

A URDIMENTA DE PENÉLOPE

JOSÉ M. REIS CORREIA¹

Resumo – Este artigo procura fazer uma reflexão sobre os desafios, fundamentos e dilemas do urbanista na construção de uma *praxis* urbanística no complexo contexto da cidade alargada. Num primeiro momento, abordamos sumariamente a gestão urbanística nas suas práticas, instrumentos e desajustes funcionais, reflectindo sobre o fundamento ético da acção do urbanista. Num segundo momento, abordamos a identidade sistémica do espaço urbano, e a necessidade em reavaliar os padrões de legibilidade do urbanista sobre os factores base de construção dessa identidade, nomeadamente, os limites, as dinâmicas e as tensões, na procura de um vínculo a uma *praxis* urbanística perceptiva e operativa.

Palavras-chave: *Praxis*, ética, espaço urbano, limite, dinâmicas, tensões, urbanística, gestão urbanística.

Abstract – PENELOPE'S LOOM. In this text we discuss the challenges, foundations and perplexities an urbanist encounters in his/her commitment to build an urban *praxis* in the context of the enlarged city. First we take a look at urban management: its actions, tools and functional incoherencies, guiding reflection towards the ethical underpinnings of an urban planner's actions. In the second part we examine the systemic identity of urban space and encourage a re-evaluation of the basic factors that build the legibility patterns of this identity – particularly the limits, dynamics and tensions – in the search of a link to an urbanistic *praxis* that is at once perceptive and operative.

Key words: *Praxis*, ethics, urban space, limit, dynamics, tensions, urbanism, urban management.

Résumé – LE TISSAGE DE PÉNÉLOPE. On propose une réflexion sur les défis, les fondements et les dilemmes rencontrés par l'urbaniste qui tente de construire une *praxis* urbanistique correspondante au contexte complexe de la ville élargie. On

¹ Mestre Arquitecto. Assistente Convidado do Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa e investigador do Centro de Estudos Geográficos.

E-mail: r_correia@fl.ul.pt

aborde d'abord sommairement les pratiques fonctionnelles, les instruments et les difficultés de la gestion urbaine, confrontés aux justifications éthiques de l'action de l'urbaniste. Puis, on aborde l'identité systémique de l'espace urbain et la nécessité de revalider les modèles de légibilité par l'urbaniste des facteurs de base de la construction de cette identité, en particulier ses limites, ses dynamiques et ses tensions, de façon à atteindre une *praxis* urbanistique perceptive et opérative.

Mots-clés: *Praxis*, ética, espaço urbano, limite, dinâmicas, tensões, urbanística, gestão urbanística.

*“Colocando um grande tear nos seus aposentos
(...) trabalhava de dia ao grande tear;
Mas desfazia a trama de noite à luz das tochas.
Deste modo durante três anos enganou os Aqueus”*
(HOMERO, 2003: 40-41)

I. INTRODUÇÃO

A imagem do esforço de Penélope em gerir, controlar ou, se se quiser, enganar, a temporalidade, estruturando uma urdidura no limite físico do seu tear, como estratagema, modelo e reflexo da necessidade em manter a sua integridade ética e moral, face a um contexto que quer controlar, mas que não domina, é imagem significativa desta reflexão sobre a ideia de cidade projectada naquilo que é a gestão urbanística, no território metropolitano português (fig.1), num tempo em que a cidade se nos apresenta, distendida, elástica, extensa, «*difusa, de bajas densidades y altas segregaciones, territorialmente despilfarradora, poco sostenible*» (Borja, 2005)². «A cidade – cada cidade alargada – terá que ser assumida tal qual hoje ela é, com a sua real expressão territorial, com as suas continuidades, mas também com os seus fragmentos e vazios, com as suas periferias mais próximas, com as suas diversas formas e funções» (Carvalho, 2003: 241).

Num tempo em que os referenciais formais dos tecidos urbanos consolidados deixaram de ser representativos da agregação, tanto de sentido cívico, como das identidades sociais, formais e simbólicas; num tempo em que, cada vez o urbanista trabalha mais com vazios/ocos funcionais, sociais, infra-estruturais; num tempo em que o centro tradicional se apresenta estruturalmente densificado e socialmente vazio; num tempo em que as ultra-periferias, limites desta “Cidade Nova”, se projectam e revelam em malhas proto-ocupadas, formalmente desconexas, separadas por “vazios mutantes” mais ou menos extensos, interstícios de ruralidades abandonadas e esvaziadas do seu sentido funcional básico (fig. 2), a imagem significativa do esforço de Penélope valoriza a esperança mais consistente, que prevalece como *mimesis*³, paradigma da leitura do espaço urbano, e

² http://www.cafedelasciudades.com.ar/numero_dos.htm, 2005: 4.

³ «*Mimesis* – Acto que consiste, pela reflexão, em recriar a vivência» (Rodrigues, 2002: 98).

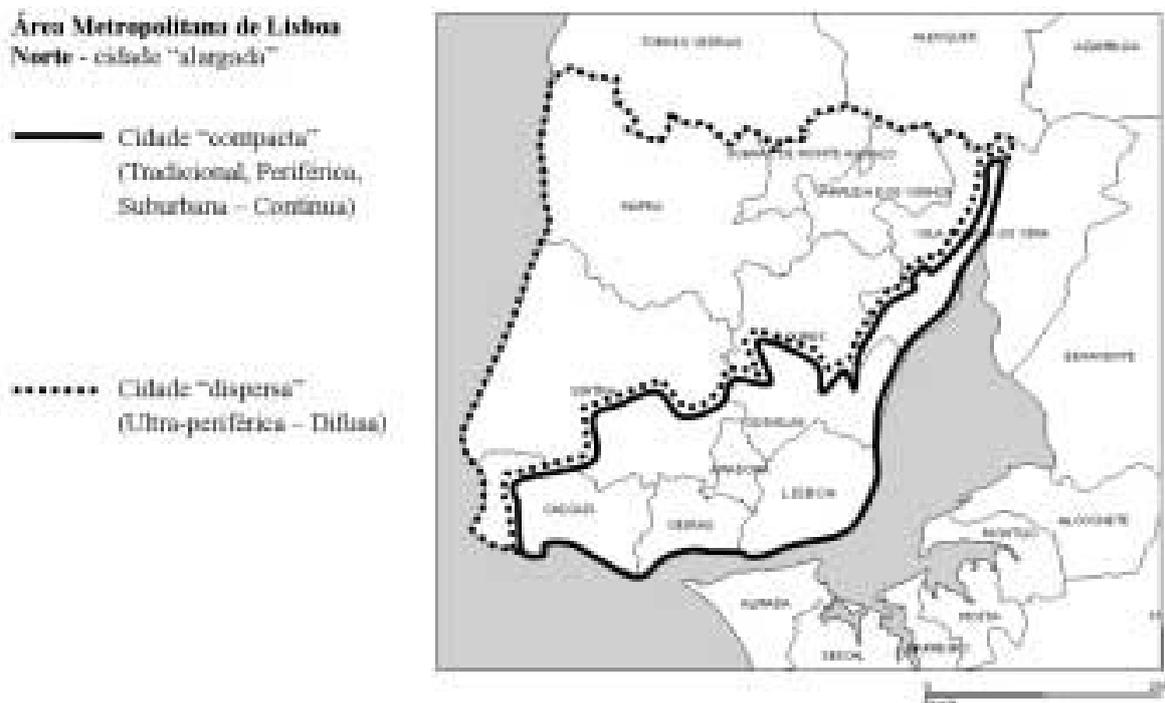


Fig.1 – A cidade alargada: ora compacta; ora contínua e distendida;
ora difusa e dispersa.

*Fig.1 – The extended city: now compact, now continuous and stretched,
now diffuse and spread out.*

que se reflecte na afirmação lapidar: «contextualizar para significar, para entender»⁴. No entanto, este postulado tem a sua *nemesis*, expressa num “sentir” que corta transversalmente a cultura e a sociedade portuguesas, e que se consubstancia «no gosto da glosa jurídica, da astúcia formal, da conciliação do inconciliável quando o mais empírico interesse pessoal ou social está em jogo, sem jamais pôr em questão o sistema que sob conteúdos diferentes em cada época, (...) se reconstitui e de novo se fecha sobre si mesmo.» (Lourenço, 1992: 51).

O pensar e gerir a cidade em Portugal, bem como a *praxis* que lhe está inerente, enfrenta estes “partidos” que, bastas vezes, apesar de aparentemente inconciliáveis, se apresentam fundidos tanto no discurso tecnocrático, como nas práticas urbanísticas. Ao urbanista resta um único “farol” de resistência: a consciência do essencial, de que objecto e objectivos são mutáveis, diacrónicos. Ao urbanista resta-lhe a *praxis* consciente, reflectida na certeza incontornável lembrada por Galileu, à beira do desespero – *Eppur si Muove!*⁵, que adaptada ao contexto presente se reformula – *No Entanto Transforma-se!* certeza que referenciamos a um triplo postulado:

Em primeiro lugar, «as técnicas do urbanismo correspondem a um estado de reflexão sobre a cidade e sobre o alcance do urbanismo e a uma situação

⁴ Nuno Portas; asserção proferida no 1.º Encontro Internacional *Território, Memória e Futuro*. Idanha-a-Nova, Setembro, 2005 (actas não publicadas).

⁵ «No entanto move-se», frase que a lenda atribui a Galileu Galilei, quando este, julgado por heresia, foi obrigado a abjurar a sua tese, de que a Terra se movia em volta do Sol.

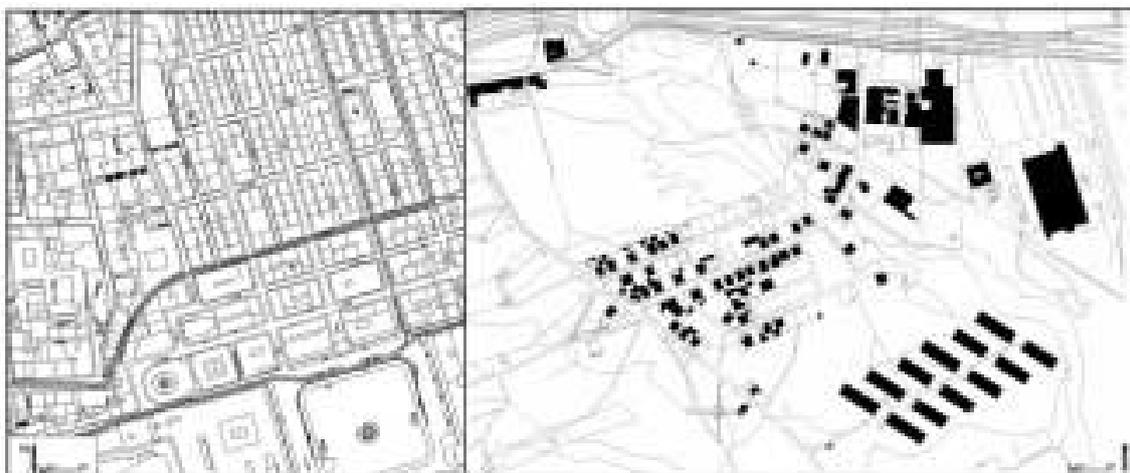


Fig. 2 – O tecido urbano consolidado da cidade tradicional,
e a ocupação/uso do solo nas ultra-periferias

Fig. 2 – *The compact urban fabric of a traditional city,
and land occupation/use in the distant outskirts*

dos problemas urbanos» (Merlin, 1991: 5) e, enquanto tal, se integram numa *praxis*⁶ dirigida para “O Percepcionar”, “O Agir”, “O Integrar”, e para “O Interligar”, sendo esta activada num contexto sistémico intermutável, entendido como natureza e identidade do espaço e da forma urbana.

Em segundo lugar, essa *praxis*, procura equilibrar, as questões fundamentais subjacentes e ligadas em permanência, à noção de ordenamento do território, tal como as considera Pierre Merlin, a saber:

- «← le rapport à la planification et aux idées libérales, actuellement dominantes ;
– les conflits possibles entre la priorité au développement économique et la volonté d’égaliser les chances sur le plan spatial;
– les contradictions entre la recherche de l’efficacité et celle de l’équité;
– les oppositions possibles entre l’aménagement et la protection de l’environnement» (Merlin, 2002: 21).

⁶ Propomo-nos enquadrar o termo *praxis* pela seguinte explanação: «Recordemos a diferenciação aristotélica entre *poiesis* e *praxis*. A primeira visa a fabricação de um objecto; é uma acção produtora, eminentemente reificadora, que termina quando a realização se logrou. A casa está construída, acabou a acção. A casa é, pois, o limite (*peras*) da acção poiética. Aristóteles chamava-lhe o movimento imperfeito do imperfeito. A *praxis*, ao contrário, movimento perfeito do perfeito (há que ter em conta que, no contexto aristotélico, a pura *praxis* ou actividade plena é a actividade noética, a *noesis-noeseos*, própria da divindade), a *praxis*, dizia eu, não aponta directamente a um produto, nem vem imposta coactivamente desde fora; é uma acção que radica da capacidade energética do sujeito – *exis* – que não acaba quando a obra – o produto – está terminado, construído. Trata-se de uma acção imanente e transitiva que habilita o sujeito prático; é, portanto, uma acção que reverte em favor do sujeito, cujo efeito não é a produção ou a transformação de algo, mas a realização deste em termos de aperfeiçoamento ou optimização sem limites. A *praxis* é o exercício efectivo das faculdades do homem, no preciso acto de esse exercitarem, pelo que a *praxis* faz crescer e não engordar; reverte em favor do sujeito como hábito.» (Cantista, 1983).

Em terceiro lugar essa *praxis*, enfim, será a prova de força que o urbanismo português actual terá de enfrentar, expressa, por um lado, em cada desafio ou dilema colocado por cada uma das questões levantadas por Merlin; e, por outro lado, interiorizar que, estruturalmente, «o planeamento urbano terá de ser cada vez mais processual e estratégico, mais participado e responsabilizador. Mas também (...) mais guiado por valores. E feito em boa medida de pequenas iniciativas que a visão torna fortes e relevantes» (Ferrão, *in* Portas *et. al.*, 2003: 225).

Assim, procurar a identidade da *praxis* na consciência e postura que o urbanista assume a cada momento no contexto da cidade – espaço urbano – é cada vez mais relevante, porque cada vez mais o urbanista se encontra implicado na directiva do novo paradigma, “o agir local, pensar global” (DGOTDU, 2003). Sobretudo, tendo em conta que ganha “corpus teórico” uma via emergente, sintetizada na visão do Conselho Europeu de Urbanistas sobre as Cidades do século XXI (DGOTDU, 2003), que expressa uma visão de uma cidade coerente, e do envolvimento multifacetado do urbanista. As políticas activas já projectam claramente o desafio desta visão, que se consubstancia na pressão, formal e institucional, sobre as práticas, e se relativiza na assunção programática, «de lançar uma política de cidades que deverá visar o sistema urbano como um todo e as cidades que o constituem»⁷, dando prioridade à construção de uma estrutura coerente de governabilidade das, e entre as, várias escalas territoriais⁸.

Esta via emergente confronta uma percepção sistémica com a leitura e visão fragmentada do espaço urbano. Este confronto, porventura, deriva de uma limitação dimensional reflectida, por um lado, no “olhar” a natureza do espaço urbano como realidade fragmentada, quer ao nível da análise, quer a nível do diagnóstico, e, por outro, no “agir” que implica uma objectividade e operatividade sistémica. Interligar estas duas premissas, cujo confronto tem a sua génese no paradigma emergente, é o nuclear deste desafio. Este desafio, que se quer, ou melhor, se exige, implicado cada vez mais, na procura da coesão entre objecto e objectivos, integrando e contextualizando a realidade sistémica intrínseca ao complexo fenómeno do espaço urbano, numa constante avaliação prospectiva. A sua premência está presente nas políticas urbanas recentes⁹, que têm por objectivo programático estabilizar uma *praxis* que integre e articule «qualidade de vida e funcionalidade, competitividade e inovação, reabilitação e valorização dos espaços públicos, qualificação e reinserção urbana»¹⁰; esta amálgama programática tem, bem o sabemos, a sempre presente orientação institucional e programática básica, o construir e consolidar uma *praxis* socio-urbanística, integrada e sustentável, sempre almejada, mas que se tem revelado, na sua opera-

⁷ Resolução do Conselho Ministros n.º 143/2005, de 7 de Setembro.

⁸ *Programa do XVII Governo Constitucional*, 2005 *in* <http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonly-res/631A5B3F-5470-4AD7-AE0F-D8324A3AF401/0/ProgramaGovernoXVII.pdf>: 96.

⁹ Resolução do Conselho Ministros n.º 143/2005, de 7 de Setembro.

¹⁰ Resolução do Conselho Ministros n.º 143/2005, de 7 de Setembro.

cionalidade, deficitária. Isto acontece porque sendo forte na promoção urbanística da imagem urbana, é tímida e desconexa na aposta da qualificação social e cívica, criando hiatos na construção da sustentabilidade e coesão dos projectos e programas activados¹¹, estruturando tímidas linhas de ancoragem a eixos sustentáveis, gerando diacronias que minam a sustentabilidade da própria *praxis* no quadro de gestão, tanto espacial (nas estruturas físicas implicadas), como temporal (nas dinâmicas geradas no plano vivencial).

A exigência que esta via coloca, vinculada nas políticas recentes de raiz sistémica e transversal, suporta-se em canais com fortes *handicaps*. A sua transversalidade decorre da variedade de departamentos envolvidos e emana do topo para a base; do directório europeu, para a estrutura executiva nacional. É na base que este processo transversal perde a sua dinâmica, quando vê confrontada a sua projecção indutora de uma *praxis* com a matriz instituída de raiz administrativa e legalista. Destacamos dois blocos onde essa clivagem mais se faz sentir: um, na gestão urbanística; o outro, naquilo que é a expressão máxima do urbanismo. Um instrumentaliza práticas; o outro, gera e induz a *praxis*. É nestes blocos que – e retomando a imagem significante inicial – ‘Penélope’ força ao limite o seu estratagema.

II. GESTÃO URBANÍSTICA, UM PARADOXO ÉTICO

A gestão urbanística apresenta-se como o «conjunto das medidas e acções em que se traduz a implementação do processo de planeamento, nomeadamente dos planos urbanísticos e dos seus programas de realização» (Lobo *et al.*, 1990: 207). Nesta tarefa é implicada a máquina administrativa do funcionalismo público. É no de âmbito local¹² que esta máquina tem um papel mais interventivo, precisamente porque a administração pública tem um quadro específico de poderes¹³, atribuições¹⁴ e competências que lhe são inerentes, e que a implicam na gestão e administração do território. Esse conjunto de atribuições e competências tem vindo a ser “construído” no quadro democrático dos últimos trinta anos, acompanhando a grande mutação das áreas metropolitanas protagonizada a partir dos anos 60 do século XX. Este processo gerou uma “máquina administrativa” complexa, pelo menos nos municípios das áreas metropolitanas, e

¹¹ URBAN, PROQUAL; em alguns casos, as áreas de actuação de um programa transitam para o outro programa na sua integralidade, transpondo inclusivamente as acções, prevalecendo a ideia, de falta de sustentabilidade do pós-período “alavanca” que o programa específico representa e imprime.

¹² Apesar do exercício das suas competências se fazer sem prejuízo das competências designadamente consultivas de outras entidades. Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

¹³ «Consultivos, de planeamento, de gestão, de investimento, de fiscalização, de licenciamento». Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

¹⁴ Especificamente aquelas que lhes estão atribuídas no domínio do Ordenamento do Território e Urbanismo. Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro.

das mais “eficazes”¹⁵ que a administração pública portuguesa possui se avaliarmos a sua “eficácia”, por um lado, pela adaptação e maleabilidade das estruturas tecno-administrativas ao quadro legal em permanente mutação; e, por outro, pelo número de licenças de construção ou alvarás de loteamento emitidos, ou mesmo pelo espaço urbano produzido (não julgando neste contexto a sua qualidade) nos últimos trinta anos. No entanto, esta “eficácia” tem-se revelado profundamente rígida e estruturalmente permissiva na resposta aos problemas urbanos e tensões territoriais. A “máquina administrativa” sofre desgaste quando cruza ou confronta o seu “método” procedimental quer com o de outras competências administrativas, quer com as pretensões dos particulares que se apresentam diversas em escala e oportunidade, no quadro dos perímetros urbanos¹⁶ ou fora deles. A rigidez e permissividade estruturais são sintoma degenerativo da falta de entrosamento entre os procedimentos de gestão urbanística, naquilo que implica a sua acção temporal e espacial, e as programações geradas e impulsionadas pelo processo de planeamento urbanístico. Esta falta gera uma dislexia decisional, agravada por um quadro de referenciais equívocos, que envolvem os procedimentos e acções da gestão urbanística. Elegemos alguns pontos focais onde a tensão dos equívocos é clara:

- a) a “invariante” cadastral (fig. 3) – Os trabalhos da administração que envolvem o planeamento e gestão urbanística baseiam-se no cadastro de propriedade rústica¹⁷. A única base de referência é dos anos 50 do século passado¹⁸, sendo o registo de informação da transformação fundiária operada estruturalmente deficitário, disperso e incoerente, porque muitas vezes o registo cartográfico não é validado;
- b) a identidade e integridade do perímetro urbano¹⁹ – Nos últimos quinze anos o conceito de perímetro urbano sofreu uma evolução estrutural. Inicialmente o limite era função e enquadramento de usos dominantes²⁰, expressão que modelou os perímetros urbanos da 1.^a geração de Planos Directores Municipais. Depois, vingou um conceito integrado²¹ de perímetro urbano, sustentado operativamente, implicado tanto na modelação da revisão dos Planos Directores Municipais de 1.^a geração como na nova geração de planos urbanísticos (planos de pormenor e de urbanização). Esta evolução levanta problemas específicos, naquilo que é a hierarquia

¹⁵ Aqui eficácia deverá ser lida no sentido estrito das competências legais atribuídas.

¹⁶ Este tipo de pretensões configura-se desde a moradia unifamiliar à grande superfície comercial; desde a localização do atrelado de “comes e bebes” à localização de uma unidade industrial.

¹⁷ Este levantamento não abrange a propriedade urbana.

¹⁸ *Cadastro geométrico da propriedade rústica*. IGP, 1950/51, esc. 1:2.000

¹⁹ «Demarcação do espaço relativo aos aglomerados, afecto ao uso urbano. Esta demarcação serve vários objectivos, como o estabelecimento de taxas e impostos, regulamentos específicos, áreas de planeamento, etc.» (Roxo, A.; Matos, C. 1991: 60).

²⁰ Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 de Março.

²¹ Lei n.º 48/98, de 10 de Dezembro e Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro.

e identidade dos sistemas urbanos (fig. 4), mais precisamente, na efectiva assunção do nível da hierarquia dos aglomerados e da sua objectivação institucional. Este tipo de hierarquização (Povoação, Vila, Cidade²²) é instituído por Lei, e embora essa “institucionalização” não confira qualquer limite geográfico ou fundamento sistémico aos lugares, ela acarreta, no entanto, um “vínculo” e limite estatístico²³, o que causa problemas na avaliação analítica dos lugares. O perímetro das cidades, e a sua assunção na estrutura territorial administrativa, é vital para uma gestão eficaz dos perímetros urbanos no quadro metropolitano, porque estes necessitam, cada vez mais, de ser validados e integrados estruturalmente por sistemas urbanos territorialmente coerentes, e analiticamente fiáveis;



Fig. 3 – Extracto de planta do cadastro geométrico da propriedade rústica. IGP. 1950/51 – esc. 1:2000; e foto aérea (cobertura recente).

A cartografia da propriedade rústica de 1950/51, continua a ser a base de trabalho referencial no planeamento e gestão urbanística.

Fig. 3 – From the rural property geometric cadastral map.

IGP 1950-51 – scale 1:2,000; and aerial photo (recent coverage).

The 1950-51 rural property cartography remains that reference work used in urban planning and management.

- c) conflitos tutelares – Na base destes conflitos está a existência de centros de decisão com vínculos institucionalmente difusos, quer territorial, quer administrativamente. A representatividade da hierarquia “regional” na administração e gestão do território é um caso paradigmático no contexto português: juntas metropolitanas sem poderes, estruturas de coordenação

²² Lei n.º 11/82, de 2 de Junho.

²³ *Atlas das Cidades Portuguesas* (2002) – Instituto Nacional de Estatística; «A informação utilizada na elaboração do Atlas provém em boa parte dos Censos 2001, sendo estes dados analisados ao nível de desagregação territorial máxima, isto é, ao nível da subsecção estatística. A restante informação provém de outros inquéritos do INE e foi desagregada geograficamente ao nível da freguesia», *in* Destaque do INE, informação à comunicação social de 7 de Junho de 2002.

- regional que não afirmam um poder regional efectivo, mantendo, pela sua natureza ambígua, uma tutela umbilical com o poder central;
- d) operatividade urbanística – Das tensões de operatividade que caracterizam a implementação e execução dos planos, destacamos:
- aquelas que derivam do vínculo e estrutura da propriedade, e da edificabilidade que lhe é associada;

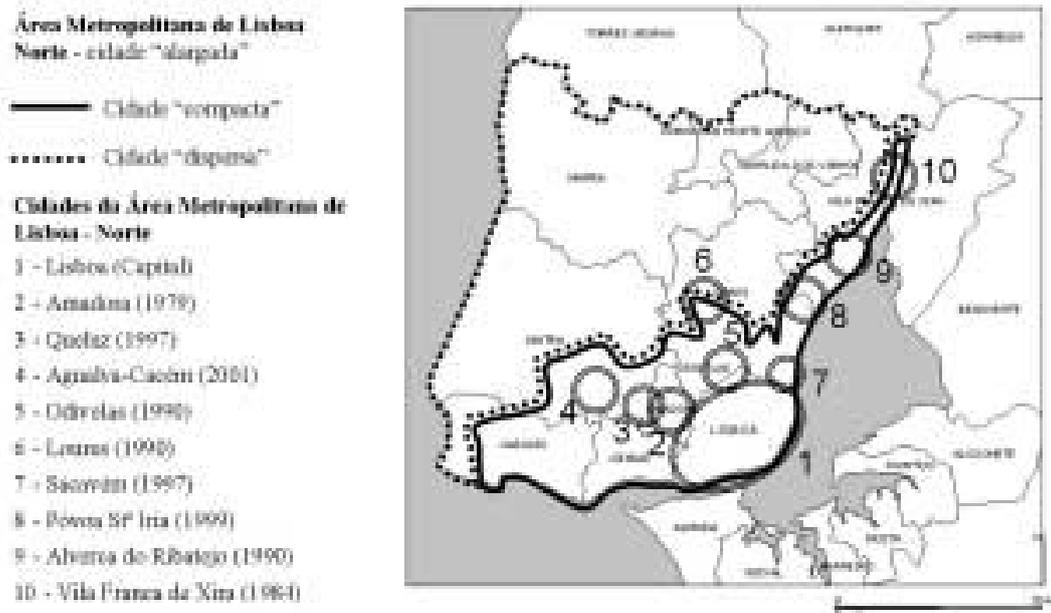


Fig.4 – Distribuição espacial das cidades, por data da sua criação, na AML margem Norte.

Fig. 4 – Spatial distribution of cities, by the date on which they were established, located on the northern bank of the Lisbon Metropolitan Area.

- aquelas que derivam da implementação dos sistemas e instrumentos de execução dos planos, e a sua associação explícita ao direito e dever de urbanizar, expressos no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial²⁴;
- aquelas que derivam da falta de entendimento universal dos mecanismos operativos previstos na lei, tanto ao nível da gestão urbanística, *latu sensu*, como ao nível das estruturas administrativas notariais e registais. As clivagens entre processo urbanístico e processo notarial põem em causa a operatividade dos mecanismos criando procedimentos híbridos, contratos de urbanização, que se estabelecem como forma de ultrapassar tensões e impasses entre estruturas.
- aquelas que derivam da leitura dúbia do que é uma “operação de reparcelamento”²⁵ não se distinguindo claramente, do ponto de vista operativo, nem procedimental, da “operação de loteamento”.

²⁴ Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro.

- e) áreas urbanas sujeitas a regimes jurídicos excepcionais – Verifica-se uma descontextualização das lógicas operativas de referência através da criação de regimes excepcionais²⁶ que criam sistemas e lógicas operativas paralelas, gerando por sua vez, práticas de gestão desconexas, completamente descoordenadas do *corpus* de referência legal, arrastando a sua coerência, criando, por via paralela, uma execução assistémica (Oliveira, 2002a: 29). Como exemplo, destacamos a incoerência entre o conceito e delimitação de “unidades de execução”, prevista no Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT)²⁷, e as “unidades de intervenção” previstas no regime jurídico excepcional da reabilitação urbana²⁸, que abre caminho às sociedades de reabilitação urbana;
- f) espaço público²⁹ e domínio público³⁰ – Espaço público é uma noção cara ao urbanista, mas desconhecida, no entanto, do Direito. A “constituição” do espaço público é feita na base pela constituição do domínio público. Esse processo tem enorme relevância nas operações urbanísticas³¹, pois é nesse quadro que se estabilizam as áreas de cedência para o domínio público, e que se colmatam as diversas necessidades “de metros quadrados”, não só para espaços públicos, mas também para áreas de equipamentos colectivos, e para infra-estruturas. É, pois, sobre os espaços públicos que incidem problemas delicados de estruturação, qualificação e programação. Estes revelam-se principalmente em três aspectos:
- na programação das categorias de qualificação do solo admitidas na delimitação dos perímetros urbanos, como afectas à estrutura ecológica necessária ao equilíbrio do sistema urbano;
 - na programação do espaço público (constituído como domínio público), naquilo que é o reconhecimento, estruturante e qualificador, da imple-

²⁵ prevista no regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (RJIGT) - Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 Dezembro.

²⁶ Nomeadamente; o regime excepcional para a reconversão das AUGI – Lei n.º 91/95, de 2 Setembro; o regime excepcional criado para o programa Polis – Lei n.º 18/2000, de 10 de Agosto; o regime excepcional que cria as sociedades de reabilitação urbana – Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio.

²⁷ Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro.

²⁸ Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 de Maio.

²⁹ «La notion d’espace public n’y fait cependant pas toujours l’objet d’une définition rigoureuse. On peut considérer l’espace public comme partie du domaine public non bâti, affectée à des usages publics. L’espace public est donc formé par une propriété et par une affectation d’usage» (Choay, 1996: 320).

³⁰ «Conjunto das normas que definem e regulam os direitos que se exercem sobre as coisas públicas (acepção institucional)» (DGOTDU, 2005: 158).

³¹ Operações materiais de urbanização, de edificação ou de utilização do solo e das edificações nele implantadas para fins não exclusivamente agrícolas, pecuários, florestais, mineiros ou de abastecimento público de água.

- mentação de modelos inovadores, integradores e indutores da apropriação social, vivencial e cívica dos espaços públicos;
- em factores de imponderabilidade programática na definição tanto das áreas a cativar, como dos seus fins, na gestão de operações urbanísticas complexas, quer elas se estruturem a partir de figuras de planeamento (planos de pormenor), ou em operações urbanísticas de relevância e impacto territorial (ex. grandes superfícies comerciais).

Esta distorção da gestão e políticas urbanísticas reflecte a mutação “degenerativa”³², que tem formatado o espaço urbano das áreas metropolitanas portuguesas nos últimos anos. Os equívocos e hiatos do sistema não suportam a flexibilização estratégica, amarrados que estão à flexibilidade discricionária, que mina o campo decisório, abrindo caminho à discricionariedade aleatória, criando um paradoxo ético. Paradoxo revelado, por um lado, na necessidade e premência em interagir a que estão sujeitas as estruturas administrativas, técnicas e políticas; por outro, na necessidade de sustentar uma base crítica, ligada à monitorização efectiva, do estado do ordenamento do território. A raiz ética, do paradoxo, estará no entendimento de que, «o domínio da acção é muito aleatório, muito incerto. Impõe-nos uma consciência muito aguda dos imprevistos, mudanças de rumo, bifurcações e impõe-nos a reflexão sobre a sua complexidade» (Morin, 1991: 97). O equilíbrio e integração entre *praxis* e ética é fundamental para ultrapassar este síndrome do “faz e desfaz” de visão fechada, limitada na sua acção, porque sempre expectante e retroactiva, muito próximo à acção dúbia e secreta de Penélope, na imagem significativa apresentada como ponto de partida para esta reflexão.

A alternativa será “ver” a natureza da cidade como sistémica, e a sua identidade matricial como mutável, conquistando a todo o momento um “olhar” assertivo de que: «as coisas são como são, tenhamos a coragem de as afrontar e lutar para as alterar! O que nos distingue não serão os objectivos. Mas o modo como se pretende atingi-los»³³. No fundamento desta asserção estará, porventura, a chave do equilíbrio entre estes dois princípios – *praxis* e ética – a qual é fundamental para a reavaliação e reestruturação dos níveis processual, procedimental e operativo, dos instrumentos que implicam a modelação do espaço urbano.

³² Entendimento muito próximo, ao processo de carcinogénese, ou seja, de cancro, processo que evolui lentamente, podendo levar vários anos para que uma célula cancerígena origine um tumor detectável; este processo inclusive passa por vários estágios antes de chegar à visibilidade tumoral.

³³ Afirmção atribuída a Vítor Figueiredo, Arquitecto (1924-2004).

III. URBANÍSTICA, PARADIGMA MUTÁVEL

«Consideremos apenas esta pergunta: o *locus urbis*, uma vez determinado, em que modo influencia o indivíduo e a colectividade? Interessa-me esta pergunta apenas no sentido que Max Sorre lhe deu como base da ecologia: de que modo o ambiente influencia o indivíduo e a colectividade? Max Sorre respondeu que esta pergunta se torna mais interessante à medida que é posta juntamente com a sua recíproca: de que modo o homem transforma o ambiente? (...) Mas então será necessário repetir (...), a pesquisa tem um sentido somente quando a cidade é vista em toda a sua construção: como uma estrutura complexa.» (Rossi, 1977: 148). Esta visão complexa implica olhar o espaço urbano³⁴ como um conjunto de unidades em inter-relação, ou seja, como um sistema³⁵. A visão estruturalmente sistémica exige do urbanista uma constante avaliação crítica na aproximação, e de aproximação à realidade, apoiada em factores de legibilidade do espaço urbano. É pois suportado neles que o urbanista legitima espacialmente tanto as proposições de desenho e gestão urbana, como a percepção da construção e da estruturação, da identidade urbana. Assim, tomamos esses factores como estruturais na construção de uma *praxis* urbanística, perceptiva e operativa. Nesse sentido, propomo-nos explorar alguns de entre eles que consideramos cardinais para uma objectivação da legibilidade sistémica. Destacamos o limite, as dinâmicas e as tensões.

1. O limite, como integrante da identidade do sistema

Ao perímetro perfeito (limite) da cidade ideal de Platão, arquétipo da ideia de cidade, contrapõe-se, na cidade contemporânea, um “perímetro” desconstruído, difuso, ondulatório. Neste contexto um vínculo identitário se destaca – a forma e o espaço urbano – na expressão da sua maior ou menor densidade, e extensão das suas infra-estruturas, estruturas, superestruturas (fig. 5).

Esta leitura apriorística fixa a identidade e natureza da cidade, em termos absolutos, como sistémica – forma e espaço urbano interligados na sua componente física e societária. A percepção desta identidade só pode ser estruturada e fundamentada a partir da noção de limite ou fronteira. O que define, o que estrutura o limite da cidade actual? Naturalmente, esta é uma pergunta complexa; no entanto, sabemos que, por princípio, a comunicação e a intercomunicabilidade entre unidades é a base dos sistemas; é, portanto, neste pressuposto que ancoramos a construção de uma noção de limite ou fronteira e do espaço que lhe está contido. Comunicação entendida aqui como campos “irradiadores”,

³⁴ Não “esgotamos” a noção de forma e espaço urbano na sua dimensão morfológica, queremos que se entenda, neste contexto, num sentido mais amplo e integrado. Integrador da dimensão morfológica na dimensão cultural e vivencial e vice-versa.

³⁵ L. Von Bertalanffy, citado no artigo *Qué es un Sistema* no sítio <http://daedalus.es/AreasISSistema-E.php>.



Fig. 5 – Identidade e natureza do espaço urbano.
 Fig. 5 – Identity and nature of urban space.

geradores de níveis de percepção da forma e do espaço urbano, estruturados em três níveis: mensagem, informação, conhecimento. A densidade e estruturação identitária – morfológica e social – constitui a essência dos pontos de “irradiação”, sendo responsável pela qualidade da emanção de cada um destes campos: conhecimento, o nível de comunicação mais estruturado perto do centro, na cidade histórica e consolidada; mensagem, o nível de comunicação mais intermitente, nas ultra-periferias da cidade dispersa (fig. 6).

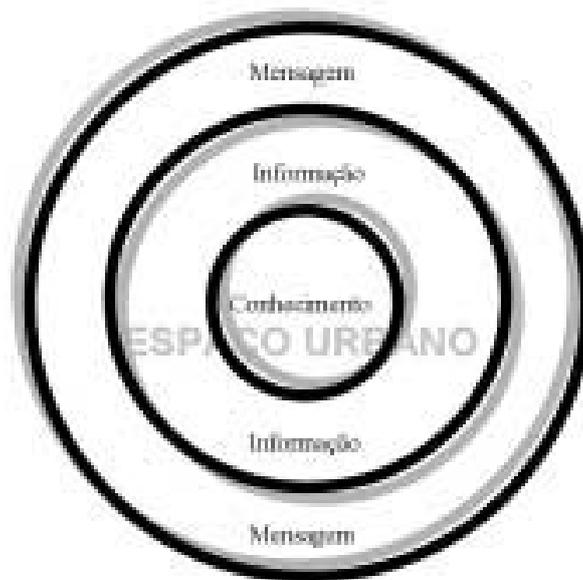


Fig. 6 – Campos sistêmicos; geradores de canais de percepção do espaço urbano.
 Fig. 6 – Systemic fields; generators of channels of perception of urban space.

Estes campos não devem ser considerados como estáticos, eles activam fluxos, que são catalizadores da percepção da forma e espaço urbano, impregnando o sistema e estabelecendo constantes permutas de diferentes intensidades, direcções e fluxos³⁶ (fig. 7).

A caracterização dos campos e dos fluxos de intercomunicabilidade é estrutural para a estabilização da percepção da forma e espaço urbano. Porque, “pesando” a variabilidade, flexibilidade e intensidade da intercomunicabilidade do sistema, tanto ao nível das suas estruturas morfológicas³⁷, como ao nível das suas vivências sociais, se caracteriza o “limite como dimensão plural”, oposta à dimensão exclusivamente perimétrica, que é por natureza, estática e rígida.

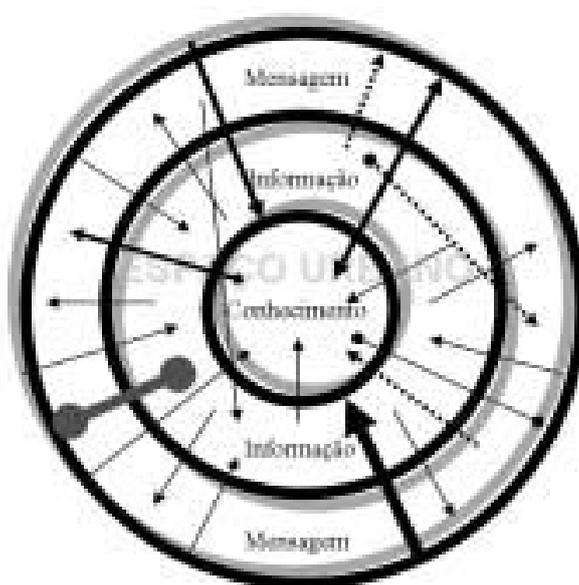


Fig. 7 – Fluxos sistémicos; catalizadores de percepção do espaço urbano.
 Fig. 7 – Systemic flows; catalysers of perception of urban space.

2. As dinâmicas sistémicas

A estruturação e fundamentação da noção de limite, ligado à percepção da identidade do espaço urbano, requer uma visão muito precisa daquilo que consubstancia a percepção intercomunicacional. Esse nível de consubstância é revelado em dinâmicas ou forças que participam activamente da construção da forma

³⁶ Por exemplo, a identidade morfológica do “centro” influencia muitas vezes os modelos de desenho urbano das periferias; ou de como reordenam fluxos de cada vez que se activa uma nova grande superfície comercial.

³⁷ Estruturas morfológicas urbanas entendidas como referenciais, carregados de significado, tanto simbólico, como formal, estruturantes da base identitária do espaço urbano.

e espaço urbano, contribuindo decisivamente para substantivar a identidade do sistema. Caracterizamos essas dinâmicas ou forças em dois momentos:

- o primeiro momento é caracterizado como motor da construção do espaço urbano. Esse motor apoia a sua dinâmica em duas polaridades, uma agregada em redor de bases integrais, ou seja, a qualidade intrínseca da natureza do espaço e do território; outra agregada em redor de bases dominiais, isto é, a gestão e apropriação do espaço e do território (fig. 8).



Fig. 8 – Polaridades sistêmicas; motores de construção do espaço urbano.

Fig. 8 – Systemic polarities; motors of construction of urban space.

- o segundo momento é caracterizado como indutor do espaço urbano. As polaridades do primeiro momento activam dinâmicas específicas que se corporizam em nodos estratificados que aglutinam princípios ou domínios técnicos, científicos, administrativos. Estes geram interconectividades complexas, porque em constante processo de mutação, processo este, ligado à evolução da percepção que o “Homem” vai tendo do “espaço” que edifica, humaniza e vivencia (fig. 9).

3. As tensões sistêmicas

Ao focarmos a problemática da complexidade do organismo cidade na identidade do sistema, relativizando esta à percepção e construção do espaço urbano, procuramos, por um lado, associar à noção de limite um entendimento



Fig. 9 – Nodos sistêmicos; indutores da construção do espaço urbano.
 Fig. 9 – Systemic nodes; inducers of the construction of urban space.

de que ele é componente integral, e não subsidiário do sistema; por outro lado, vemos que a dinâmica da construção do espaço urbano, é de natureza mutável, porque inter-relacional. Deste modo, pretendemos enfatizar a relevância da construção de uma *praxis* urbanística integral, no sentido em que se exige, cada vez mais, uma integração desta visão complexa da cidade, num quadro de referência sistémico, considerando que o «sistema es una totalidad organizada, hecha de elementos solidarios que no pueden ser definidos más que los unos con relación a los otros en función de su lugar en esa totalidad»³⁸. Assim na abordagem e construção da *praxis* urbanística «desde la perspectiva sistémica, se hace necesario determinar con qué sistema estamos tratando en cada caso.

Ello significa determinar inexcusablemente las fronteras del sistema, las conexiones entre sus elementos y los mecanismos reguladores. En cualquier caso, lo más importante es mantener la conciencia de unidad integrada, en el sentido de que fijarse de manera exclusiva en algunas áreas o en algunas funciones nos llevaría a visiones parciales y, por ende, erróneas. Recordemos que un sistema no es la mera suma de sus partes, y que difícilmente una acción sobre una de ellas pasa inadvertida para el conjunto. Al contrario, se pueden generar efectos imprevisibles, muy distantes de los pretendidos y que afecten a aspectos mucho más amplios que los intervenidos» (Folch, 2003: 125).

³⁸ Ferdinand de Saussure, citado no artigo *Qué es un Sistema* no sitio <http://www.daedalus.es/AreasISSistema-E.php>.

A ideia de cidade, como referencial de transformação dos espaços e formas que a constituem, é extraordinariamente permissiva, naquilo que diz respeito à sua materialização, quer em termos de políticas de ordenamento, quer naquilo que é a sua instrumentalização, porque estes se projectam sobre um sistema em permanente interacção, entre e com os seus subsistemas. Esta transformação caracteriza-se por uma fluidez mutacional extrema, tanto das estruturas, como dos actores. «La ciudad es una realidad política-administrativa que no coincide con la realidad territorial (aglomeración) ni funcional (área metropolitana) y tampoco muchas veces con la “sociedad urbana” (las exclusiones y las segregaciones dejan a un parte la población “extramuros”) ni con la imagen que tienen los ciudadanos de ella. Pero esta complejidad y esta polisemia han sido siempre propias de la ciudad. La ciudad tiene una dinámica específica que surge de las conflictividades que generan estas contradicciones. Conflictos entre instituciones y entre colectivos de población y de las unas con dos otros. Por ejemplo en la medida que la ciudad posee, es, un espacio público, hay más ciudadanía, pero también más conflicto sobre el uso de este espacio» (Borja, 2005: 4)³⁹. «Les citadins peuvent de plus en plus choisir les lieux et les moments de leurs activités ; ils peuvent aussi arbitrer entre un changement de lieu (un déplacement) et un changement de temps (une désynchronisation). De fait, les outils, techniques et modalités permettant de modifier les temps et les lieux des activités individuelles et collectives, constituent l’un des traits majeurs de la nouvelle révolution urbaine moderne» (Ascher, 2004: 66).

Esta fluidez mutacional extrema é revelada na dinâmica do sistema urbano/metropolitano e entre o sistema e os seus actores, impondo uma leitura do fenómeno estruturalmente apoiada, num princípio de legibilidade que valorize uma visão sistémica. Importa assim recorrer a um princípio de concertação que, em todo o tempo, desmonte a linearidade relacional, e assim contribua para uma crescente valoração da análise *sistémica*⁴⁰. Esta leitura será

³⁹ http://www.cafedelasciudades.com.ar/numero_dos.htm, 2005: 9.

⁴⁰ «El término “sistémico” - y vocablos aparentados con él, como “sistemismo”, “sistémica”, “sistemidad” – puede emplearse para referirse a cualquier sistema o a cualquier estudio relativo a sistemas. Sin embargo se viene distinguiendo entre “sistémico” y “sistemático” – así como entre “sistemismo” e “sistematismo”; “sistémica” y “sistemática”; “sistemidad” y “sistematicidad” – La última serie de vocablos, y en particular “sistemático”, se emplea cuando se trata o de la noción de sistema de un modo muy general o de esta noción tal como ha sido empleada y estudiada en el pasado, particularmente en el tratamiento de cuestiones relativas a la naturaleza de los “sistemas filosóficos”. La primera serie de vocablos, y en particular “sistémico”, se emplea en todo o tratamiento de sistemas dentro de la llamada “teoría general de sistemas”. Puede emplearse asimismo en los análisis de las características de sistemas formales, pero, salvo algunas excepciones, los lógicos, matemáticos y filósofos que han desarrollado la metateoría de sistemas formales no han usado mucho el adjetivo “sistémico”.

Puesto que la teoría general de sistemas se ocupa de toda clase de sistemas, el término “sistémico” es de aplicación general: todo sistema tiene un carácter sistémico y toda consideración de sistemas desde el punto de vista de la teoría general de sistemas é sistémica.» Mora (1979). (<http://www.filosofia.org/enc/fer/sistemi.htm>).

fundamental para a construção de uma *praxis* urbanística estruturalmente flexível e aberta, por forma a que, não perdendo o seu sentido operativo, se revele, ao mesmo tempo, consciente das tensões geradas na complexidade e interacção dos diversos sub-sistemas urbanos, e consistente na sua gestão. Enfim, a construção de uma *praxis* urbanística, hoje, depende de se perceber que: «la connaissance n'est plus séparée de l'action, elle est dans l'action elle-même» (Ascher, 2004: 28). Este entendimento põe em relevo a necessidade de se saber, a cada momento, quais são as tensões geradas pelo sistema e aquelas que lhe são intrínsecas. Destacamos como fundamental o segundo grupo, porque será a partir daí que a construção de uma *praxis* urbanística deverá ter os seus referenciais. Assim, relevamos quatro focos de tensão, face às dinâmicas territoriais e urbanas:

- tensões de “alheamento”, geradas pela autonomia de acção e falta de conectividade entre as diferentes forças indutoras que participam na construção do espaço urbano (fig. 10);

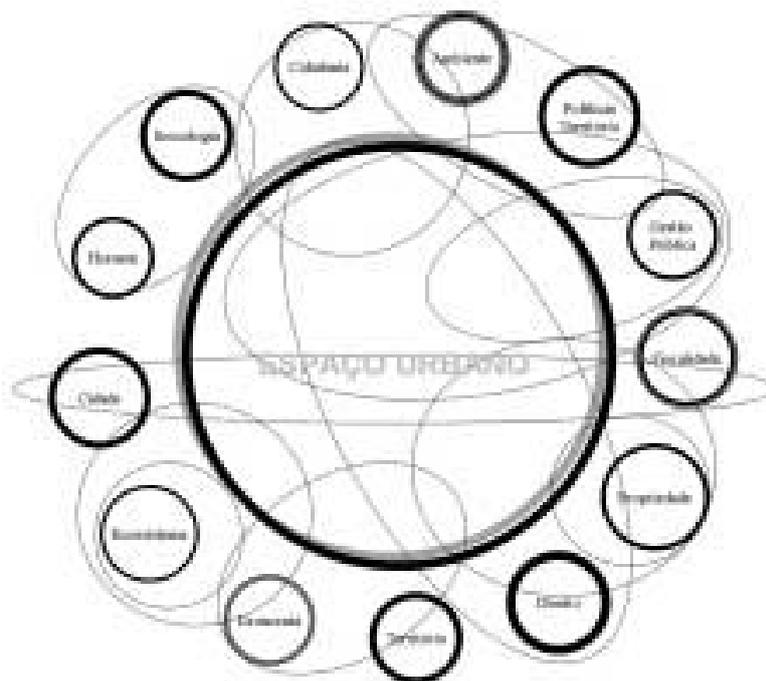


Fig. 10 – Tensões do sistema face às dinâmicas territoriais e urbanas.
Tensões de ‘alheamento’.

*Fig. 10 – System tensions in relation to spatial and urban dynamics.
Tensions rooted in alienation.*

- tensões de “conectividade”, geradas por validações diversas e divergentes no espaço administrativo relativamente a uma mesma pretensão ou intenção de transformação territorial, tanto ao nível do procedimento de tramitação, como ao nível do processo de decisão (fig. 11);

- tensões de “operatividade”, geradas na gestão urbanística, quer pela inoperatividade do planeamento urbanístico, quer pela operatividade dos modelos de planeamento urbanístico sustentável (fig. 13).

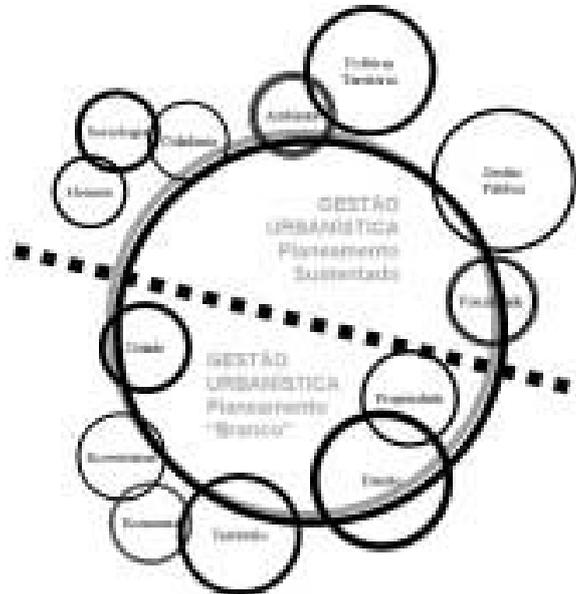


Fig. 13 – Tensões do sistema face às dinâmicas territoriais e urbanas.
Tensões de operatividade.

*Fig. 13 – System tensions in relation to spatial and urban dynamics.
Tensions rooted in operativeness.*

IV. EM RESUMO: UMA *PRAXIS* DIMANANTE (PERCEPTIVA E OPERATIVA)

A *praxis* urbanística constrói-se na constante reflexão sobre a raiz mutacional e complexa do sistema urbano, apoiando a sua substantividade na base factorial⁴¹ esplanada (limite, dinâmicas, tensões). Este tipo de reflexão obriga, da parte do urbanista, a um visionamento de dupla leitura do espaço urbano: uma, revelada na visão interna que “liga” o urbanista à percepção do território; e a outra relevada pela visão externa “pró-activa” do urbanista como actor na construção do ambiente.

Esta base reflexiva de duplo sentido pode evoluir, estruturando-se e fundamentando-se em três patamares sucessivos:

- “analítico”, estruturado pelos processos de análise e diagnóstico;
- “perspéctico”, ligado às práticas e políticas de gestão urbanística;

⁴¹ A presente reflexão não permite limitar o campo dos factores de legibilidade; apenas elege um grupo que pensamos ser nuclear aos pressupostos de construção de uma *praxis* urbanística pró-sistémica.

- “prospéctico”, ligado ao fundamento estratégico de apoio à base mutacional do sistema urbano.

Esses patamares, por sua vez, potenciam a sua base reflexiva, consolidando três níveis de aproximação às dimensões do espaço urbano:

- nível 1, a forma mensurável (intervencionável) – a dimensão infra-estrutural, estrutural e super-estrutural da cidade;
- nível 2, a forma ecosistémica (observável) – a dimensão fragmentada das realidades observáveis;
- nível 3, a forma holística (metafísica) – a dimensão integral da realidade.

A *praxis* urbanística será assim um processo construído sobre uma base adaptada à mutabilidade do sistema urbano. Processo estruturalmente flexível, rigoroso e aberto a canais transdisciplinares, oposto da prática reflectida na imagem do complexo fechamento de Penélope, limitada à sua teia, e ao seu penoso e secreto trabalho.

Será sempre legítimo questionar se, no processo de construção desta *praxis*, não estaremos a alimentar um paradoxo. Pensamos que não, porque na essência, a cidade é espaço e forma que se regeneram através de um complexo fenómeno mutacional, cujo actor principal dessa regeneração é a Sociedade. Aqui chegados, e “enfrentando” a emergência de um novo paradigma, sofreremos o “choque” regenerativo (mais um!), que se constitui como o desafio de integrar e potenciar o fenómeno mutacional numa *praxis* urbanística, que se envolva com a “dimensão do Urbano”, espelho do espaço plural e complexo do Homem contemporâneo.

BIBLIOGRAFIA

- Ascher F (2004) *Les nouveaux principes de l'urbanisme*. Éditions de l'Aube, France.
- Borja (2005) La ciudad conquistada. [Acedido a 10 de Março de 2005]. http://www.cafedelasciudades.com.ar/numero_dos.htm
- Cantista M (1983) *Teoria e praxis: A actual crise de desconexão entre o saber e o viver*. Conferência pronunciada na sessão de abertura do ano académico 1983-84, na Faculdade de Letras do Porto.
- Carvalho J (2003) *Ordenar a cidade*. Quarteto Editora, Coimbra.
- Choay F et al. (1996) *Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement*. Presses Universitaires de France. Paris.
- Diário da República* (1976) Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 Novembro. INCM, Lisboa.
- Diário da República* (1982) Decreto-Lei n.º 152/82, de 3 Maio. INCM, Lisboa.
- Diário da República* (1982) Decreto-Lei n.º 69/90, de 2 Março. INCM, Lisboa.

- Diário da República* (1987) Lei n.º 11/87, de 7 de Abril. INCM, Lisboa.
- Diário da República* (1995) Lei n.º 91/95, de 2 de Setembro. INCM, Lisboa.
- Diário da República* (1998) Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto. INCM, Lisboa.
- Diário da República* (1999) Lei n.º 165/99, de 14 de Setembro. INCM, Lisboa.
- Diário da República* (2000) Lei n.º 18/2000, de 10 de Agosto. INCM, Lisboa.
- Diário da República* (2001) Portaria n.º 1135/2001, de 25 Setembro. INCM, Lisboa.
- Diário da República* (2003) Lei n.º 64/2003, de 23 de Agosto. INCM, Lisboa.
- Diário da República* (2003) Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 Dezembro. INCM, Lisboa.
- Diário da República* (2004) Decreto-Lei n.º 104/2004, de 7 Maio. INCM, Lisboa.
- Diário da República* (2004) Resolução do Conselho de Ministros n.º 143/2005, de 7 Setembro. INCM, Lisboa.
- Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (2000) *Vocabulário do Ordenamento do Território*. DGOTDU, Lisboa.
- Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (2003) *Nova Carta de Atenas*. DGOTDU, CEU, Lisboa.
- Direcção-Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (2005) *Vocabulário de termos e conceitos do Ordenamento do Território*. DGOTDU, Lisboa.
- Ferrão J (2003) Intervir na cidade: complexidade, visão e rumo. In Portas N, Domingues A, Cabral J (eds) *Políticas Urbanas, tendências, estratégias e oportunidades*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa: 225.
- Folch R (coord.) (2003) *El territorio como sistema- sistemas y herramientas de ordenación*. Diputación de Barcelona, Barcelona.
- Homero (2003) *Odisseia*. Livros Cotovia. Lisboa (tradução de F. Lourenço).
- Lobo C, Pardal S et al. (1990) *Normas urbanísticas, volume 1- princípios e conceitos fundamentais*. Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.
- Lourenço E (1992) *O labirinto da saudade*. Publicações D. Quixote, Lisboa.
- Lynch K (1999) *A boa forma da cidade*. Edições 70, Lisboa.
- Merlin P (1991) *Les techniques de l'urbanisme*. Presses Universitaires de France, Paris.
- Merlin P (2002) *L'aménagement du territoire*. Presses Universitaires de France, Paris.
- Mora J F (1979) *Diccionario de Filosofía*. Alianza Editorial, Madrid: 3068-3069.
- Morin E (1991) *Introdução ao pensamento complexo*. Publicações Instituto Piaget, Lisboa.
- Oliveira Fernanda P (2002a) *Direito do Ordenamento do Território*. Livraria Almedina, Coimbra.
- Oliveira Fernanda P (2002b) *Sistemas e instrumentos de execução dos planos*. Livraria Almedina, Coimbra.
- Portas N, Domingues A, Cabral J (2003) *Políticas urbanas, tendências, estratégias e oportunidades*. Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa.
- Rodrigues Maria J (2002) *O que é arquitectura*. Quimera Editores, Lisboa.
- Rossi A (1977) *A arquitectura da cidade*. Edições Cosmos, Lisboa.
- Roxo A, Matos C (1991) *Vocabulário Urbanístico*. Direcção-Geral de Ordenamento do Território (SEALOT-MPAT), Lisboa.