

## TENDÊNCIAS DO URBANISMO NA EUROPA\*

### Planos Territorial e Local

*Os velhos conceitos do Urbanismo Moderno, que se mostraram equivocados e já não atendem a complexidade do mundo contemporâneo, devem ser substituídos por novas abordagens. O Plano Físico-Territorial pré-definidor deve dar o lugar para uma nova estratégia econômica, política e urbanística, onde haja espaço para consensos e discussão das diferenças*

Nuno Portas

Começo esta palestra agradecendo o convite feito pelos colegas da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Campinas, uma cidade brasileira que ainda não conhecia, cidade de um país que sempre me ensinou muito, onde venho desde há vinte anos, por diversas vezes, onde tenho muitos bons amigos na profissão e fora da profissão e com os quais devo dizer que aprendi bastante. Nunca cheguei ao Brasil com o ar do europeu que sabe muitas coisas e vem aqui dizer ao pessoal mal informado as últimas novidades. Há muito tempo que em urbanismo as últimas novidades não vem só —ou talvez nem venham tanto— dos países de velha urbanização, mas também dos países de nova urbanização. São países de 2º, 3º e 4º mundos; mesmo dentro de cada um dos nossos países, tanto Portugal como Brasil, há 1º, 2º e 3º mundos. Mas são classificações que interessam relativamente pouco. Interessante é ver, perceber como as nossas cidades se transformam, como crescem, como mudam, como geram desigualdades, como podem reduzir as desigualdades, como podem colher melhor o progresso —progresso social, tecnológico e econômico—, e como é que podemos ajustar os nossos instrumentos profissionais técnicos do planejamento, do projeto urbano, do design urbano, da arquitetura. Esta mudança muito rápida é a realidade hoje nas cidades de todo o mundo, quer do 1º, quer do 2º, quer do 3º, quer do 4º. Naturalmente há grandes diferenças, sobretudo no nível econômico médio das populações, no nível tecnológico médio das atividades produtivas e no nível

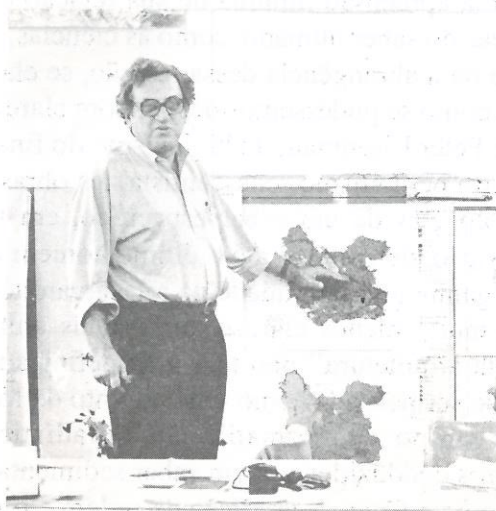


foto João Batista de Freitas Jr.

dos recursos por habitantes do que se dispõe —por razões políticas e também econômicas—, para resolver os problemas das cidades. As cidades são as fronteiras do progresso, da evolução qualitativa da nossa civilização. São ao mesmo tempo os lugares de maiores problemas, maior sofrimento.

Estamos hoje na 3ª e 4ª gerações do planejamento urbano desde de que no virar da 1ª metade do século —no fim dos anos 40, 30, 40 se quiser— começou a tomar corpo o chamado *Urbanismo Moderno*, que foi pratica-

mente universal. O foco naturalmente foi na Europa, que veio arregimentar rapidamente discípulos em outros países periféricos europeus, ou em outros países periféricos não europeus, caso, por exemplo, do Brasil, com seus urbanistas em relação ao urbanismo francês do período antes da guerra e pós-guerra. É verdade que estamos na 3ª e 4ª gerações do planejamento e não podemos fazer um balanço muito otimista sobre a capacidade de resposta aos problemas, pois os problemas andam mais depressa do que a nossa capacidade de pensar e a nossa capacidade de pensar não se traduz depois em capacidade igual de agir. Daí que haja ciclicamente momentos de reflexão crítica e pessimismo sobre os instantes do planejamento.

Nas últimas décadas, assistiu-se praticamente em todo o mundo a uma crise econômica generalizada que alguns chamaram de **crise fiscal do Estado**. Foi uma crise dos modelos de aquecimento capitalistas que se traduziu numa baixa de possibilidade da aplicação de impostos. Portanto o

\* Palestra proferida no dia 31 de agosto de 1982, em Campinas, pelo eminente urbanista português Nuno Portas por ocasião de sua visita ao Brasil a convite da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo da PUCAMP.

Estado retirou-se do campo de atuação. O desenvolvimento do urbanismo nos anos 50 tinha como força o investimento estatal, sobretudo nos países europeus como Alemanha, França, Holanda, Bélgica, Inglaterra; foi onde o urbanismo moderno tomou corpo, foi teorizado, foi praticado extensivamente, teve resultados importantes, tornando-se o braço indissociável daquilo que é de costume chamar *Estado de Providência* ou *Estado Assistencial*, traduções portuguesas para *Welfare State*. Ora, por volta dos anos 70, com a crise do petróleo, ocorreu uma profunda crise fiscal que repercutiu no urbanismo e que gerou na Europa uma teoria alternativa do planejamento quase oposta ao que tinha sido dominante nos países europeus mais avançados desde a IIª Guerra. O Estado reconheceu que seus recursos —tanto fiscais como os outros— eram escassos e que não poderia continuar a investir em determinados setores oficiais intensivamente como tinha feito no tempo da social democracia do pós-guerra na Europa.

A habitação, a educação, a saúde e sobretudo as infraestruturas do desenvolvimento —estradas de rodagem e de ferro, aeroportos, todo o desenvolvimento da aviação— foi sustentado pelo Estado. A maior parte das companhias da aviação ainda são estatais, a caminho de deixar de o ser. Esse investimento em todos os setores, caráter do tal Estado de Providência, tornou-se difícil e, por outro lado, os europeus perceberam que as cidades tinham deixado de crescer, ao contrário do chamado 3º mundo, onde as cidades e as metrópoles continuavam a crescer, sobretudo as cidades mais crescidas. Na Europa, com as áreas metropolitanas declinando em população, podia-se teorizar um urbanismo mais tranquilo, que se baseava sobretudo na recuperação das cidades antigas e na melhoria dos subúrbios que tenham crescido no pós-guerra, principalmente no Estado de Providência ou Estado Assistencial —em Portugal dizemos mais Providência. O urbanismo deixou de ser um urbanismo de antecipação, um urbanismo de previsão, que de resto tinha falhado, para ser um urbanismo de tratamento das doenças, das desigualdades e qualidades das cidades europeias.

Rapidamente as revistas de arquitetura difundiram planos feitos na Itália, França, Alemanha, que eram planos de cicatrização das cidades. Coincidiu com a mudança política de Portugal. Portugal era um país praticamente sem planejamento oficialmente reconhecido. Mas após 25 de abril, o que nos instigava eram exatamente teorias que fomos assimilando da França e da Itália. Pensamos em nossas cidades, cujo maior problema era o bairro degradado. Não é favela exatamente, mas cortiço. O Programa S.A.A.L.<sup>1</sup> propunha-se a legalizar e recuperar os bairros.

Urbanizou-se em regime de clandestinidade urbanística, portanto os bairros clandestinos em torno de Lisboa tem uma grande extensão quilométrica. Quilômetros e quilômetros de urbanização clandestina. Também nos convencemos que as cidades iriam parar de crescer. Eu, exatamente porque vinha muito ao Brasil, estava um pouco alertado e achava que em Portugal não era assim tão simples. E hoje tenho dito que na Itália e na França também não foi tão simples como os urbanistas naquela altura diziam. Na década de 70, as duas áreas metropolitanas portuguesas de Lisboa e do Porto cresceram em ritmo de terceiro mundo, 3% ao ano, o que é bastante impressionante para a Europa. Algumas das áreas metropolitanas espanholas, como Valência, Valadolid, mesmo Madrid e Barcelona, também cresceram fortemente nes-

sa década. Em todo o caso, a teoria urbanística dizia que as cidades não cresciam mais.

Por outro lado, a crise fiscal foi acompanhada na Europa —e aqui também— por uma transformação política importante: a *descentralização*. Foi o período em ganhavam força os municípios, isto é, o Estado descentralizou a crise. O Estado central, percebendo-se com recursos escassos, finalmente, depois de gastar muitos anos, achou melhor dar outra vez força aos municípios. Com isso os ministros das finanças passavam pouco dinheiro aos municípios, e os municípios receberam o choque da demanda social que iria aumentar exatamente porque os recursos fiscais eram escassos. Eis porque o municipalismo, que em geral na Europa foi uma criação da esquerda política (os municípios mais famosos nos países mais avançados eram em geral municípios de maioria socialista, social-democrata ou comunista, conforme os países) teve que governar uma demanda, uma procura social enorme, pois a população votou majoritariamente na esquerda e exigia dela milagres. Isto obrigou a um grande esforço de imaginação, e um deles foi exatamente repensar o planejamento.

O planejamento tal como herdávamos —com a raiz do pensamento de esquerda europeu entre as duas guerras nos anos 20 e 30— era oficial na sociedade do socialismo real, mas nas sociedades capitalistas era um planejamento para eleitos por não poder garantir a todos igualdade de situação.

Uma das teses principais que eu vou defender é ade que os recursos não eram postos no início, mas no fim da proposição. É como se o arquiteto dissesse ao cliente: “a casa que o senhor quer é esta o custo e este!”, e o cliente respondesse: “mas eu não tenho dinheiro”, e o arquiteto finalizasse: “mas o problema é seu! Porque me disse que queria a casa com este enorme mármore na entrada?”

O problema do planejamento é administrar melhor os recursos que existem e aumentá-los. Não é um problema exógeno, não é um problema para ver depois, para outros resolverem. É um problema que o planejamento tem que internalizar. É fácil ter boa consciência, fazer planos ótimos —e Brasília é um caso típico disso—, deixando a questão dos recursos para sociedade.

No período da crise fiscal, pensou-se muito na questão dos recursos, que está ligada a uma outra questão, ignorada também pelos urbanistas tradicionais: os *agentes* —quem faz a cidade, quem investe, quem usa, quem estraga—, questão que é crucial e está ligada aos recursos. Há sempre recursos, das mais diversas naturezas, mesmo para quem não tem dinheiro, mas tem imaginação. Um ponto que está muito em voga, é saber como aumentar os recursos sabendo que o Estado não é ilimitado.

As cidades criadas pela revolução industrial, as maiores cidades, nunca na realidade foram industriais. A industrialização inglesa se fez no campo e não em Londres. Londres foi o grande escritório do que se produzia nos outros lugares. Uma indústria nasce fora da cidade, no cruzamento dos caminhos, dos trilhos de ferro, nos canais, nos rios, e se transforma em cidade grande como Manchester. Essa indústria depois veio para as cidades; está saindo outra vez das cidades e este problema preocupou o lado higienista do planejamento moderno, que é um lado que no fundo antecede o ecologismo atual. O higienismo começou no século XIX: os médicos e os chamados higienistas ingleses foram os primeiros promotores dos planos urbanos e, portanto, do

## FREIFLÄCHENSHEMA STADTGEMEINDE BERLINUMGEBEND. ZONE



Plano das Zonas Verdes formulado pela Prefeitura de Berlim, iniciativa de Martim Wagner. Em preto, as áreas verdes públicas; em tracejado vertical as áreas rurais de irrigação

“Procura-se encontrar novos modelos, porque o modelo dos paradigmas tradicionais aparentemente não servem mais. Paradigmas tradicionais do urbanismo moderno, como *cidade é cidade, campo é campo*. Todo o urbanismo moderno é obcecado por uma idéia: limitar a cidade, o cinturão verde, *Greenbeelt*.”

planejamento urbano. Os 2<sup>os</sup> foram os missionários sociais e filantropos, não os arquitetos. Ora bem, esse higienismo está presente na *Carta de Atenas*.

A descentralização das atividades produtivas industriais tem como consequência a criação dos subúrbios, porque a fábrica arrasta a mão de obra e a fábrica não está mais nas áreas metropolitanas. E a seguir, que é o fenômeno dos últimos anos, os escritórios seguem de alguma forma a mesma lógica. O território, que era todo padronizado, é cada vez mais expandido, onde as atividades se misturam a quilômetros de distâncias e se telecomandam. Todos os hábitos de vida se transformam também. As pessoas vão fazer compras para um período grande, por terem *freezer* em casa e isto altera os hábitos em relação a agentes tradicionais. A 1<sup>a</sup> reação dos urbanistas é lutar contra isto. Diz que o hipermercado acaba com o centro tradicional, logo é contra os hipers. Os escritórios começam a descentralizar, também não é bom, mas também não queremos os escritórios no centro, pois ali eles expulsam as famílias pobres e antigas que estão no centro. Então vamos fazer centros novos, mas não tão fora, então vamos tentar umas funções híbridas. Procura-se encontrar novos modelos, porque o modelo dos paradigmas tradicionais aparentemente não servem mais. Paradigmas tradicionais do urbanismo moderno, como *cidade é cidade, campo é campo*. Todo o urbanismo moderno é obcecado por uma idéia: limitar a cidade, o cinturão verde, *Greenbeelt*. Todas as formas possíveis de conter. “Quer crescer? Vai fazer outra nova, em outro lugar, o mais longe possível.”

Enfim, isto são algumas das questões que abalaram as nossas convicções de urbanistas. Só falta acrescentar mais uma questão —na realidade faltam muitas, mas como não posso demorar demasiado, diria que só falta uma muito relevante—, surgida nestas últimas décadas: o fenômeno do **ecologismo**, isto é, a preocupação com os recursos, os recursos não renováveis, dos quais a cidade é altamente consumidora.

Os ecologistas, em geral, defendem a cidade tradicional. Eles, por um lado, tentam salvar a cidade tradicional tirando

de lá os automóveis e os escritórios, mantendo as pessoas que lá moram ou fazendo uma renovação seletiva; quer dizer, quando muito aceitando misturar alguns intelectuais e artistas com as famílias pobres —mas não ricos que sejam intelectuais— ou então alimentam um certo movimento de retorno ao campo que na realidade é anti-industrial e anti-terciária.

Na minha atual visão dos planos, penso que um dos aspectos que legitima o planejamento descritivo legal —digamos, de restrições dos direitos individuais e da propriedade— é em relação àquele espaço que constituem os recursos não renováveis. Penso que cada vez menos tem razão técnica e legitimidade os outros tipos de limitações que os zoneamentos impuseram. Mas no que diz respeito às salvaguardas dos valores ambientais, creio que aí sim há um grande consenso para que o planejamento se mantenha policial, rígido, duro. Não é, evidentemente, 100% do território; abrange áreas e estruturas importantes que tem que ser protegidas, para onde tem que ir os recursos ou o controle político local e nacional: as questões da poluição do ar, dos ruídos, do consumo de combustíveis, dos recursos aquíferos (todo o problema da *merda* e todo o problema da água). E esses aspectos, que em geral nos planos diretores são subestimados, estas funções da organização das cidades são às vezes não se vêem, chamam-se infra-estruturas e constituem talvez o último dos pontos importantes para entendermos o que está se passando hoje no planejamento.

\* \* \*

Então, qual é a nossa atual esquizofrenia urbanística? É que ao mesmo tempo que assumimos as qualidades da **cidade herdada** —do centro, da cidade que já tem história acumulada—, estes lugares centrais continuam com muita força, apesar de todos os *Shopping-Centers*, apesar de toda centralização das universidades pós-subúrbios. Os centros mantêm uma grande força de imã e uma grande capacidade de renovação. Renovação às vezes ambígua, às vezes contraditória e que tem portanto que viver sob uma dupla

ameaça: ou a decadência por tombamento ou a descaracterização por liberalismo. As cidades existentes andam entre esses dois polos: tombamos demais —morre; ou então deixamos se tercerizar, se modernizar, surgirem as *boites* nas ruas, mesmo que os vizinhos se queixem do barulho —e aí podemos matar. Não sei a verdade sobre isto.

A segunda proposição importante é sobre o subúrbio. O subúrbio criado pelo urbanismo moderno é hoje o maior problema das cidades existentes. Tanto o gestado pelo sistema da cidade capitalista, como o gestado pelos sistemas ditos socialistas nos países do socialismo real, foram muito iguais e ambos são hoje mais problema do que solução. Os grandes bairros operários do pós-guerra construídos na Holanda, na Inglaterra, na França, são problemas porque foram filhos da *Carta de Atenas* e nesta estava escrito que onde havia habitantes não devia haver atividades que perturbassem o sono, o repouso, a reprodução da força de trabalho da classe operária. E agora queremos que o subúrbio seja como a cidade central, quer dizer, agitado, variado, com atividades de emprego. Mas, criou-se uma psicose. Lá na minha Prefeitura<sup>2</sup> tem imensas queixas todas as semanas contra a abertura de cafés. Ao mesmo tempo que estamos dispostos a pagar para manter cafés no centro da cidade, o pessoal não quer os cafés nos bairros de subúrbios, porque diz que perturba. E porque os cafés? “O café faz falta, vocês sempre viviam ao pé do cafezinho”, digo eu às pessoas quando as recebo e elas dizem: “não, porque fazem barulho”, e eu retruco: “mas quem faz barulho no café são os jovens e os jovens não são vossos filhos?” Quer dizer, criou-se um modelo de vida onde velhos rejeitam os jovens, onde os jovens são mandados para locais perdidos, para locais sem estruturas, sem habitantes, para locais com problemas. Bom, esta é a segunda proposição: assumirmos os subúrbios.

A terceira proposição é ainda mais complicada. É que também já estamos assumindo —eu estou, não sei se vocês estão— a cidade que já não é subúrbio, mas a cidade que nasceu do nada, entre as cidades. A cidade que nasceu espontaneamente à beira das auto-estradas, que nasceu recuperando estradas municipais ou estradas nacionais e que são hoje os territórios onde pode estar vivendo a maior parte da população.

No meu município e em alguns municípios do norte de Portugal onde eu trabalhei, a cidade central pode ter 15, 20% da população. O subúrbio, o tal subúrbio do Estado de Providência, o subúrbio clássico do grande centro, do bairro social, do bairro especulativo, da renda barata, é responsável por mais de 30%.

A maior parte da população em muitas áreas hoje dos países industriais faz uma vida urbana sobre o campo e faz o campo sobre a vida urbana. As fábricas, o centro de divertimento, o centro de consumo estão lá, a escola também já está lá, a igreja é antiga da aldeia do campo, mas em alguns casos já querem igrejas modernas e as pessoas querem viver ali e não em outro lugar. Os franceses chamam *reurbanização*, os italianos chamam *urbanização difusa*, em Portugal nós chamamos *urbanização dispersa*.

Ora bem, isto são 3 desafios complicados para o planeamento. Planeamento conhecido foi limitar as cidades e arrumá-las bem, não deixando misturar as funções. Tem agora, cidade antiga, cidade expandida, e não-cidade, tudo

isto 1/3, 1/3, 1/3 da população. A mistura de funções existe nas 3 porções e temos que lidar com elas.

Ora, a base do zoneamento tradicional eram aqueles mapas pintados com tramas, com pintinhas... Separávamos e dizíamos: “pintinha pequena é habitação, pintinha grande é zona verde, risquinho é habitação, cruz carregada é indústria”, que em geral pintávamos de roxo. O zoneamento era isto e depois fazíamos os cinturões, fechando a cidade para que ela não crescesse mais.

Como é que se faz agora o zoneamento? Hoje, muito das fábricas já são limpas e começa a ser confusa, pouco clara a distinção entre fábrica e escritório. São fábricas modernas, muitas automatizadas, tem design lá dentro, tem setor de reciclagem de pessoal —a mulher que trabalhava no tear agora trabalha com computador, é reciclada dentro da própria unidade e passado os tempos, muda, vai para outra. Não se vive e se morre mais nas mesmas empresas nem no mesmo lugar, muda-se e isto é de fato uma revolução copernicana dentro de todo planeamento formal que herdamos.

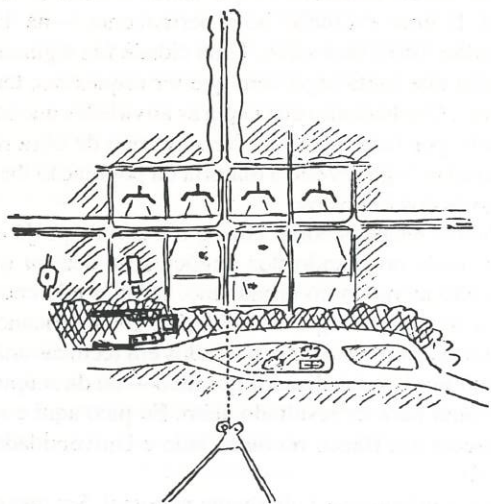
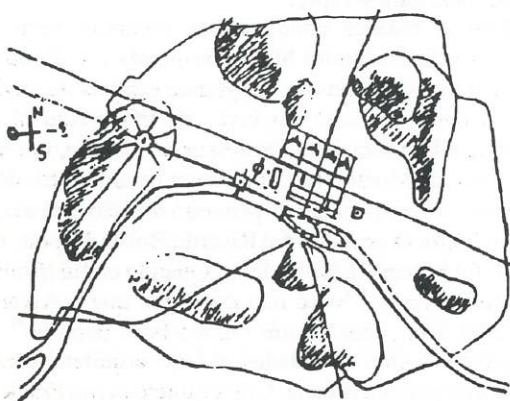
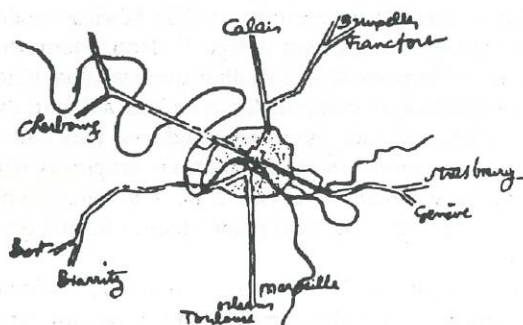
Hoje, o déficit de recursos mantém-se, obrigando o planeamento a formular estratégias que sejam imaginativas em matéria de recursos e que ao mesmo tempo tornem as cidades competitivas uma em relação às outras. Hoje já não há mais o Plano regional e nacional como o que fez a Holanda na década de 50 e que dizia a cada cidade qual seria o papel dela para sempre.

Hoje as cidades conquistaram recursos, sendo competitivas e fazem muito blefe à esquerda e à direita. Uma cidade francesa foi buscar um grande estilista de moda para fazer o design urbano, ao invés de um urbanista. Isto é simbólico. Um socialista, professor de história, um homem seríssimo, de Montpellier, foi buscar os arquitetos do *jetset* da moda, do campeonato da primeira divisão e dá a cada um um território. O primeiro foi Ricardo Bofill. Depois, cansou Bofill, foi buscar Richard Meier. Quando eu fui lá falar com ele, ele me disse: “você não consegue que o Alvaro Siza venha cá fazer, tem ali um buraco bom para ele”. Isto é competição entre as cidades e hoje arquiteto vende em matéria de política urbana. Um arquiteto como Frank Gehry vai aumentar a competitividade da cidade em relação às outras, atraindo mais certas indústrias, certos escritórios, certas atividades culturais, do que outras que não fazem esta política. É uma evolução hoje permanente —na Europa velha então, isto é obsessivo. Uma cidade faz alguma coisa e há outra que imita logo, tem que ter orquestras, tem que ter ópera... O urbanismo que capta as atividades que interessam mais, por fazer apelo a níveis de mão de obra melhor remuneradas, logo reverte à maioria da população das cidades através dos impostos.

Palavras mágicas como *cinergia* e *estratégia* já estiveram na moda no mundo dos negócios há dez ou quinze; agora estão na moda no urbanismo. Já fui a três encontros este ano sobre *estratégia das cidades*. Os americanos lançam o *urbanismo catalítico*, baseados em técnicas análogos ao da química —o catalisador químico— ou da acupuntura: eu atuo aqui para ter resultado além. Eu pico aqui e sei que vai aparecer um Banco no outro lado e Universidade mais longe, ali.

Hoje, o urbanismo é altamente negocial. Sei que a palavra é perigosa, mas assumo-a. O urbanismo é negocial, pois contrata como empresa a vida para as cidades. Oferece

“Corbusier agora já não iria fazer aquela cruz sobre o quarteirão de Paris, que é provavelmente o desenho de maior violência e perversidade na história do urbanismo. Com um preconceito higienista por trás, Corbusier queria dizer: ‘a cidade tradicional não serve mais.’ E isto foi das coisas mais terríveis gestadas pelo movimento moderno. Hoje eu sou um anti-corbusiano assumido.”



inúmeras contrapartidas e os interessados oferecem à cidade outras tantas. Com isto pode-se aumentar recursos a curto prazo ou a médio prazo. O Plano não é mais o território onde tudo estava previsto e tinha lugar. O Plano é cada vez mais um conjunto de lugares disponíveis para aquilo que se venha discutir e negociar mais tarde. O Plano não é mais para ser feito, para ser cumprido, mas para ser interpretado. É menos partitura antiga e mais *jazz session*. O Plano não é mais feito por algumas pessoas muito inteligentes para serem cumpridos por pessoas burras e suspeitamente corruptas, mas é feito por pessoas inteligentes que podem mudar de tendência política no campo democrático. Não se pode ficar sempre fazendo planos novos. Só por si, o problema da alternância democrática já é um aviso para planejador. Não significa que o Plano seja universal e que dê para tudo, para todos os partidos, para todas as tendências ou para todas as ideologias, não é isso. Mas há certamente certos aspectos estruturais, consensuais, que devem manter sua rigidez e há outros que vão ser interpretados de maneira diferente por partidos diferentes, que se sucedem no tempo.

Portanto, como conciliar o Plano com valores jurídicos sob a propriedade, com o Plano flexível feito para negociação? É outro problema, outra questão. Há uma coisa que eu reparei e que não tenho vergonha de dizer. Nos planos que fiz até hoje, falando por alto, eu diria que 30% são decisões seguras e 70% são decisões que podiam ser aquelas como outras. O que ninguém tem ou pouca gente tem é coragem de dizer isto, porque nós damos sempre a sensação que o Plano é aquele e nenhum outro, é aquilo com rigor. Ora, nem tudo tem o mesmo grau de certeza num Plano. A defesa de um rio tem um enorme grau de certeza, a defesa de uma floresta tem um enorme grau de certeza, a defesa de um centro histórico tem um enorme grau de certeza, quando dizemos que não é para destruí-los. Já não tem o mesmo grau de certeza quanto ao modo de como ele deve ser revitalizado. Isso em geral o Plano não diz, fica para depois. Mas muitas das decisões de localização das atividades — área de expansão mais para ali ou mais para além, área de comércio concentrado aqui ou acolá — tanto pode ser assim, como pode ser uma outra hipótese, uma outra, uma outra, uma outra... Mas a ideologia do planejamento leva-nos a dizer

Croquis de Le Corbusier (*Propos d'Urbanisme*, 1945) para o remanejamento territorial de Paris. Os desenhos apresentam 3 escalas, surgindo como uma das intervenções essenciais os 4 edifícios de escritório previstos para a entrada do vale entre Montmartre e os Buttes-Chaumont

que é uma e a dizer que isto é tão seguro como a defesa de um rio e do centro histórico e não é.

Então julgo que é por aqui que nós conseguimos legitimar um Plano que tenha aspectos que são rígidos e juridicamente obrigatórios e aspectos que sejam abertos à interpretação, à história, ao jogo dos atores, ao jogo das relações de forças da sociedade etc.

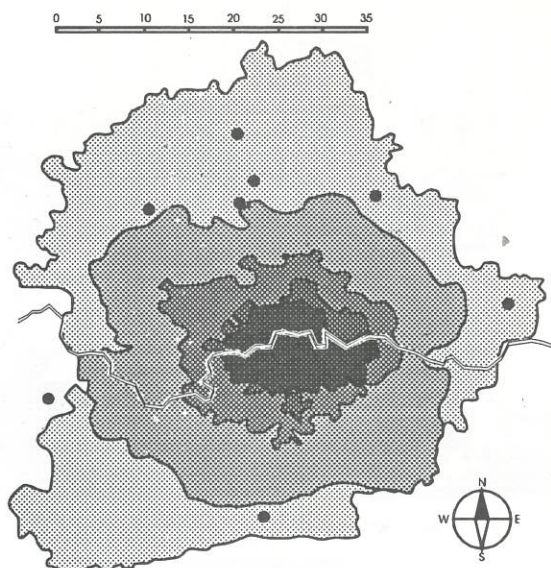
Podemos dar o exemplo de Barcelona. O prefeito jogou pesado para sediar os Jogos Olímpicos, e dizia: “os Jogos Olímpicos representam para a cidade um investimento brutal. Renova linhas de metrô, estações, aeroportos, novos bairros, resto de área portuária, toda zona do porto, equipamentos esportivos. Obviamente que não são os Jogos Olímpicos que irão pagar tudo.” Portanto, abre-se uma negociação entre o município, os outros municípios ao lado, vizinhos menores, o governo central, o Comitê Olímpico Internacional e as forças econômicas da cidade e algumas multinacionais. É com este clube que se contratam os Jogos Olímpicos. O ator dominante é a municipalidade, é a prefeitura que leva o barco ao porto, não há dúvidas que fez bem. Deve ter sido a cidade que melhor soube fazer um programa deste em três ou quatro anos. Em todo o caso, não podemos esconder que foi gasto muito dinheiro.

Podia-se ter dito: o Plano não previa nem Vila Olímpica, nem os anéis do porto, nem muitas destas grandes infraestruturas. Não, eles não começaram por rever o Plano, como ainda não fizeram a revisão do Plano, mas fizeram outra expansão da cidade com o velho Plano vigente, e em boa parte, contra o velho Plano, dizendo que estavam interpretando-o na busca de respostas. Estavam a refazê-lo no dia-a-dia, projeto a projeto, à medida que iam tendo os programas concretos. O que aconteceu com Barcelona e acontece com imensas cidades são as transformações por projetos. Agora, o projeto vai à frente do Plano, o que é uma coisa estranha, pois sempre me disseram: “primeiro você precisa fazer o Plano Nacional, depois o Regional, depois o Metropolitano, depois o Municipal, depois, por fim, projeto.” Como a história das caixas chinesas.

Não é mais isso que está acontecendo. Ocorre que os sentidos descendente e ascendente do planeamento é cada vez mais aleatório, depende das circunstâncias —não é casual mas não tem lei própria. Posso começar pela ponta de cima, pela ponta de baixo ou pelo meio; tenho é que saber o que estou manipulando.

Temos hoje, em simultâneo, etapas da história urbana que, nos países ricos, sucederam-se uma após outra, ao longo de 150, 200 anos: temos fenômenos de *urbanização* —urbanização no sentido estrito, isto é, de crescimento e transformação da cidade herdada—, temos fenômenos de *suburbanização* legal e ilegal; já temos fenômenos de *desurbanização*, onde já não há alastramento, mas saltos sobre o campo, para localidades que não tinham estruturas urbanas. Tanto a urbanização, como a suburbanização, têm uma estrutura urbana. Em geral, a suburbanização se faz a partir dos caminhos que eram aquela transição da cidade para o campo, nas quintas, como as ruas tradicionais que existiam no século XIX e no princípio do século XX. A desurbanização já é um salto para desconhecidos, um salto qualitativo.

A *desurbanização* ocorre quando uma grande indústria se estabelece em uma área sem nada e a cidade vai atrás dela. A *suburbanização* ocorre quando a universidade escolhe um campus, onde não há nada, só campo. A *desurbanização*,



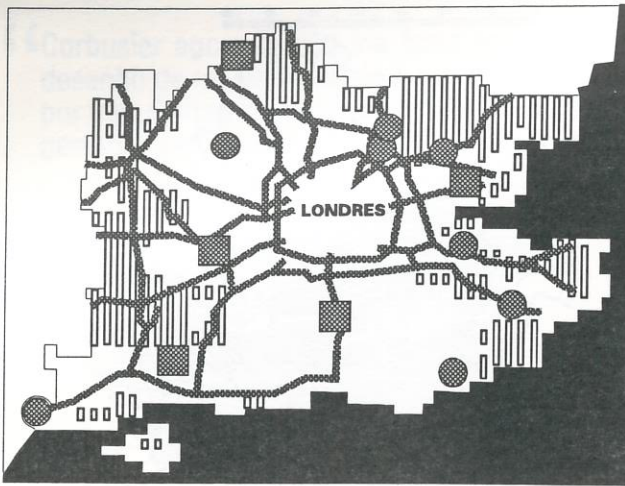
Plano de Londres de 1943 de Abercrombie e Forshaw. A partir do centro (do mais escuro para o mais claro): o Condado de Londres, o *inner ring*, o *suburban ring*, o *green belt* e o *outer ring*, onde surgem as *new towns*.

“Patrick Abercrombie, tático pelo qual eu tenho a maior admiração, fez o Plano de Londres em 1943 e errou completamente a previsão do terciário e errou na previsão do terciário em Londres é o mesmo que errar tudo. Fez um plano maravilhoso, sob bombardeio nazista, em apenas um ano. Desenhou quarteirão a quarteirão. É incrível o que aquele homem fez, mas na realidade falhou porque errou nas previsões.”

quando o hipermercado escolhe um módulo numa autoestrada entre duas cidades, cada uma de 300.000 habitantes ou 400.000 e não subúrbio de uma e nem da outra. A suburbanização quando o Estado decide fazer, como por exemplo agora na Europa, um Parque Tecnológico, onde instala as antenas da universidade e indústrias de ponta para movimentar o setor industrial, para modernizar e que em geral escolhe regiões muito periféricas, onde os cientistas e os técnicos, que de início vão de trem, ônibus ou automóvel, vão mais tarde instalar-se, porque começam a surgir bairros em torno, começa a se fazer cidade. Chamemos a isto de suburbanização.

Ora, quando o urbanismo se criou e a *Carta de Atenas* foi escrita, criou-se o princípio de que todos os homens devem viver da mesma maneira e hoje os homens felizmente dizem que já não querem viver todos da mesma maneira, mesmo que tenham o mesmo dinheiro, isto é importante mas aumenta a tal esquizofrenia urbanística.

Finalmente há uma *reurbanização* que é o movimento ao contrário. Outras atividades que estavam dispersas, re-centram-se e por isso é que se diz hoje na Europa que há o



■ Crescimento principal ● Crescimento médio ~~~~~ Estrutura viária □ Zona agrícola

Plano Estratégico para Londres de 1970, que mudou a ênfase de crescimento para fora da cidade e introduziu as Zonas de crescimento principais.

“Eu diria que o sistema de planejamento, nesta fase confusa, introduziu a idéia de **estratégia**, criada pelas *Corporation* para competirem entre si. É estratégia no sentido político e econômico, com alguma visualização espacial, com algumas hipóteses espaciais. Não é um Plano convencional, mas um documento sobretudo dirigido a captar recursos.”

renascer de alguns centros com atividades que estavam na periferia. Imaginemos que esta escola que me convidou a vir ao Brasil abandona o campus e vai para o centro da cidade. Está fazendo uma *recentralização*, depois de ter passado por um processo de *suburbanização* ou mesmo de *desurbanização*.

Se todos os processos ocorrerem em simultâneo, temos um problema complicado. Desde os políticos identificarem o seu eleitorado, até os urbanistas identificarem os agentes do processo. Por exemplo, um construtor pode estar fazendo um escritório na cidade e quer vender a um banco, enquanto um outro construtor faz escritórios a 20 quilômetros, em área desurbanizada, e sabe que este escritório só pode funcionar em regime de aluguel. São lógicas completamente diferentes —da propriedade ou do aluguel—, mas o produto é o mesmo, é uma atividade terciária e até a tipologia arquitetônica pode ser parecida. As conseqüências que se tem para com as tipologias arquitetônicas também são enormes: temos a redescobrir as cidades jardins, sobre as quais o movimento modernista alemão e francês, sobretudo Corbusier, tinha lançado um anátema, chamando-as de solução pequeno-burguesa. Corbusier agora já não iria fazer aquela cruz sobre o quarteirão de Paris, que é provavelmente o desenho de maior violência e perversidade na história do urbanismo. Com um preconceito higienista por trás, Corbusier queria dizer: “a cidade tradicional não serve mais.” E isto foi das coisas mais terríveis gestadas pelo movimento moderno. Hoje eu sou um anti-corbusiano assumido.

\* \* \*

Podemos imaginar o seguinte quadro: um núcleo de cidades que cresce radiocêntrico, a cidade que depois gera subúrbio industrial ou residencial, já depois do cinturão verde —inventado pelo urbanista para ela não alastrar, que com isto só conseguiu inconvenientes, pois aumentou o tempo dos transportes e o custo da infra-estrutura. A rede de estradas vai ser tornando mais complexa, começa a subur-

banização, um pouco terceiro-mundista, como temos lá no Porto, como temos lá no norte de Portugal, com fábricas, casa, escola, tudo misturado ao longo das ruas, mas onde apesar de tudo há menos acidentes do que nos bairros novos com tráfego expresso.

E, finalmente, sobre este território confuso, geram-se grandes nós, aparecem o parque industrial, a universidade, o hipermercado, os hotéis, o jardim zoológico, aparecem as coisas mais mirabolantes. Quase todas as funções modernas inovadoras, que exigem grande espaço, não cabem na cidade tradicional, não cabem no subúrbio, a não ser que haja uma grande transformação nas localizações da estrada de ferro, ou dos gasômetros, ou de outras atividades que ocupam grandes áreas centrais. Estive em São Paulo e vi que no centro ainda existem enormes áreas desse tipo. Ou então já vão deliberadamente para uma nova periferia —que já não é periferia, é a futura cidade. São estes os motores dessa cidade hipotética:

- expansão por continuidade
- expansão por cidade satélite
- expansão linear
- expansão por nebulosas ou constelações mais ou menos reticulares e, finalmente,
- expansão através da formação de nós ou polos de atração onde não havia nada, só estrada

Bom, como é que se faz o zoneamento diante disto? Eu diria que o sistema de planejamento, nesta fase confusa, introduziu a idéia de **estratégia**, criada pelas *Corporation* para competirem entre si. É estratégia no sentido político e econômico, com alguma visualização espacial, com algumas hipóteses espaciais. Não é um Plano convencional, mas um documento sobretudo dirigido a captar recursos. É uma espécie de programa, mas não um programa eleitoral, onde se promete tudo, ou costuma-se prometer tudo (eu não concordo, é óbvio, mas é o costume). Em uma estratégia não

Bairro Dammerstock em Karlsruhe projetado por Walter Gropius, em 1928.

“Hoje não sabemos o que é cidade, o que é campo. Hoje temos dúvidas se as cidades tem que ter todas os mesmos *standards*, se toda cidade deve ter *slogan*, como pensava Walter Gropius. Nos anos vinte, achava-se que todos deviam ter aquele tipo de casa, aquele tipo de cozinha, aquele tipo de hábitos.”



se deve prometer tudo, deve se dizer assim: “se quisermos isso, temos que fazer isso.” É uma coisa que em geral não se diz nos programas eleitorais, onde o que interessa é ser eleito. Em um documento de estratégia não basta ser eleito, tem que ser dito como vão ser obtidos os recursos para as infra-estruturas, para conseguir criar a qualidade ambiental proposta, para conseguir criar tantas outras coisas possíveis e imagináveis, de maneira que isto atraia mais recursos e depois se reproduzam.

No jogo democrático, a estratégia tem um papel determinante. As pessoas podem não entender um Plano de urbanismo, mas conseguem entender uma estratégia e os custos da mesma, e podem dizer se aceitam ou não esse jogo. Mas a estratégia não pode ser só de palavras e números, tem que ter uma visualização espacial que seja “catalizadora” —como diriam os americanos—, quer dizer, que atraia, chame a atenção, mesmo que depois não se faça assim. Ao menos teve a função de precipitar o interesse, de mostrar como a estratégia poderia vir a se materializar. Quando existirem as condições para isto, o arquiteto-urbanista já será outro —mesmo que seja o mesmo, provavelmente mudaram suas convicções; mas a primeira visualização espacial cumpriu uma certa função. Tem seus riscos, pois no fundo a imagem da arquitetura é usada um pouco como técnica publicitária, mas o documento de estratégia tem isto também. Mas não chamemos de publicidade, chamemos de *comunicação*, onde poderemos veicular não só uma mensagem, uma idéia, mas também visualizar o que pode ser conseguido. Penso que isto pode ajudar a divulgar o que é arquitetura, o que é urbanismo por trás das palavras, levar para a população a nossa maneira de pensar.

Uma estratégia se traduz imediatamente em programa —Vila Olímpica em Barcelona, utilizar Montjuic para concentrar os equipamentos ou arrumar a área portuária. O Plano diluído está ali do lado, já existia e não há nenhum novo. Bem, o programa pode traduzir-se imediatamente em urbanismo, utilizando solos que já existem ou comprando solo, ou fazendo traçados de infra-estrutura que dão a base

para depois poder construir. Trata-se de uma nova vinheta que está aparecendo no planejamento, pelo menos na Europa, chamado *projeto de espaço público*.

No final do século passado e no princípio deste século, os engenheiros faziam as cidades, aqui no Brasil, na Inglaterra, na França e em toda parte dos Estados Unidos e a isto chamávamos *traçados das ruas*. Um bairro clandestino começa sempre por um traçado, é um projeto de espaço público, o mais rudimentar e o mais tortuoso de todos. Felizmente para os arquitetos —porque tem um papel para o arquiteto!— é o *espaço público*, ou se quiserem, o *espaço coletivo*, a vinheta dos novos planos. Os planos podem ser muito abertos em relação às tipologias, muito abertos em relação aos números, mas devem ser muito precisos na rua que se vai abrir, no estacionamento, nas árvores, nos jardins. Não é preciso que todos estejam desenhados no Plano. No Plano devem estar intenções, eixos, traços, que depois, através do programa, vão ser executados.

A hipótese para planejamento que eu lanço é dar mais força à questão da *estratégia*, e uma estratégia visando procurar meios e reduzir as incertezas da decisão do Plano. mesmo que com isto eu faça Plano um pouco mais tarde. Uma estratégia lança uma discussão, atrai certos projetos e quando recursos chegam através de um contrato com o setor privado, eu digo: “agora já sou capaz de fazer o Plano físico, o Plano de urbanismo, o Plano tradicional, enfim —o Plano Diretor Municipal.”

A crise da função do Estado de Previdência ou Estado Assistencial é uma crise do investimento público e uma crise da legitimidade do Estado como único promotor urbano. Isso significa mais contratação do que não é Estado, não é necessariamente privatização de tudo. Com certeza, é contratar muito mais coisas, com fundações, com empresa mista, com sistema em que o Estado tem uma certa função mas pode não ser o investidor principal. Portanto, são negociações de contrapartida, com definições das regras do jogo, é fazer uma parceria. Agora na Europa está sempre se falando de *partnership*, os franceses *partenaire*. *Partnership* ou

Grandes Projetos Urbanos para Madrid. Revisão em curso nos anos 90 do Plano Geral de Madrid

- 1 ESTRATÉGIA DO LESTE
- 2 PARQUE DE VALDEBEBAS
- 3 PARQUE EMPRESARIAL
- 4 SUBÚRBIO DE HORTALEZA
- 5 NORTE DE CHAMARTIN. ÁREA DE NOVAS ATIVIDADES
- 6 OPERAÇÃO RIACHO DO FRESNO
- 7 OPERAÇÃO ACAMPAMENTO
- 8 SUBÚRBIO DE CARABANCHEL
- 9 PARQUE LINEAR DE MANZANARES
- 10 OPERAÇÃO MENDEZ ALVARO
- 11 AVENIDA DE CORDOBA



“Na estratégia é possível ir diretamente ao programa e do programa diretamente ao projeto de espaço público, inclusive não fazendo um plano pormenorizado para toda a cidade. O programa pode até comportar uma intervenção sócio-cultural —uma Ópera, por exemplo—, algo nunca presente em um projeto de urbanismo tradicional, mas cada vez mais essencial em uma estratégia pois isto está diretamente relacionado com a capacidade de uma cidade atrair investimentos de ponta.”

*partenaire* em português antigo quer dizer **parceria**. Eu tenho usado *parceria*. No fundo, é um sistema misto, de acordos entre sociedade civil e Estado.

Isso se traduz no planejamento em uma maior importância dos *programas*. O programa é que vai resolver o que o planejamento físico nunca conseguiu: *ser integrado*. O Plano físico não é o documento ideal para integrar o que se seja. Plano físico é no fundo setorial, não integrado. O que pode ser integrado é um *programa de ação*, que age sobre um determinado território. Este programa é que é integrado e dá sentido à participação popular nos planos diretores municipais. Normalmente se tem uma grande ilusão da participação popular nos Planos físicos. Ilusão de todos: do político, que vê as pessoas na sala e acha que por estarem ali já estão participando; das pessoas que estão na sala e acham que já entenderam o Plano que o arquiteto está mostrando (mas, dos slides projetados na parede, não conseguem perceber nada, pois aquelas tramas todas são muito confusas, com legendas misteriosas, e, em geral, o que as pessoas muito desconfiadas vão ver é o que acontece nos seus terrenos). Mas a participação sobre um *programa de ação* tem pleno sentido porque é aí que a comunidade pode ser envolvida no programa de ação. O *Plano físico* será um reflexo dessa participação, mas não é um objeto ideal para fazer a participação, porque é um objeto demasiado tecnicista, que tenta ser discutido em si mesmo e não nos seus pressupostos. Mas os pressupostos são políticos, logo tem todo sentido a participação popular, assim como nas discussões sobre os recursos do Plano. Aumentar impostos ou ser feito pelas multinacionais? “E quanto vai custar a se for feito pelas multinacionais?” diz o cidadão desconfiado, pois já aprendeu a desconfiar sempre de coisas muito bonitas.

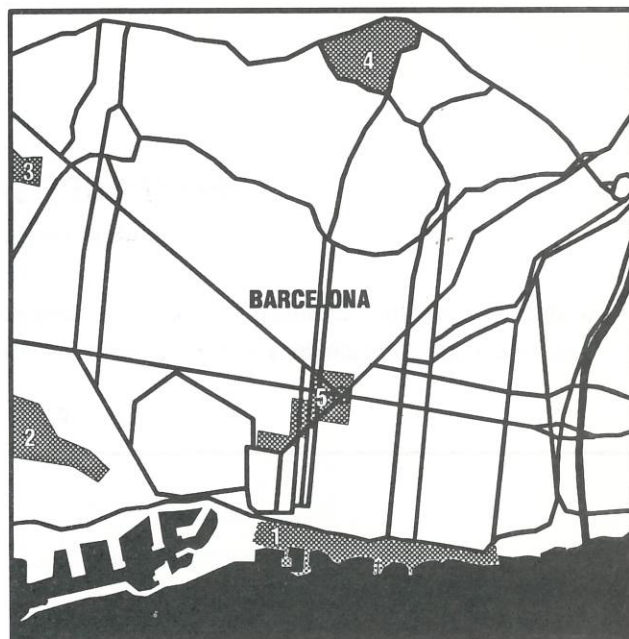
Mas a participação também entrou numa crise porque ela começou por se constituir como um contra-poder. Na Europa, como não se conseguiu muito, as pessoas se sentiram muito fraudadas. Mesmo entre os revolucionários portugueses de 25 de abril, a participação foi complicada. Eu estava por acaso no governo e lançamos o *Programa dos Bairros*. As pessoas organizavam-se em cooperativas e tinham uma equipe de projetistas e eram os próprios membros que faziam a obra. O Estado dava o dinheiro para os materiais ou o dinheiro todo da obra, conforme o caso. Eles discutiam com o arquiteto e, se não gostavam dele, despediam-no; o arquiteto fazia o possível para não ser despedido e enganava-os constantemente. Uma exceção, Siza Vieira dizia-lhes: “eu tenho aqui o modelo da casa em tamanho natural, vejam como é a casa e digam tudo que acham. Mas eu refaço e faço o que quiser, não o que os senhores querem, pois estou aqui para fazer o que eu acho que deve ser feito, com a novidade de que vos ouço.” Siza não enganou ninguém, mas havia outro que dizia: “sou o *plotter* do povo, o povo mexe no *mouse* e eu desenho” Esta é a fase do contra-poder.

Deixando de lado o exagero, a participação abre a possibilidade do surgimento de mediadores plausíveis possíveis, que vão avaliar alternativas, que se traduzem num Plano, em algumas garantias que o Plano deve ter e que sejam do interesse geral. Isto dá ao Plano legitimidade, para poder ter a devida flexibilidade em outras coisas. Faz parte daquele jogo que eu estava sugerindo, onde as coisas podem ser tanto de um jeito como de outro. O Plano não deve ser rígido. Contém sobretudo as salvaguardas ambientais, certos mínimos de qualidade dos serviços urbanos, lixo, transporte, etc. O Plano, a estratégia deve contar com isto.

Grandes Projetos Urbanos para Barcelona, em 1992, por ocasião dos Jogos Olímpicos

1. VILA E PORTO OLÍMPICOS
2. MONTJUIC
3. DIAGONAL
4. VAL D'HEBRON
5. PRAÇA DAS ARTES

“O Plano de Barcelona não previa nem Vila Olímpica, nem os anéis do porto, nem muitas destas grandes infra-estruturas. Eles não começaram por rever o Plano, como ainda não fizeram a revisão do Plano. Estavam a refazê-lo no dia-a-dia, projeto a projeto, à medida que iam tendo os programas concretos. O que aconteceu com Barcelona e acontece com imensas cidades são as transformações por projetos.”



As salvaguardas ganham uma grande importância nos planos. Queria com tudo isto dizer que agora deveríamos ter planos do *sim*, do *não* e do *talvez*.

O *sim* é aquilo que há consenso para se dizer o que é que deve ser feito. O *não* são aquelas coisas em que a generalidade da população — não quer dizer todos, nunca são todos — pede a nós, Estado, município, planejadores que trabalham para o município. Que seja rígida ao defender aquilo, porque aquilo é património de todos, e é precioso para o futuro. E depois o *talvez*, que é a nossa arma para a flexibilidade, para a negociação, para a captação de oportunidades.

Que seja bem entendido: este discurso não é um discurso anti-planejamento, mas um discurso contra determinado planejamento, de um certo estilo que eu acho que já deu o que tinha que dar, e a favor de um planejamento mais estratégico, mais flexível, mas que não abra mão daqueles valores que são consensuais na coletividade.

Hoje não sabemos o que é cidade, o que é campo. Hoje temos dúvidas se as cidades tem que ter todas os mesmos *standards*, se toda cidade deve ter *slogan*, como pensava Walter Gropius. Nos anos vinte, achava-se que todos deviam ter aquele tipo de casa, aquele tipo de cozinha, aquele tipo de hábitos. Hoje não se pensa mais assim, como também não se aceita o paradigma de que um centro é único, e o resto é satélite. Hoje as áreas, os territórios são poli-nucleados, não há mais hierarquias pré-definidas, pois elas estão sempre se fazendo e se desfazendo. A cidade que está por cima, decresce, depois sobe outra vez na qualidade de vida. A cidade inglesa Manchester, por exemplo, é um bom exemplo disto, pois melhorou muito em relação a Londres, ao fazer uma política de recuperação urbana que Londres não fez.

Os velhos paradigmas estão em crise. As situações são novas e o território é uma rede de núcleos ligados por telecomunicações ou por transportes rápidos. Há uma constante mudança nos papéis da cidade, nenhuma cidade tem estabelecido o seu papel para todo o sempre, tem que lutar por ele.

Penso que era um pouco isto que vos queria comunicar.

#### NOTAS

1. O Programa S.A.A.L. — *Serviço Ambulatório de Apoio Local* — foi criado pela Revolução dos Cravos de 25 de abril de 1975 e visava um trabalho intensivo de recuperação e legalização dos bairros clandestinos de Lisboa.
2. Nuno Portas, na ocasião desta palestra, era Secretário de Planeamento da Prefeitura de Vila Nova de Gaia, cidade próxima à cidade do Porto, Portugal.

---

NUNO PORTAS é professor titular na cadeira de Urbanismo da Faculdade de Arquitetura e Urbanismo de Porto/Portugal. Regeu disciplinas em Universidades da Espanha, França, Marrocos e Argentina. Foi assessor do Plano Geral e coordenador do Planeamento Metropolitano de Madrid entre os anos de 1981 e 1983. É perito das Nações Unidas para seminários temáticos sobre problemas urbanos. Foi Secretário de Estado da Habitação e Urbanismo nos três primeiros Governos Provisórios de Portugal, de 1974 a 1975.

---