis da administração, o desenvolvimento sustentável é particularmente exigente face a essa

responsabilidade. Como refere uma das referências mais significativas da política da UE face à cidade difusa “...to recall that the very complex nature of urban systems remains the principal barrier for current administrative and political initiatives tackling the problem of urban sprawl”⁷.

Para além de um claro projecto urbano, a efectividade de uma política urbana depende do accionamento adequado das políticas, do tomar decisões ao nível geográfico adequado, do assegurar que as várias decisões e os vários níveis estão concertados, etc.

Mas ainda, os discursos actuais da governança neste contexto da cidade sustentável encerram várias contradições. Defende-se que: i) é mais fácil gerir a cidade compacta; ii) a participação dos cidadãos torna a administração mais eficaz e mais rápida?; iii) O crescimento urbano exige a adesão e decisão integrada de vários níveis de administração.

No entanto, muitos reconhecem que a concentração da cidade não alivia as formas de gestão, antes pelo contrário, gera mecanismos de gestão urbana de extrema complexidade num contexto de desadequação dos limites administrativos, de raridade de técnicos e de competências na área. Por outro lado, a discussão sobre a participação alargada dos actores está minada de alguma ideologia, pois os processos participados são geralmente consumidores de recursos económicos e de tempo, embora ganhem em adequação das respostas e satisfação potencial dos urbanistas.

Claro que a relação entre uma “boa governança” e a sustentabilidade não é linear. Muito antes do discurso da cidade sustentável e compacta que já se discutia a necessidade de tornar mais efectiva a eficácia da governação e a participação dos cidadãos. Mas reconhece-se que uma parte significativa do mau uso do solo e da má qualidade das cidades se deve a uma ausência da capacidade do estado e autarquias em controlar um crescimento urbano predador de recursos e um mau uso da natureza. Reconhece-se também que a discussão sobre o futuro das cidades e a forma que devem assumir neste princípio de século é bastante recente e que há muitas perguntas por responder. A crítica aos processos de gestão tradicional fizeram privilegiar

⁶ Esta questão é tão antiga que já Platão defendia que uma boa cidade deveria ter a população de 5 040 cidadãos, e Aristóteles referia que “dez pessoas” não constituem uma cidade mas que com cem mil pessoas já o aglomerado deixaria de ser cidade.

⁷ EU, 2006, *Urban sprawl in Europe: the ignored challenge*, European environmental agency, p. 39.

a “gestão estratégica”, entendida como tudo se negocia todo o tempo, onde frequentemente não há clareza nas regras do jogo e ganha o mais forte.

Apesar do discurso sobre a participação fazer parte da ideologia da cidade sustentável, são muito poucos os autarcas que têm uma gestão que, de forma organizada, apela à participação dos urbanistas. A insuficiência das formas de participação e usufruto da cidade por parte dos cidadãos e a não modernização das formas de gestão urbana, que se traduz pela burocracia e segmentação dos serviços públicos da cidade/região, mostra ainda hoje o distanciamento da administração face aos directamente interessados, o que é sinal da “insustentabilidade” política da cidade.

Os argumentos certos

A relação entre as formas urbanas, a mobilidade e a melhoria do ambiente é bem menos linear do que gostariam os urbanistas. Para todos parece evidente que há que repensar a cidade mas que a simples defesa dos argumentos da cidade compacta não são suficientes. Estamos perante outras formas de ver a vida urbana e são muitas as variáveis a rever para garantir uma cidade sustentável. Mas o facto de colocar a questão não significa necessariamente encontrar uma solução e o consenso sobre o conceito de cidade sustentável parece ser directamente proporcional aos desacordos sobre as suas justificações e sobre as formas de fazer. Se estamos aderentes a esta utopia da sustentabilidade urbana e às apostas que traz consigo: integração das dimensões económicas, sociais, ambientais, territoriais, etc; governação participativa e contratualização com mercado, etc, parece que estamos em profunda confusão face às formas de o concretizar. Não só não estamos certos sobre a melhor forma de o fazer como misturamos utopia com realidade e estamos bastante incapazes de equacionar soluções concretas.

Os argumentos em defesa da cidade sustentável são essencialmente económicos, sociais e ambientais, mas seria necessário provar que a defesa de alguma densificação das áreas urbanizadas é eco-

nomicamente mais viável, aumenta as dimensões de qualidade de vida e de satisfação dos residentes e é ambientalmente mais sustentável. Ora, essa prova está largamente por fazer e os estudos estão longe de serem consensuais. Hoje, há uma profusão de investigações – ainda não conclusivas sobre esta justificação⁸ mas como refere Comby (2009) não é preciso apenas ter razão, é preciso prová-lo, pois é contraprodutivo defender um bom objectivo com maus argumentos⁹. Eis alguns dos equívocos que têm sido salientados, em larga medida por falta de estudos aprofundados que permitam clarificar, se é que isso é possível, algumas das questões centrais:

1. **Quanto custa?** Segundo uma opinião largamente defendida, a cidade difusa é mais onerosa para os cidadãos e para o estado e municípios do que uma cidade concentrada. Joseph Comby (2009) considera que, infelizmente, faltam dados para garantir a veracidade dessa afirmação, quer sobre os custos económicos, quer mesmo sobre os custos sociais, sobretudo se considerarmos os custos públicos e privados. Refere este autor que vários estudos contradizem essa afirmação: aponta mesmo que os custos de construção duplicam no *habitat* denso e aponta investigações que mostram que a poupança de energia é inferior nas moradias face aos prédios, pois os moradores fecham o aquecimento quando não precisam ao contrário da regulação 24 sobre 24 horas na cidade. Refere ainda um estudo sobre gestão de infra-estruturas em municípios densos e não densos que concluem ser menos onerosa a manutenção de zonas não densificadas. Em relação aos custos de deslocação, Joseph Comby (2009) considera ainda haver erros básicos na forma como se colocam os problemas considerando que as deslocações não se fazem apenas entre casa e trabalho dada a diversidade de modos de vida e de necessidades. Cita, mais uma vez, estudos de comportamento que indicam que os tempos de deslocação são uma constante “um pouco como as necessidades de sono” e comenta que nas cidades pequenas o facto de

⁸ “Em Portugal decorre agora um estudos conduzido por Jorge Carvalho e outros, que pretende uma metodologia de análise comparativa dos custos de infra-estruturas e equipamentos sociais entre densidades urbanas diferentes, de modo a poder vir a influenciar políticas de organização territorial” in Jorge Carvalho/Carina Pais/Arlindo Matos/Luís Arroja, 2009, in *Sociedade e Território, Ocupação dispersa, problemáticas, custos e benefícios*, pp. 110/117.

⁹ Ver, por exemplo, a explicação da pesquisa em Portugal de Jorge Carvalho, 2009, “Custos e benefícios, à escala local da ocupação dispersa” in *Sociedade e Território: ocupação dispersa: problemas, custos e benefícios*, 2009 p.42 a 50 ou de Borrego e outros, 2006, “How urban structure can affect city sustainability from na air quality perspective”, *J. Environmental Modeling & Software*: 21. pp. 461-467 citado por Helena Martins e outros “Custos externos da mobilidade”, in *Sociedade e Território: ocupação dispersa: problemas, custos e benefícios*, 2009 p. 94 e seguintes.

os trabalhadores irem a casa ao almoço duplica as deslocações e a utilização dos transportes. Por outro lado, considera que o menor tempo de deslocação diária dos urbanitas é agravado com maiores deslocações aos fins-de-semana.

2. Também Elisabeth Burton (2001) tentou testar “cientificamente” o bem fundado das vantagens sociais atribuídas às formas urbanas compactas. Procurou sobretudo averiguar da expressão das desigualdades sociourbanísticas em cidades de alta ou baixa densidade. Os resultados não são conclusivos, em larga medida devido às dificuldades em medir as desigualdades sociais. Segundo os resultados, se se comprova que na cidade compacta um melhor e mais próximo serviço de transportes colectivos permite uma redução da segregação social, também é aí que

estão presentes as maiores dificuldades de acesso a habitações de baixo preço e maior conforto.

3. Um estudo de Borrego e outros (2006) onde se estudaram-se os impactos das emissões e dispersão do ozono em cidades com densidades distintas, que se caracterizou como cidade dispersa, cidade corredor e cidade compacta. Mais uma vez, as conclusões não se apresentam de forma linear: a cidade corredor apresenta as maiores emissões por área e *per capita*, enquanto a cidade dispersa apresenta as menores emissões por área e a cidade compacta as menores emissões *per capita*. Outros estudos feitos em Portugal, como por exemplo o estudo de Ferreira e al.¹⁰, (2005), que pretende verificar os efeitos dos poluentes na saúde humana, conclui que são mais críticos os fenómenos de poluição atmosférica na cidade compacta .

Figura 3 - Contradições de argumentação e na defesa da cidade compacta

1. Preservação de espaços não urbanizados e contra a cidade compacta	
JUSTIFICAÇÃO	CONTRA-ARGUMENTOS
<ul style="list-style-type: none"> • O mercado promove a repartição óptima dos solos • Quanto maior a densidade maiores são os custos de construção • Não está provada de forma inequívoca a existência de economias na oferta de serviços públicos associadas à compactação • Economias de energia nas habitações (as habitações unifamiliares são mais energívoras) 	<ul style="list-style-type: none"> • Consumo de menos espaço para a mesma população • Protecção dos meios naturais • Preservação dos solos cultiváveis • Maior economia nas redes de gás, electricidade, água, saneamento • Face a novas tecnologias, com regulamentação adequada é possível equiparar as habitações unifamiliares as às colectivas, em termos de eficiência energética
2. Relação inversa entre consumo de energia <i>per capita</i> e densidade urbana	
JUSTIFICAÇÃO	CONTRA-ARGUMENTOS
<ul style="list-style-type: none"> • Redução das distâncias a percorrer, número e frequência das viagens justificada pela proximidade casa/trabalho e acesso a maior número de bens e serviços num menor perímetro • Maior eficiência dos transportes colectivos Modelo urbano desincentivador do uso do automóvel propiciador de soluções de mobilidade mais amigas do ambiente) 	<ul style="list-style-type: none"> • A utilização do automóvel depende de múltiplos factores • Menor recurso a automóvel apenas para deslocações regulares com unicidade de origem e destino • As escolhas fazem-se na base das preferências, sendo a proximidade apenas um dos factores. • Maior risco de congestionamento, logo de maior consumo de energia e poluição • A localização relativa residência/local de trabalho depende de muitos factores como estrutura etária, modelos e comportamentos familiares, etc.

Fonte: Graça Pontes da Silva, 2008

¹⁰ Ferreira, J., Martins, H., Miranda, A. and Borrego, C. (2005), “Population Exposure to Atmospheric Pollutants: the influence of Urban Structure”, in 1st Environmental Exposure and Health Conference, Atlanta, EUA, 5-7 October 2005 – Environmental Exposure and Health: WITPress, pp. 13-22. citado por Helena Martins e outros (2009).

Independentemente dos argumentos a favor da cidade compacta, um conjunto de críticas dirige-se à exequibilidade das políticas de compactação, sobretudo porque estão em causa não apenas políticas urbanas, mas também uma grande diversidade de modos de vida e formas de apropriação quotidiana da cidade.

Os paradoxos do crescimento urbano

O documento europeu de reflexão sobre *Urban Sprawl* na Europa escreve “*illustrative of this reality is the fact that, for the past 20 years, there have been four times more new cars than new babies, and vehicle-kilometers traveled in urban areas by road are predicted to rise by 40 % between 1995 and 2030.*” (2006: 40). Esta discussão está ancorada no reconhecimento do inexorável crescimento urbano da actualidade, realidade já antiga mas cuja amplitude não cessa de aumentar em todos os continentes e em todos os modelos de desenvolvimento sociopolíticos. Parece uma pergunta simplista, mas deveremos sempre interrogar porque crescem as cidades se esse crescimento tem tantos efeitos perversos?

O crescimento urbano deve-se antes de mais a dois grandes paradoxos. O primeiro acentua a dimensão económica da aglomeração e os ganhos que advêm das economias de escala através da concentração dos bens e serviços urbanos. Esta perspectiva foi sempre racionalmente assumida pela economia regional, que defendia expressamente a criação de “pólos de desenvolvimento” urbano que, através da concentração em espaços próximos, teriam como efeito o gerar novas e mais sofisticadas actividades. Ainda hoje, uma parte significativa dos estudos sobre a “competitividade urbana” propõe critérios de diversificação e de especialização que só são possíveis em aglomerados de grande escala. Poderemos perguntar ingenuamente porque é que a procura de economias de concentração gera deseconomias de escala. Se a pergunta não é ingénua, a resposta ainda o é menos, mas lá voltaremos.

O segundo paradoxo é sociológico. Desde sempre a sociologia urbana apresenta uma versão positiva da cidade que “liberta o homem”, dando “direito à cidade”, permitindo a expressão de cada um na

liberdade advinda do corte com o mundo rural onde a homogeneidade é a lei e a inovação mal vista. O direito à cidade é o direito à cidadania, traduzida na libertação das amarras tradicionais, na escolha múltipla de relações e na procura de bens de consumo, etc. A procura da cidade é a procura de externalidades positivas só presentes nestas formas urbanas: emprego, equipamentos de especialidade, oferta cultural, oferta científica. A cidade como bem de consumo oferece o máximo de possibilidades como mercado de trabalho e como mercado.

Claro que nenhuma destas posturas é simplista ou desconhece os riscos do crescimento urbano desregrado e é por isso que qualquer delas assenta numa discussão relativamente aprofundada sobre as necessidades de governação urbana. O que é curioso é que a rejeição destes modelos de crescimento das cidades não tem grandes críticas mesmo quando eles se tornam megapolis¹¹ e só agora o impacto da problemática da cidade sustentável adquire envergadura nos discursos científicos.

Portugal: o salve-se quem puder urbanístico

As dificuldades de intervenção urbana dos Estados da Europa do sul e, muito particularmente, de Portugal, não tem apenas a ver com as dificuldades financeiras públicas. Estão em causa processos de construção da democracia que geram ambiguidades face ao um passado onde o Estado, não sendo legítimo, era forte, e que na sua evolução para o sistema democrático tem dificuldades em exercer poderes de regulação que pareçam repressivos pois a sociedade civil, enraizada em valores tradicionais, insiste na sua energia individualista e desvaloriza a construção colectiva das democracias modernas.

A tardia urbanização da sociedade portuguesa é acompanhada desde muito cedo pela existência de um disperso conjunto de cidades de pequena dimensão demográfica de onde sobressaia Lisboa e Porto como as duas únicas cidades com capacidade metropolitana, atraindo desde logo os migrantes internos e externos. Aqui se concentram respectivamente 2,7 e 1,3 milhões habitantes (2001), representando quase 40% da população nacional e com tendências para reforçar o seu peso demográfico. “*Se, no caso de Lisboa, a designação de*

¹¹ Emergem algumas alternativas e reflexões ligadas ao “novo urbanismo” de onde se destaca o movimento das “edge cities”, mas foram correntes sempre minoritárias.

Área Metropolitana ou conurbação metropolitana é correcta e apropriada, já no caso do Porto o ‘centro’ não possui funções terciárias em número ou em qualidade suficientemente polarizadoras, capazes de gerar uma periferia com o mesmo grau de dependência da existente na Área Metropolitana de Lisboa” (Atlas de Portugal, 2010).

Na área de Lisboa, o crescimento fez-se em torno dos aglomerados periféricos da metrópole através de um processo de construção clandestina que ocupava os terrenos rurais num modelo de moradia unifamiliar. Na área do Porto, o processo de urbanização é essencialmente difuso, numa complexa mistura entre o expandir da habitação rural em zonas urbanas acompanhado também da proliferação de pequenas empresas artesanais que ofereciam emprego aos locais. Este processo de crescimento não só não gerou a concentração no caroço das cidades dos serviços mais nobres da metrópole, como não provocou as penduralidades casa/trabalho, características das metrópoles maiores. De alguma forma, o crescimento urbano do Porto faz-se dentro do conceito de cidade difusa mas não periférica, pois a mistura entre emprego e habitação dão-lhe características muito próprias.

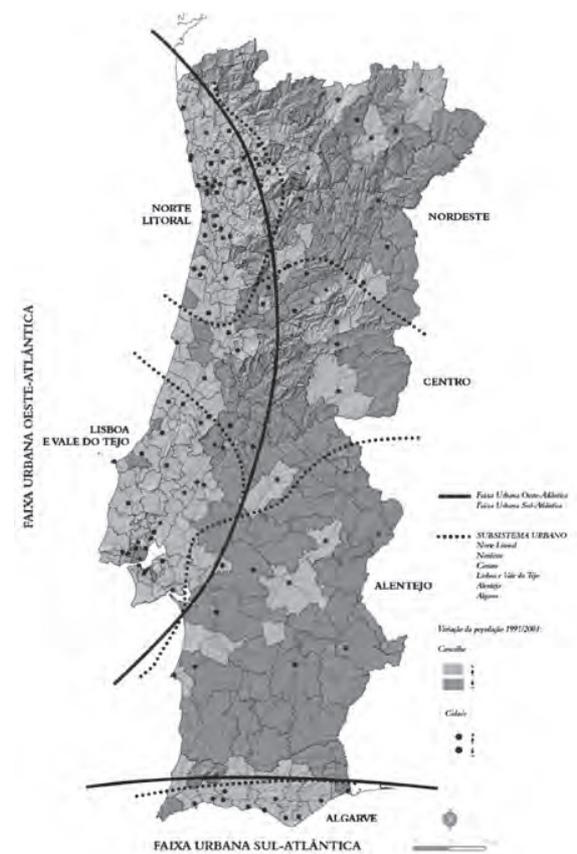
Mas esta urbanização dispersa, que ocupa uma extensa mas não muito larga faixa urbana, é hoje apanágio de toda a costa litoral do país, incluindo o litoral algarvio. É nesta faixa litoral que se encontram as maiores cidades portuguesas e a explicação deste tipo de ocupação é frequentemente encontrada na “existência de terras férteis, o estímulo da vida marítima que favoreceu a atlantização do povoamento e uma base topográfica relativamente plana, geradora de redes de circulação terrestre mais cómodas” (Atlas de Portugal).

Finalmente, temos um país do interior, semeado de médias e pequenas cidades de baixa densidade e de população envelhecida, que continua a perder população, mas onde ainda alguns “pólos de crescimento” ligados a indústrias tradicionais se mantêm.

Nesta extensa faixa territorial, algumas cidades médias (capitais de distrito) apresentaram níveis de crescimento importantes, mas insuficientes, salvo algumas excepções, para gerar uma dinâmica capaz de inverter a desertificação dos campos e das aldeias envolventes (Atlas de Portugal). Esta dinamização urbana – que proliferou, designadamente, em muitas cidades e vilas sedes de concelho – “coexiste a paredes-meias com extensas áreas rurais despovoa-

das (cuja população padece de elevados níveis de envelhecimento), é responsável pela constituição em certas regiões do interior de sistemas urbanos tendencialmente organizados em arquipélago, nos quais despontam focos circunscritos (mas diversificados)” (Carmona:2008:6).

Figura 4



Fonte: Atlas de Portugal

Embora seja um pequeno país, a ocupação do território português faz-se de formas muito diferentes na sua relação entre crescimento populacional e urbano e as actividades rurais, indústrias e terciárias, mas tendo como característica dominante uma ocupação dispersa do território.

Do ponto de vista do que interessa na discussão da cidade sustentável/compacta assinala-se dois traços fundamentais no crescimento urbano português:

- um crescimento espontâneo de “tipo periférico”, “clandestino”, sobretudo em torno da capital do país, embora presente ainda noutras cidades de menores dimensões;

- mas é sobretudo o resto do país fruto de um crescimento difuso de tipo rural, espalhado por quase todo o território litoral e interior .

A construção clandestina na região de Lisboa faz-se, sobretudo, como resposta ao crescimento demográfico rápido do final do século passado e face à incapacidade da cidade de Lisboa receber o afluxo migratório rural, depois os nacionais que regressavam de África pós-descolonização e, finalmente, a imigração dos autóctones dessas ex-colónias fugidos da guerra nos seus países.

Característica sobretudo da região de Lisboa, estimou-se nos anos 80 que 12,5% da população da área metropolitana vivia em residências sem licença de construção (cerca de 300 000 pessoas e 14 000 hectares). Explicando de forma rápida, este processo desencadeia-se a partir de loteamentos ilegais em territórios rurais, que são vendidos em co-propriedade e ocupados com habitação à medida das poupanças das famílias.

Figura 5 - Crescimento clandestino, Lisboa



A este tipo de ocupação – dispersa pela sua dimensão de formação de pequenos aglomerados – junta-se a urbanização difusa dos campos que estrutura o resto do território português, com predominância da faixa litoral. Mas qual é a lógica que estrutura esta urbanização difusa dos campos ou, se quisermos, a ruralização da cidade, que é característica de quase todo o território português?

Álvaro Domingues chama-lhe a Rua da Estrada, eu chamar-lhe-ia a Cidade da Estrada, e tem a sua lógica na ocupação sucessiva do único terri-

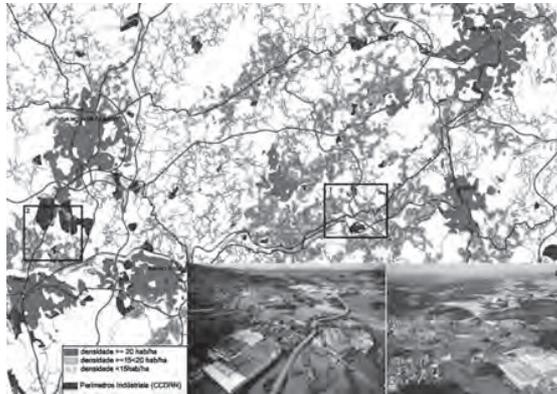
tório que está minimamente infra-estruturado com água, luz e caminhos – a estrada. Assim, a beira da estrada é ocupada por habitações, comércio e serviços, gerando uma ocupação urbana em cobra, que acompanha tanto as estradas principais como os caminhos rurais.

As razões desta ocupação encontra-as Álvaro Domingues quando afirma que o crescimento da urbanização difusa em Portugal não advém maioritariamente da especulação e ilegalidade de loteamento de proprietários, etc., mas bem só da ausência de planeamento adequado por parte do Estado e do aproveitamento “natural” das população das estradas e acessibilidades tradicionais que atravessavam o território português. “*Num país como Portugal, histórica e profundamente deficitário em infra-estruturação e que só teve auto-estradas e vias rápidas na década de 90, era de esperar que a dinâmica de crescimento do pós-guerra tivesse que produzir edificação algures. As estradas e o que nelas havia (electricidade e telefone, quando calhava) eram o suporte mínimo dessa edificação com acesso garantido*”. (2010: 16)

De facto, uma análise rápida do tipo de expansão urbana em Portugal, desde a periferia das cidades maiores de Lisboa e Porto até ao resto do território nacional, mostra os mesmos traços estruturais de construção ao longo da rede de vias de comunicação rodoviária. Mas no fundo, quase todo o território nacional está irrigado por uma rede capilar densa e minimamente infra-estruturada e que se vai ligando a um número superior de nós da rede arterial em diferentes pontos do território (Domingues: 2010).

A urbanização difusa em Portugal parece assim ser o resultado da incapacidade do Estado central e autarquias em controlarem a lógica do crescimento urbano, de definirem políticas de solo adequadas e de controlarem o crescimento das zonas mais centrais. Esta incapacidade do Estado confronta-se com a capacidade de uma miríade de actores que resolvem individualmente as suas necessidades habitacionais a partir de um *habitus*, rural ou urbano, mas onde a moradia individual de acesso em propriedade é o modelo cultural por excelência.

**Figura 6 - A “Cidade da Estrada”
no Crescimento urbano difuso no Vale do Ave**



Fonte: CEAU/FAUP, Porto, doc. interno; fotos Filipe Jorge, 2007, cedido por Álvaro Domingues

**Figura 7 - O Crescimento
“Ao Longo da Rua”**



Fonte: CEAU/FAUP, Porto, doc.interno; fotos Filipe Jorge, 2007, cedido por Álvaro Domingues

**Figura 8 - A edificação da “Cidade
da Estrada” na região de Setúbal**



Como refere Manuela Juncal (2009: 149), “O crescimento em extensão, na ausência de instrumentos de planeamento, assentou quase exclusivamente no processo de loteamento sem qualquer enquadramento estratégico ou de contexto territorial. Dada a predominância da pequena e média propriedade com pouca frente é frequente assistir-se ao loteamento de uma propriedade rústica através da abertura de infra-estrutura mínima de acesso, por vezes sem continuidade (em cul-de-sac) ou à espera que o vizinho lhe dê continuidade numa futura operação de loteamento. Noutros casos, dependendo da maior ou menor capacidade da produção imobiliária, a recomposição da grande parcela dá origem a um sistema compositivo de lotes para habitação unifamiliar ou multifamiliar. A transformação do solo rústico em solo urbano, através da sua subdivisão em partes – loteamento – é uma operação comum na construção deste território.”

Para já o conceito de cidade sustentável é uma utopia dos urbanistas

Face à importância da temática dada a necessidade de repensar a cidade e os modos de vida urbanos, não parece negativo assumir a discussão e recolocar a “sustentabilidade” da vida urbana na discussão. Apesar de nem sempre com consenso, a discussão sobre a cidade sustentável não é apenas uma oportunidade para rever as prioridades políticas como pode reintroduzir a temática essencial da redução de desigualdades de oportunidades entre os vários grupos sociais na apropriação da cidade.

Não sendo um processo fácil, o espalhamento urbano fez-se com uma convivência alargada de interesses materiais e culturais que estão muito enraizados nos vários actores sociais. Se se conseguir encontrar consensos práticos, esta revisão de objectivos poderá mesmo, a médio prazo, conduzir a uma reestruturação na ocupação dos territórios, à partilha da acção pública aos vários níveis de gestão e numa nova repartição de responsabilidades que não esqueça a actividade privada na produção da cidade.

Claro que quando se trata do urbanismo há vários matrizes conceptuais e técnicas, mas as soluções não são nunca “one best way”. É nos territórios concretos, considerando as suas histórias, os seus relevos, os seus recursos, etc, que as soluções emergem.

A defesa de uma abordagem sistémica, uma melhor compreensão do funcionamento dos sistemas urbanos, das lógicas dos actores, permitirá ajustar os modos de intervenção. Mas é preciso, sobretudo, um planeamento estratégico de longo prazo que assente numa clara determinação dos poderes públicos e para todos parece evidente o papel estruturante das mobilidades.

Como se apercebe, não são as questões técnicas que têm impedido uma melhor estruturação das formas urbanas. Os utensílios existem, mas tem faltado uma verdadeira visão estratégica que considere o território no seu conjunto, inspirando-se na célebre abordagem em rede e afastando-se das visões tradicionais das hierarquias urbanas, com uma profunda atenção aos contextos locais, às oportunidades globais e, sobretudo, atribuindo um papel central à história dos locais e às suas singularidades, bem como às articulações que os ligam aos espaços globais.

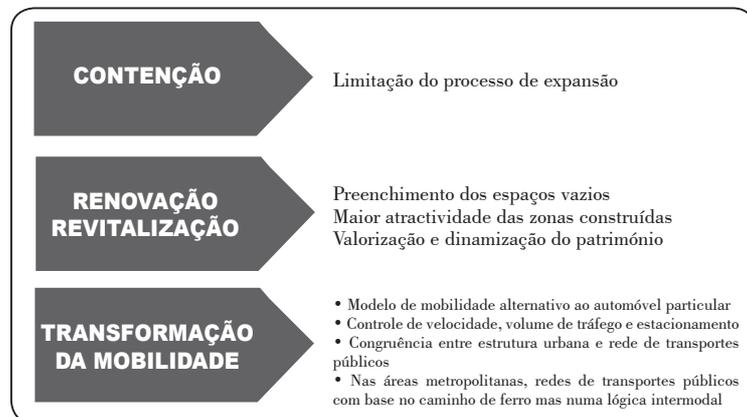
Para começar, deve reforçar-se as soluções de continuidades entre escalas, dando prioridade aos espaços de cozimento e de continuidade, às terras de ninguém entre bairros, aos espaços industriais desactivados, aos cortes estigmatizantes entre territoriais socialmente descontínuos, à densificação de zonas antigas, etc. Essencialmente, trata-se de cozer as novas ofertas urbanas e habitacionais, quer sejam de habitação ou de espaços comerciais ou de serviços, com a cidade existente, com uma preocupação de equidade territorial e coexistência funcional.

De uma forma prática, Graça Pontes da Silva identifica as dimensões de intervenção na cidade compacta através da:

- **CONTENÇÃO:** limitando a expansão
- **RENOVAÇÃO/revitalização:** Preenchendo os espaços vazios; maior atractividade das zonas construídas; valorização e dinamização do património
- **TRANSFORMAÇÃO E MOBILIDADE:** mantendo modelos de mobilidade alternativos ao automóvel particular; controle de velocidade,

volume de tráfego e estacionamento; congruência entre estrutura urbana e rede de transportes públicos

Figura 9 – Compactação níveis de actuação



Fonte: Graça Pontes da Silva, 2008

No conhecido relatório inglês “Towards a Strong Urban Renaissance”, publicado em 2005, é apresentada uma avaliação dos progressos realizados, tendo em conta que muitas das recomendações anteriores tinham sido entretanto consideradas. Essas medidas, associadas a um período de crescimento económico e de estabilidade, tiveram um forte impacto nas cidades inglesas, sendo identificada uma mudança de atitude que tem ancoragem em boas práticas urbanas com resultados muito valorizados. Essa atitude está espelhada em medidas de acção de onde se destacam como mais significativas.

- Desenvolvimento de planos de longo prazo, consistentes, que promovem o desenvolvimento, a sustentabilidade e a limitação do alargamento urbano suportada por sistemas de monitorização e de avaliação para verificar os resultados;
- Políticas de reabilitação de locais verdes e a renovação dos espaços públicos de forma a apoiar a compactação;
- Políticas para a ocupação de vazios urbanos e políticas de contenção das baixas densidades periféricas;
- Identificação dos actores chaves, incluindo os actores regionais e nacionais, e sua mobilização para o planeamento e a avaliação da execução dos projectos urbanos;
- Gestão da relação urbano-rural através da cooperação e da coordenação entre autoridades

urbanas e autoridades rurais e regionais, promovendo o desenvolvimento sustentável.

Embora pareça evidente que a actuação a nível da gestão do espaço e do planeamento urbano, em particular, será uma das vias a seguir em direcção à sustentabilidade, não emerge no debate actual uma forma urbana inequivocamente preferível. Todas as formas urbanas parecem ser mais sustentáveis em relação a determinados aspectos, mas não relativamente a outros. (Ponte da Silva:2008).

Serão assim de considerar e analisar os méritos relativos de formas urbanas alternativas. Muitos autores defendem que, em vez de se procurar uma forma urbana sustentável “definitiva”, a ênfase deveria ser colocada na busca de soluções adequadas a cada situação específica, de preferência de forma inovadora e prospectiva.

O segredo do êxito parece estar numa arte de extrema dificuldade, que é a realização de uma abordagem complexa e integrada que conjugue as restrições físicas preexistentes com as condições ambientais, económicas, sociais e culturais, na busca de uma solução adequada a cada situação.

Estamos muito longe de ter essa capacidade, a

minha especialidade como urbanista empenhada nas dimensões de sustentabilidade social das cidades está dramaticamente ausente na realização do planeamento urbano e regional.

Mas também essa procura da cidade sustentável questiona todas as dimensões de produção da cidade e não apenas a densidade e a forma urbana: a relação casa trabalho; a localização dos equipamentos, a miscenização social, a segregação socioespacial, a inclusão das chamadas áreas críticas, a reconversão de zonas degradadas e, claro, uma política de transportes. Assim, a tarefa prioritária do momento não é a de conceber a cidade ideal mas “re-conceber” as cidades existentes, numa concertação de uma multiplicidade de abordagens (económicas, sociais, ambientais, históricas, ...) e de co-responsabilização de todos os intervenientes privados, os vários níveis da administração, as famílias e as organizações da sociedade civil.

Para isso, faz-se um apelo ao reforço da interdisciplinaridade nas novas formas de invenção do viver em conjunto, explorando todos os utensílios, experimentando todas as inovações que permitirão melhorar a qualidade dos territórios e a qualidade de vida urbana.

Bibliografia

- ALFAYA, L; Muñiz, P. (ed.), *La Ciudad, de nuevo global/ The city, global again*, Colexio Oficial de Arquitectura de Galicia, Santiago de Compostela.
- ARROJA, 2009, “Ocupação dispersa, problemáticas, custos e benefícios”, in *Sociedade e Território*, pp.107/117.
- ASCHER, F., 1995, *Métapolis ou l’avenir des villes*, Éditions Odile-Jacob, Paris.
- ATLAS DE PORTUGAL, 2010.
- BOCHET, B. e outros, sem data., *La ville dense et durable: um modèle européen pour la ville* in www.geoconfluences.ens.lsh.fr/doc/transv/DevDur/DevDurScient3.htm
- BORREGO e outros, 2006, “How urban structure can affect city sustainability from na air quality perspective”. *J. Environmental Modeling & Software*: 21. pp. 461-467 citado por Helena Martins e outros Custos externos da mobilidade, in *Sociedade e Território: ocupação dispersa: problemas, custos e benefícios*, 2009: p. 94 e seguintes.
- BRANDÃO ALVES, F; Cortesão, João Granadeiro, 2009, “Dispersão urbana: Uma oportunidade” in *Sociedade e Território, Ocupação dispersa, problemáticas, custos e benefícios*, pp. 67/74.
- BURTON, E., 2001 (2.^a edição), “The Potential of the Compact City for Promoting Social Equity” in Katie Williams, Elizabeth Burton and Mike Jenks, *Achieving Sustainable Urban Form*, SPON Press, New York pp. 19/29.
- CARMO, Renato Miguel, 2008, *Capital social e policentrismo: para uma análise reflexiva das políticas públicas*, Colóquio Ibero de Estudios Rurais, p. 6.:22.
- CARVALHO, Jorge, 2009, “Custos e benefícios, à escala local da ocupação dispersa” in *Sociedade e Território: ocupação dispersa: problemas, custos e benefícios*, 2009: pp. 42-50.
- COMBY, Joseph, 2009, “L’expérience française de l’étalement urbain” in *Sociedade e Território: ocupação dispersa: problemas, custos e benefícios*, 2009, pp. 51-60.
- DOMINGUES, Álvaro, 2010, *A Rua da Estrada*, Dafne Editora, Porto.
- FERRÃO, João; Marques, Teresa Sá (2003), *Sistema Urbano Nacional – Síntese, Lisboa*, Direção Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano.
- FERRÃO, João; Henriques, Eduardo B.; Neves, António O. (1994), “Repensar as cidades de média dimensão”, in *Análise Social*, vol XXIX(129), 1123-1147.
- FERREIRA, A.; Martins, H., Miranda, A.I. and Borrego, C. (2005), “Population Exposure to Atmospheric Pollutants: the influence of Urban Structure”. In *1st Environmental Exposure and Health Conference*, Atlanta, EUA, 5-7 October 2005 – Environmental Exposure and Health: WITPress, pp. 13-22. citado por Helena Martins e outros (2009).
- JUNCAL, Manuela, 2009, “Ocupação dispersa do território urbano: Regulação da ocupação dispersa: Caso de Vila Nova de Gaia” in *Sociedade e Território, Ocupação dispersa, problemáticas, custos e benefícios*, pp. 148/157.
- LUFKIN, Sophie, s/data, *Sustainability, so what? Retour critique sur les promesses du développement urbain durable* in http://www.pacte.cnrs.fr/IMG/pdf_Sustainability_Lufkin.pdf
- MARTINS; Helena, Lopes. Myriam, Silva, João, Gomes, Pedro, 2009, “Custos externalidades da mobilidade” in *Sociedade e Território, Ocupação dispersa, problemáticas, custos e benefícios*, pp. 86/96.
- ONU, 2009, United Nations Human Settlements Programme, UNHabitat, Planning sustainable cities in GLOBAL REPORT ON HUMAN SETTLEMENTS.
- ONU, WORLD COMMISSION on Environment and Development, 1987, *Our Common Future*, Oxford University Press (Relatório Brundtland).
- PEREIRA, Margarida; Carranca; Maria Adelaide, 2006, *Governance in the Lisbon Metropolitan Area: between the ambition, reinforcing the international rank and the will for deeper internal territorial cohesion*. Lisboa: e-Geo - Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Régional Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa 2.
- PONTES DA SILVA, Graça, 2008, “Algumas Notas sobre o Modelo de Cidade Compacta” in *Prospectiva e Planeamento*, Vol. 15-2008, pp. 101/125.
- THEYS, Jacques, S/data, - L’approche territoriale du “développement durable”, condition d’une prise en compte de sa dimension sociale. in. *Économie, géographie, politique, droit, sociologie* Dossier: Approches territoriales du Développement Durable Page 1 of 14 ; <http://developpementdurable.revues.org/index1475.html>
- THEYS, Jacques, 2000, Développement durable, villes et territoires: innover et décloisonner pour anticiper les ruptures in http://www.a211.qc.ca/web/document/theys_2000.pdf
- ROGERS, R. et, al, 2005, *Towards a Strong Urban Renaissance*, Urban Task Force.
- UE, 2006, *Urban Sprawl in Europe: the ignored Challenge*, European Environmental Agency, UE.