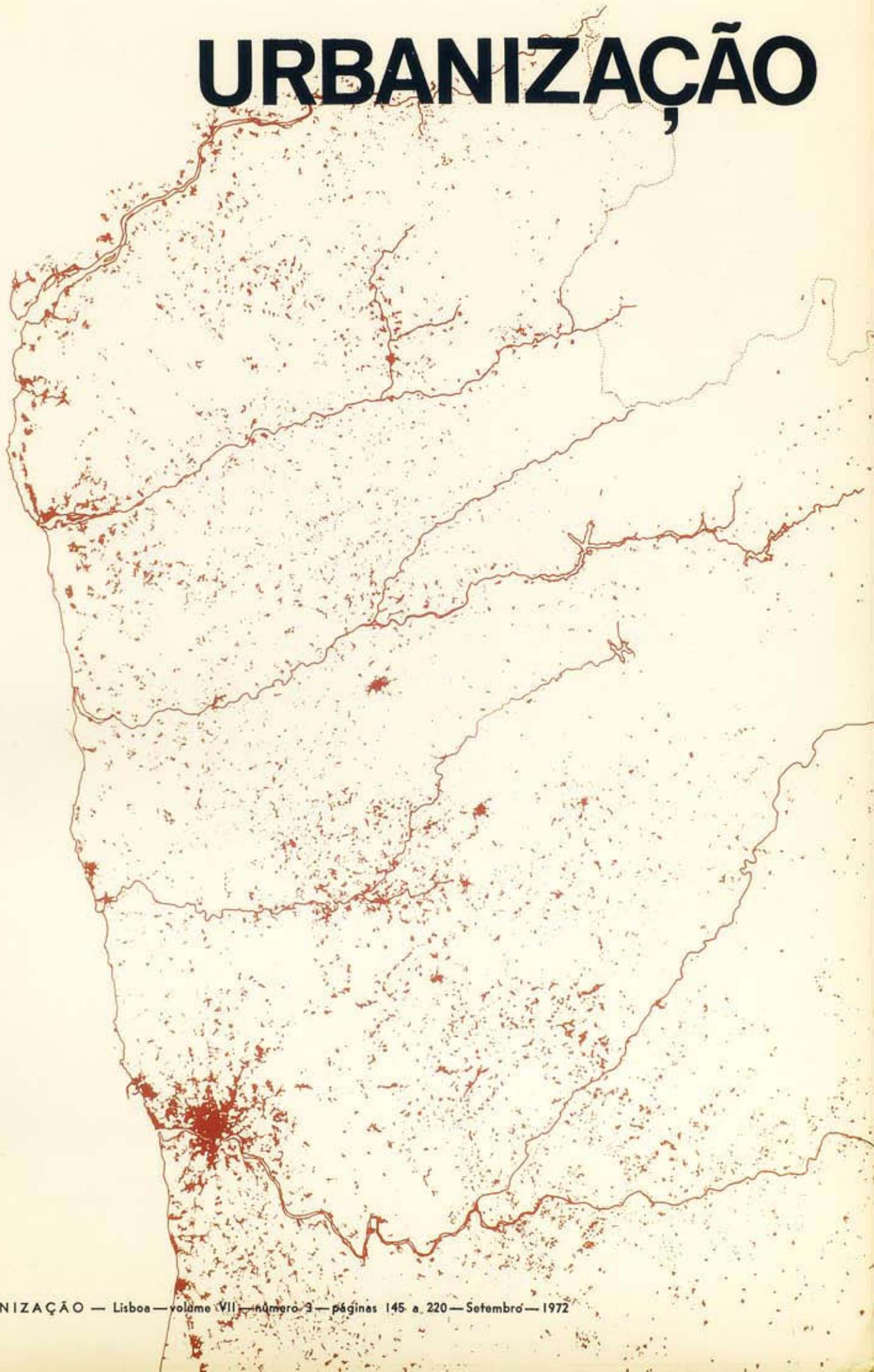


URBANIZAÇÃO



URBANIZAÇÃO

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS

Revista do Centro de Estudos de Urbanismo
e Habitação Engenheiro Duarte Pacheco

S U M Á R I O

| | |
|--|-----|
| A Região Urbanística do Noroeste Português — Prof. Antão de Almeida Garrett | 149 |
| Ainda um indicador possível com os dados embora provisórios, da população de 1970 — Prof. Antão de Almeida Garrett | 177 |
| Chronique des Sciences Sociales — Paul-Henry Chombart de Lauwe | 182 |
| O Processo do Planeamento e o seu ensino — A. K. Faludi | 188 |
| Novas cidades israelitas, como centros urbanos de desenvolvimento — Arie S. Shachar | 193 |
| O Planeamento da grande Copenhague | 202 |
| O Planeamento Rural uma necessidade urgente — Prof. Norman Pearson | 215 |

URBANIZAÇÃO

REVISTA DO CENTRO DE ESTUDOS DE URBANIZAÇÃO E HABITAÇÃO
ENGENHEIRO DUARTE PACHECO

MINISTÉRIO DAS OBRAS PÚBLICAS

Comissão Directora da Revista

| | |
|-------------------------------------|---|
| Eng. Manuel de Sá e Mello | Eng. Rafael dos Santos Costa |
| Prof. Eng. Antão de Almeida Garrett | Arq. José Tudela |
| Prof. Eng. Manuel da Costa Lobo | Arq. Luís Cunha |
| Prof. Arq. Nuno Portas | Dr. António Ferrez de Andrade |
| Eng. Augusto Celestino da Costa | Arq. José Pedro Martins Barata - Director Gráfico |

REDACÇÃO E ADMINISTRAÇÃO

Centro de Estudos de Urbanismo e Habitação Engenheiro Duarte Pacheco

Rua do Malpique, 88 — Telef. 76 26 27

| | |
|-------------------------------------|---------|
| Preço da assinatura anual | 120\$00 |
| Preço do número avulso | 40\$00 |

COMPOSTO E IMPRESSO NAS OFICINAS DE «A PLANETA» • RUA ANGELINA VIDAL, 31-C • LISBOA

Decorreram quatro anos, agora cumpridos em 27 de Setembro, que assumiu o elevado cargo de Titular da Pasta das Obras Públicas o Senhor Engenheiro Ruy Alves da Silva Sanches.

Em tão curto espaço de tempo há que afirmá-lo, com desassombro e a maior objectividade, que o Departamento das Obras Públicas atingiu neste período uma projecção de enorme relevo entre nós, tornando-se centro de decisão e o verdadeiro dinamizador dos mais importantes empreendimentos, no campo das infraestruturas económico-sociais, da vida portuguesa.

As reformas levadas a cabo dentro do Ministério, visando a reorganização e ampliação dos serviços em moldes racionais, adequados às exigências impostas pela amplitude dos desígnios e vastidão dos cometimentos em curso ou projectados, atestam sem favor a alta personalidade do seu realizador e toda uma obra conscientemente amadurecida que se projecta para um futuro que pressentimos mais confiante e auspicioso.

No presente sim, mas é nos tempos vindouros que a obra de agora mais ressaltará, perante o veredito da História.

O Centro de Estudos de Urbanismo e Habitação Engenheiro Duarte Pacheco e a revista URBANIZAÇÃO congratulam-se pelo elevado espírito de dignificação e entusiasmo imprimidos aos Serviços do Ministério e por todas as reformas levadas a efeito nos últimos tempos, muito particularmente a que consagrou a criação da Secretaria de Estado de Urbanismo e Habitação em 11 de Agosto de 1972, confiada ao Doutor José Luís Nogueira de Brito.

Com esta superior decisão, Sua Excelência o Ministro das Obras Públicas veio tornar mais patente as suas sempre manifestadas preocupações no domínio dos problemas que suscitam o Urbanismo e, correlativamente, a Habitação, os quais, dentro do âmbito da Pasta, são aqueles que na actual conjuntura se nos afiguram apresentar maior acuidade.

SECRETÁRIO DE ESTADO DE URBANISMO E HABITAÇÃO

O Senhor Doutor José Luís Nogueira de Brito nasceu em 1938. Terminado o curso liceal em Braga, frequentou a Escola de Direito da Universidade de Coimbra onde se licenciou, em 1962, com distinção.

Após a licenciatura, foi chamado a desempenhar as funções de Secretário-Geral da Junta da Ação Social do Ministério das Corporações e Previdência Social e foi assistente do Instituto de Estudos Sociais, tendo a seu cargo as aulas práticas de Direito de Trabalho.

Regeu, no Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras, os cursos de Direito Internacional Público, Direito Internacional Privado e Direito Corporativo.

No Ministério das Corporações exerceu durante vários anos as funções de assistente do Curso de Estudos Sociais e Corporativos, tendo colaborado na respectiva revista. Nessa qualidade, foi também designado para fazer parte da Comissão Revisora da Legislação Corporativa.

Desempenhou como consultor jurídico funções junto do Gabinete do Ministro das Obras Públicas tendo colaborado nos trabalhos preparatórios do diploma que criou o Fundo de Fomento da Habitação.

Ingressou no Governo em 27 de Março de 1969, como Subsecretário de Estado do Trabalho e Previdência e nessa qualidade foi-lhe cometida a presidência da Comissão Interministerial encarregada de estudar a articulação dos serviços médico-sociais dependentes do Ministério das Corporações e da Saúde e Assistência.

Em 11 de Agosto foi nomeado Secretário de Estado de Urbanismo e Habitação.

Ao Ex.^{mo} Senhor Doutor José Luís Nogueira de Brito o Centro de Estudos de Urbanismo e Habitação e a revista URBANIZAÇÃO apresentam os melhores cumprimentos e felicitações.

A REGIÃO URBANÍSTICA DO NOROESTE PORTUGUÊS⁽¹⁾

pelo Professor Antônio de Almeida Garrett

I — A Região do Noroeste é uma região natural

Quem tiver lido a Geografia de Portugal de Amorim Girão, logo no primeiro capítulo, de considerações preliminares, depara com referências à posição favorável, sob o ponto de vista climático, da Península Ibérica na ponta ocidental da Europa, e, em particular, de Portugal na extrema poente.

Reportando-nos apenas ao nosso Continente, Portugal, por leste, ocupa uma posição de testa entre o vasto espaço de ar marítimo do Atlântico, influenciado pela zona dos anticíclopes subtropicais e a zona das depressões subpolares do hemisfério norte, e a grande zona central da Península Ibérica de clima continental; por sul, sofre a influência quente mediterrânea do norte de África.

Ventos predominantes soprando do SW, por virtude do centro anticiclónico dos Açores e do Centro ciclónico da Islândia, determinam um fluxo de águas quentes equatoriais da margem americana para a margem europeia, que fazem deslocar para norte o traçado das isotérmicas: a temperatura da água diminui de sul para norte.

Nesta situação, sob tríplice influência atlântica, continental e mediterrânea, no nosso País o tipo de tempo está muito dependente das massas de ar vindas do exterior que o atingem. Em geral, no Inverno, verificam-se as temperaturas mais elevadas em Lagos (12°), decrescendo para Bragança (7°); no Verão, quando na Europa se crie um centro de altas pressões, os ventos vêm de Espanha, quentes e secos, e, ou há lestadas ou nortadas, verificando-se as temperaturas mais elevadas no Alto Douro (28°) encravado entre montanhas (região dos vinhos finos do Porto), e as mais atenuadas junto à costa atlântica.

Com uma orografia muito diferente do Norte para o Sul e do interior para a costa, mais essa tríplice influência dos factores exteriores se faz sentir, pelo que resulta a diversidade de vegetação e de paisagem, que tanto interesse dá ao nosso País.

Segundo o autor que vimos citando, a posição do continente português, em face das grandes regiões climático-botânicas, está entre as florestas de folha caduca da zona temperada (latitude 50°) e as florestas subtropicais (latitude 30°).

Por isso há espécies do norte de África e espécies nórdicas à mistura. O Algarve e a maior parte do Alentejo pertencem à região mediterrânea.

A influência atlântica aumenta a caminho do norte. Mas, porque grande parte da fronteira oriental de Portugal é a extrema do planalto central da Península, o clima em Trás-os-Montes e em parte da Beira, de

⁽¹⁾ Estudo na Secção de Planeamento Urbanístico do Centro de Estudos de Engenharia Civil — I. A. C.

terras altas, torna-se continental, com extremos de frio e de calor, que se não verificam na faixa litoral oposta, de temperaturas menos afastadas.

A cadeia de serras de Sintra, Montejunto, Estrela, que se estendem de SW para NE, origina uma separação muito nítida no regime de chuvas, havendo muito maior e frequente precipitação no norte litoral do que no interior e a sul dessa linha de alturas.

O enrugamento do norte do País provocou nos vales profundos numerosas linhas de água que, com exceção para o Douro, deram lugar a estreitas bacias hidrográficas, contrastando com o que acontece a sul do Mondego, onde o Tejo, o Sado e o Guadiana praticamente só contam.

No Alto Minho e Trás-os-Montes, rugosos e altaneiros, os sulcos cavados pelas águas permitiram o aproveitamento por embalse da água dos rios, dando energia eléctrica que beneficia todo o País e criando lagos artificiais de grande beleza. A zona litoral do Norte, irrigada por muitos rios, tornou-se favorável à agricultura e à fixação de gente.

A geologia, de grande variedade e distribuição muito desigual, por seu turno, mostra:

- uma forte concentração de arcaico e primário, do Minho até um pouco a sul do Douro, na linha Guarda-Viseu-Porto para norte, como prolongamento da Meseta que se estende mais fragmentada e com predomínio dos xistos, para sul. Esse prolongamento da Meseta explica a existência na costa, do rio Minho até um pouco a sul do Douro, de recifes que tanto dificultam a navegação;
- uma extensa orla mesozoica e cenozoica, paralela à costa, de Ovar até Lisboa, e ainda uma estreita faixa na orla sul do Algarve; e
- solos terciários nas bacias inferiores do Tejo e do Sado.

Naturalmente, esta diferenciação originou solos de aptidões desiguais.

Quanto à tectónica, o esboço dos tremores de terra que Amorim Girão apresenta mostra bem a alta sismicidade da região de Lisboa e Benavente, a que se segue a costa do Algarve.

Em toda a região norte, que praticamente assenta numa base formidável de granito, pouco se fazem sentir os sismos, e os que se têm dado, sobretudo do Douro ao Minho, não são de grau elevado. Esta a razão porque o Regulamento de solicitações classifica todo o Noroeste no grau C, que corresponde a fraco risco sísmico (¹).

Todos estes diferenciados factores físicos, de constituição geológica, de relevo e de clima, aqui apontados em apertada síntese, originaram regiões naturais de características próprias, bem patentes na vegetação não introduzida pelo homem. É exemplo frisante a distribuição das diferentes espécies de carvalhos.

Assim, predominam no norte de Portugal os carvalhos de folhagem caduca. O carvalho roble, de folhagem larga e comprida, dá-se naturalmente no litoral, o carvalho da Beira ou negral, de menor porte e folhagem mais miúda e recortada, é próprio das zonas montanhosas

do interior a norte do Tejo, de clima mais rigoroso; o carvalho português, de folha pequena e coriácea, aparece nas matas da Figueira para a Arrábida e faz a transição para os carvalhos de folhagem perene, próprios do sul: a azinheira a leste e o sobreiro a poente.

Na Região do Noroeste é típica a área dos vinhos verdes, que se não dão em mais parte alguma do País.

Estas e outras constatações permitem a Amorim Girão traçar um Esboço fitoclimático por onde se vê a variedade de preferências devidas a essas influências, com zonas que vão desde a atlântica à mediterrânea, tendo como intermédias as oro-atlântica, atlântico-continentais, mediterrâneo-atlântica, mediterrâneo-continentais, e submediterrânea.

É de reparar que a linha de serras que separa a região húmida da região seca, praticamente coincide com o contorno da zona atlântica. A região do Noroeste está nela.

Por tudo o que se acaba de ver, a região do NO, próxima do mar, é diferente da de NE, de maior altitude e influenciada pela Meseta Ibérica. Igualmente contrasta da que lhe fica a sul, onde começa a orla mesozoica e cenozoica que a individualiza. Constitui, portanto, uma região natural.

II — A Região do Noroeste português é uma unidade normal de ordenamento.

Não terão os homens também procurado uma natural adaptação às condições que se apresentavam à sua fixação e com ela criado uma diferenciação no adensamento e nos tipos de ocupação?

Atentando na distribuição da população vê-se que há uma assimetria notável, quer na quantidade de gente por Km², quer no género de ocupação, ora em agrupamentos em certas regiões ora em dispersão noutras.

A planta geral das densidades concelhias, relativa a 1960, mostra dois polos de forte concentração, as cidades de Lisboa e do Porto, capitais dos respectivos distritos, os quais apresentam mais de 5 000 hab/km².

Nota-se que a influência desses centros é mais estendida e penetrante à volta do Porto e mais concentrada e costeira quanto a Lisboa. Ao longo da costa, as duas faixas de adensamento encontram-se no distrito de Coimbra.

As grandes extensões de ocupação rarefeita são o distrito de Bragança e toda a faixa interior de Castelo Branco e Beja, em que a densidade não atinge 50 hab/km². O Algarve é um caso à parte, com a sua faixa densa junto à costa.

De tempos remotos, o mar e os dois rios, Douro e Tejo, facilitando a navegação com o exterior, permitiram a fixação duma população activa, sempre crescente, nas duas únicas cidades grandes do País.

Junto a Lisboa e Porto, nota-se que a população decresce com o afastamento do mar e que é mais densa na faixa costeira, desde o distrito de Viana do Castelo até à margem do Sul do Tejo.

No respeitante ao Noroeste continental, em volta do grande adensamento envolvente da cidade do Porto e de outros núcleos urbanos de muito menores dimensões, observa-se, geralmente, um povoamento disperso rural, que contrasta com o tipo de aglomeração no vizinho

(¹) As principais zonas sísmicas e linhas sismo-tectónicas da Região do NO foram indicadas pelo Prof. Dr. Rosas da Silva e transcritas no Relatório do Anteplano Regional do Porto, de 1949.

Nota — Praticamente, o território do NO está na zona Fitoclimática Atlântica, onde se encontra o carvalho roble.

distrito de Vila Real e, mais ainda, com o que se passa no distrito de Bragança onde prepondera o tipo de concentração: nestes dois distritos, o relevo e a rudeza do clima a isso levaram.

De notar que, afora a penetração ao longo das margens do Douro até à Régua, onde o caminho de ferro substituiu as precárias deslocações por barco facilitando a ocupação em dispersão, é aglomeração que predomina, bem como no distrito de Viseu, pelas mesmas razões que vigoram no distrito de Vila Real.

Também interessa verificar que há uma diminuição de densidade populacional na linha de Ovar a Vale de Cambra.

É muito natural que as comunicações e os tráfegos estejam intimamente ligados às densidades de ocupação e às actividades.

A rede apertada de estradas na região de poente, mais densamente ocupada, sucede, para nascente e no sul, uma outra de largas malhas, com grandes extensões de território sem qualquer via.

Por sua vez, as estatísticas de trânsito rodoviário, ferroviário e de comunicações telefónicas traduzem bastante claramente os diferentes níveis de actividades das populações, em concordância com as percentagens dos que trabalham nos três sectores em que é de regra serem agrupadas as ocupações.

A estatística do trânsito, levada a efeito pela Junta Autónoma das Estradas em 1949/50, mostra-nos que ele era denso, a sul do rio Douro, apenas na faixa do litoral, apoiando-se nas duas E.N. 1 e 109, de Vila Nova de Gaia a Aveiro, com um pequeno estrangulamento na linha de Ovar-Vale de Cambra.

A norte do Douro, o feixe de estradas abre-se em leque, do rio ao mar, e o trânsito era mais intenso na bolsa definida por Penafiel, Lousada, Felgueiras, Fafe e à volta de Braga, dirigindo-se o contorno rapidamente para a costa, a fechar-se por norte de Barcelos, ficando daí em diante reduzido a uma fita costeira que vai estreitecendo, apoiada na E.N. 13 até à fronteira, o que poderá explicar-se por ser essa via um caminho para Vigo, com que os nortenhos mantêm frequentemente intercâmbio.

Esse território de mais intenso trânsito engloba, assim, a cidade do Porto, onde é máximo, os concelhos vizinhos de Matosinhos, Maia, Gondomar, Valongo e Vila Nova de Gaia; mais distantes, os concelhos de Vila do Conde, Póvoa de Varzim, Vila Nova de Famalicão, Santo Tirso, Paços de Ferreira, Lousada, Paredes, Penafiel, Barcelos, Braga, Guimarães e Fafe, e junto ao mar, Espinho, Viana do Castelo, Caminha, Vila Nova de Cerveira e Valença.

A estatística de 1960, ano em que já existia um parque automóvel muito maior, mostra que se manteve a faixa costeira a sul do Douro, com um pequeno acréscimo para leste, para Arouca e Vale de Cambra,

mantendo-se o estrangulamento na linha a sul de Ovar a Vale de Cambra⁽¹⁾.

A norte do Douro, verificou-se um engrossamento do tráfego para Amarante, na E.N. 15, e nos dois braços para Marco de Canavezes e Castelo de Paiva, este já na margem esquerda.

Também aumentou nas estradas para Guimarães e Braga.

Para sul, há o empolamento do tráfego na estrada nacional 1, Porto-Lisboa, na vizinhança da cidade de Coimbra, bem como na estrada mais costeira, E.N. 109, que volta a ter mais trânsito de Leiria para Alcobaça e Caldas da Rainha. A volta de Lisboa há aumento na grande rede de estradas afluentes à capital, que se estende à Outra Banda: a ponte sobre o Tejo e a expansão que se pensa dar ao povoamento da península de Setúbal deverão fazer crescer esse tráfego para o sul.

No interior, nota-se aumento nas radiais da cidade de Viseu, menor na da Guarda, bem como em Castelo Branco e ainda de Setúbal e Vila Franca de Xira a Évora. Todo o restante território apresenta tráfego bastante diminuto em relação ao da faixa costeira Porto-Lisboa.

A coroa de tráfego telefónico à volta das cidades do Porto e de Lisboa, abstraindo das ligações directas entre elas, mostra, em relação ao Porto, a importância das comunicações com Famalicão, Braga, Penafiel e S. João da Madeira, menor com Aveiro, mais dependente de Coimbra.

Fenômeno análogo se verifica com o tráfego ferroviário.

O porto de Leixões dá entrada e saída às mercadorias de todo o Norte, o que justifica o progressivo aumento do tráfego que nele se verifica a acompanhar o surto industrial em que o País está empenhado.

Era de esperar que o tráfego, traduzindo relações humanas, se manifestasse assim, mais intenso onde havia mais gente; mas também o deverá ser onde forem mais diversificadas as actividades. O contraste entre a faixa atlântica sobretudo na extensão mais densa, de Viana do Castelo à margem esquerda do Tejo, deverá manifestar-se na distribuição qualitativa e quantitativa das actividades, tal como se verificou com o trânsito.

À escala distrital, as populações activas, em 1960, eram, nos três sectores, as seguintes:

(1) A respeito deste estrangulamento, Ferreira de Moura no Estudo que apresentou, em 1957, ao Congresso sobre a Indústria Portuguesa, indicava precisamente essa linha como limite da zona mais industrializada da Região do Norte, comandada pela cidade do Porto.

A frequência escolar do ensino médio também acusa essa separação, preferindo os alunos dos concelhos a norte dessa linha limite as escolas de Vila Nova de Gaia e do Porto.

| | I | II | III | | I | II | III |
|------------------------|------|------|------|----------------------|------|------|------|
| Viana do Castelo | 62,5 | 20,4 | 17,1 | Vila Real | 75,8 | 9,4 | 14,8 |
| Braga | 41,2 | 39,8 | 19,0 | Bragança | 75,6 | 12,1 | 10,3 |
| Porto | 19,2 | 47,2 | 33,6 | Viseu | 70,2 | 13,4 | 16,4 |
| Aveiro | 38,6 | 42,0 | 19,4 | Guarda | 60,8 | 15,7 | 16,8 |
| Coimbra | 52,4 | 21,7 | 25,9 | Castelo Branco | 59,0 | 23,7 | 17,3 |
| Leiria | 56,1 | 26,5 | 17,4 | Santarém | 56,0 | 22,7 | 21,3 |
| Lisboa | 13,9 | 31,0 | 55,1 | Portalegre | 65,3 | 14,5 | 20,2 |
| Setúbal | 35,0 | 37,5 | 27,5 | Évora | 62,9 | 17,2 | 19,9 |
| Faro | 64,9 | 16,0 | 19,1 | Beja | 74,0 | 10,0 | 16,0 |

Estes números evidenciam, com excepção de Lisboa e Porto, ser importante o sector primário, com preponderância quase total da agricultura; o sector secundário só toma vulto nos distritos de Braga, Porto, Aveiro, Lisboa e Setúbal; o sector terciário apresenta-se razoável em Porto, Coimbra e Setúbal e preponderante no de Lisboa.

A vulnerabilidade da economia do sector agrícola

e a diferença radical entre o Norte e o Sul encontram fácil explicação nas percentagens distritais do número de prédios rústicos de menos de 5 hectares de terreno de cultura arvense, área considerada básica como mínimo explorável em condições aceitáveis por uma família, e o número de prédios de 100 ou mais hectares de terreno de cultura arvense, escalão que já permite uma exploração tecnicamente admissível.

PREDIOS RÚSTICOS

| | até 5 ha | 100 e mais ha | | até 5 ha | 100 e mais ha |
|------------------------|-------------|------------------|----------------------|-------------|------------------|
| Viana do Castelo | 99 % | 1 | Vila Real | 92 % | 5 |
| Braga | 92 > | 1 | Bragança | 60 > | 10 |
| Porto | 90 > | 0 | Viseu | 97 > | 1 |
| Aveiro | 95 > | 0 | Guarda | 81 > | 7 |
| Coimbra | 95 > | 9 | Castelo Branco | 89 > | 179 |
| Leiria | 95 > | 2 | Santarém | 92 > | 195 |
| Lisboa | 85 > | 76 | Portalegre | 68 > | 607 |
| Setúbal | 54 > | 301 | Évora | 50 > | 796 |
| Faro | 73 > | 41 | Beja | 39 > | 1 325 |

Só de Castelo Branco para o sul se encontram prédios rústicos de tamanho razoável. No Norte ou são inexistentes ou em número que não conta: a pulverização em prédios de menos de 5 ha é dominante.

É fácil verificar-se que o Noroeste abrangendo, por assim dizer, os distritos de Viana do Castelo, Braga, Porto e parte norte do de Aveiro onde se concentra mais indústria, é completamente diferente do Nordeste, onde prepondera a actividade agrícola.

Para o Sul, mesmo na faixa costeira, volta a aumentar a população do sector primário, só deixando de tal acontecer ao aproximar-se de Lisboa.

O Noroeste é assim, ainda neste aspecto de ocupação do território e das actividades, uma região diferenciada das que com ela contactam por leste e sul.

As relações humanas testemunhadas pelo tráfego, pelo trabalho e pela cultura, irradiantes da cidade do Porto, o grande polo de todo o Norte, individualizam esta área que deverá ser considerada como uma unidade normal de ordenamento no todo continental português, merecendo e pedindo um planeamento urbanístico-económico, para seu conveniente desenvolvimento.

Naturalmente que a influência da cidade do Porto, sob diversos aspectos, se estende até mais longe.

Sabido é não haver possibilidade de independências totais entre regiões formando um todo político-económico-social. Mas, dadas as condições físicas diferentes do Nordeste e do Centro, esses territórios deverão constituir outras unidades normais de ordenamento, no conjunto metropolitano.

III — Regiões naturais segundo Amorim Girão

As características físicas e a distribuição da população levaram Amorim Girão a apresentar o seu esquema de regiões naturais, com três super-regiões: Portugal do Norte, Portugal do Centro e Portugal do Sul. Divide-se seguidamente em regiões.

O Portugal do Norte abrange as regiões:

- litorais : Entre Douro e Minho (ou Além Douro Litoral, que separa em Minho e Douro Litoral);
- de transição : Beira Alta (ou Beira Central);
- interiores : Terra Fria Transmontana (ou Trás-os-Montes), Terra Quente Transmontana (ou Alto Douro), Terra Fria Beirã (ou Beira Alta, ou Beira Transmontana).

No Portugal do Centro considera as regiões:

- Estremadura (ou Centro Litoral)
- Ribatejo (ou Borda de Água)
- Beira Baixa (ou Beira Meridional).

Do Portugal do Sul fazem parte:

- Alto Alentejo
- Baixo Alentejo
- Algarve.

Alguns dados nestas três super-regiões, em relação ao Continente:

| Dados | Portugal do Norte | | Portugal do Centro | | Portugal do Sul |
|--|-------------------|-----------------|--------------------|-----------------|-----------------|
| Superfície | 40,4 % | | 24,5 % | | 35,1 % |
| População | 53,6 % | Nº super-região | 33,0 % | Nº super-região | 13,4 % |
| População por km ² | 126 | | 128 | Nº super-região | 36 |
| Taxa 1950/60 | 0,45 | | 0,81 | | — 0,40 |
| População activa rural | 56,0 % | 48,0 % | 23,8 % | 30,6 % | 20,2 % |
| População activa industrial | 56,0 % | 30,0 % | 33,8 % | 29,8 % | 16,2 % |
| População activa nos serviços | 41,6 % | 22,0 % | 49,5 % | 39,6 % | 8,9 % |
| Prédios rurais | 77,3 % | | 18,5 % | | 4,2 % |
| Prédios rústicos por km ² | 217 | | 86 | | 14 |
| Prédios rústicos < 5 ha | 64 % | | 28 % | | 8 % |
| Prédios rústicos > 100 ha | 0,7 % | | 12,8 % | | 86,5 % |

É flagrante a assimetria quanto à distribuição da população da propriedade e das actividades nas três super-regiões do Continente.

Na do Norte, está mais de metade da população, empregando-se grande parte dos activos em agricultura, terras extremamente divididas em pequenas parcelas.

No Sul, pelo contrário, a população é relativamente pouca e encontra-se concentrada; existe a grande propriedade.

A análise das diferentes regiões propostas por Amorim Girão evidencia-nos as seguintes constituições:

- **Região do Minho** — é coincidente com os distritos de Viana do Castelo e Braga.
- **Região do Douro Litoral** — formada pelo distrito do Porto, mais os concelhos de Espinho, Feira, S. João da Madeira, Ovar, Castelo de Paiva e Arouca do distrito de Aveiro, e Cinfães e Resende, do distrito de Viseu.
- **Região de Trás-os-Montes e Alto Douro** — tem os distritos de Vila Real e de Bragança, mais os concelhos de Lamego, Armamar, Tabuaço e S. João da Pesqueira, do distrito de Viseu, e Vila Nova de Foz Côa do distrito da Guarda.
- **Região da Beira Alta** — formam-na os restantes concelhos dos distritos de Viseu e Guarda, mais os concelhos de Tábuas e Oliveira do Hospital do distrito de Coimbra.
- **Região da Beira Baixa** — ao distrito de Castelo Branco juntam-se os concelhos de Pampilhosa da Serra do distrito de Coimbra e de Mação do distrito de Santarém.
- **Região da Beira Litoral** — é formada pelos restantes concelhos dos distritos de Aveiro e de Coimbra, mais os da Batalha e Leiria do distrito de Leiria e ainda o de Vila Nova de Ourém do distrito de Santarém.
- **Região da Estremadura** — aos restantes concelhos do distrito de Leiria juntam-se os do distrito de Lisboa com menos os de Azambuja e Vila Franca de Xira, mais os do distrito de Setúbal com menos Alcácer do Sal, Grândola, Santiago do Cacém e Sines.

— **Região do Ribatejo** — contém os restantes concelhos do distrito de Santarém, mais os concelhos de Azambuja e Vila Franca de Xira do distrito de Lisboa e o concelho de Ponte de São Domingos do distrito de Portalegre.

— **Região do Alto Alentejo** — é formada pelo restante do distrito de Portalegre e pelo de Évora.

— **Região do Baixo Alentejo** — aos restantes concelhos do distrito de Setúbal junta-se o distrito de Beja.

— **Região do Algarve** — formada pelo distrito de Faro.

IV — A Região do Noroeste Português

A não ser o Minho e o Algarve, não há coincidência perfeita destas regiões naturais com qualquer das divisões, civil, eclesiástica, judicial e militar, o que não é de estranhar por obedecerem a critérios diferentes; tão pouco com a divisão agrícola, talvez pela conveniência de uma maior compartimentação do território.

Como unidade de planeamento urbanístico, se influem as condições naturais que criam uma certa homogeneidade, têm relevante importância as relações e o aproveitamento do equipamento posto à disposição das populações.

Tendo em atenção tudo o que ficou exposto, entendemos que deveremos considerar incluído na Região do Noroeste Português, como unidade normal de ordenamento, o conjunto dos distritos de Viana do Castelo, de Braga e do Porto, incluindo também os concelhos de Aveiro até à linha, por sul, de Ovar, Oliveira de Azeméis, Vale de Cambra, e ainda os concelhos de Cinfães e Resende, do distrito de Viseu.

Nota : A Região Agrícola de Braga (1) abrange a mais que a região do NO os concelhos de Ribeira de Pena e Mondim de Basto. A V. de Lamego, entrega Cinfães e Resende. A IV. de Aveiro, entrega Ovar, Oliveira de Azeméis e Vale de Cambra.

Nota : Em relação à Região do NO nota-se que o limite interior da Região dos Vinhos Verdes não coincide em absoluto com o daquele, sobretudo nos concelhos a poente do distrito de Viseu: 1, S. Pedro do Sul; 2, Viseu; 3, Oliveira de Frades; 4, Vouzela; 5, Cinfães; 6, Resende; 7, Castro Daire; e nos de 8, Mondim de Basto e 9, Ribeira de Pena, do distrito de Vila Real.

Abrange todo este território uma área de 8 592,66 km² e uma população de 2 382 476 habitantes, o que representa 28,5 % da população do Continente em apenas 9,7 % da sua superfície. A densidade média é de 270 hab./km², quando a do Continente é de 93,5.

As diferenças que se notam nas diferentes delimitações são pequenas, e, por se verificarem em zonas de transição, não invalidam o que se propõe.

Não deixa de ter interesse constatar que praticamente o Noroeste coincide com a Região dos Vinhos Verdes. As diferenças de contorno facilmente se compreendem por essa vinha não se dar acima de 700 m e ser muito irregular em altitudes a fronteira com as regiões de Trás-os-Montes e da Beira Alta.

É ainda a região da cultura predominante do milho e da criação do gado bovino para trabalho e carne. A carta de solos de D. Luís Bramão confirma essa aptidão particular.

Segundo ainda Amorim Girão, no Noroeste o falar é fundamentalmente o «minhoto», com variantes nos dois principais centros urbanos, Porto e Braga, e nos contornos sofre a influência galega na orla do Minho, a leste a transmontana e a sul a do Baixo Vouga e Mondego.

V — As Sub-regiões do Noroeste Português

Dentro dos limites que lhe são atribuídos, em tão extenso território, a vida não é uniforme, quer na distribuição da população, quer nas actividades e deslocações, quer ainda nos níveis de vida e equipamentos postos à disposição.

A frente existe uma cidade importante, o Porto, e uma escala superior às restantes e que se expande em núcleos suburbanos com vigor; uma larga faixa, já com importância industrial de vulto que fixa a população, para nordeste em direcção a Braga, e uma outra, para sul, de Vila Nova de Gaia a S. João da Madeira. Isolado, situa-se um pequeno núcleo em Viana do Castelo. Todo o contorno interior mostra-se preponderantemente agrícola.

Alguns dados estatísticos confirmam esta diferenciação.

Assim, quanto aos activos com profissão na agricultura, silvicultura e caça a percentagem é diminuta, menos de 12,5 % na cidade do Porto e nos concelhos peggados, mais Espinho e S. João da Madeira; situa-se entre 12,5 % e 24,9 % nas duas já citadas extensões industrializadas, para Braga e S. João da Madeira.

Alguns concelhos, influenciados pelos anteriores ou por neles haver centros urbanos, como Viana do Castelo, Caminha, Póvoa de Varzim, Paredes, Penafiel, Lousada e Felgueiras, têm percentagens entre 25 e 49,9 %, passando todos os restantes a exceder 50 %.

A captação do Produto Bruto concelhio por habitante activo, relativa a 1958-60 — embora calculado com deficiência de dados — mostra igualmente a influência benéfica da indústria e dos serviços: onde faltam ou são muito rudimentares, a captação não atinge 10 contos; passa a mais do dobro nos concelhos industrializados.

Também se nota uma percentagem maior de pessoas com o ensino primário, secundário e superior nos concelhos com centros urbanos desenvolvidos do que nos preponderantemente agrícolas.

Mas um sintoma bem característico é da vitalidade demográfica. Embora, no decénio de 1951-60, só nos concelhos de Gondomar, Maia, Matosinhos e Vila Nova de Gaia se note ter havido atracção de população e todos os demais concelhos da Região do Noroeste não tenham conseguido fixar inteiramente os seus saldos fisiológicos, as taxas de variação da população mostram boa vitalidade demográfica à volta da cidade do Porto e na penetração para Vila Nova de Famalicão, Santo Tirso, Braga, Guimarães e Fafe, fortemente influenciada pela existência de actividades secundárias; igual fenômeno se verifica de Vila Nova de Gaia a S. João da Madeira e Oliveira de Azeméis.

Uma vez evidenciada esta distinção de ocupação e desenvolvimento demográfico-económico no território regional, entende-se ser de toda a conveniência considerar três sub-regiões distintas e bastante homogéneas em vários aspectos:

— a Região do Porto que engloba a «Aglomeração do Porto» e o território envolvente sob sua influência imediata. Foi a que mereceu já o estudo de um anteplano e é constituída pelos concelhos do Porto, Matosinhos, Maia, Valongo, Gondomar, Vila do Conde, Póvoa de Varzim, Vila Nova de Gaia e Espinho. Considera-se a Aglomeração do Porto como formada pela cidade do Porto e a Vila de Gaia. Tem à sua volta, até ao limite da zona rural de protecção, vários núcleos suburbanos importantes: Matosinhos-Leça, Senhora da Hora, Padrão da Légua, S. Mamede de Infesta, Pedrouços-Aguas Santas, Rio Tinto, Valbom, e por sul, Avintes, Vilar de Andorinho, Valadares e Madalena, em torno de Gaia.

— a Área industrializada e a por esta influenciada, constituída pelos concelhos de Santo Tirso, Paços de Ferreira, Paredes, Felgueiras, Penafiel e Lousada, do distrito do Porto; pelos de Braga, Vila Nova de Famalicão, Guimarães, Fafe, Barcelos e Esposende, do distrito de Braga; pelos concelhos de Viana do Castelo e Caminha, do distrito de Viana do Castelo; e pelos concelhos de Feira, S. João da Madeira, Oliveira de Azeméis e Ovar, do distrito de Aveiro.

— a Área proponderantemente rural constituída pelos concelhos de Amarante, Baião e Marco de Canavezes, do distrito do Porto; pelos de Amares, Cabeceiras de Basto, Celorico de Basto, Póvoa de Lanhoso, Terras de Bouro, Vieira do Minho e Vila Verde, do distrito de Braga; pelos de Arcos de Valdevez, Melgaço, Monção, Paredes de Coura, Ponte da Barca, Ponte de Lima, Valença e Vila Nova de Cerveira, do distrito de Viana do Castelo; pelos de Arouca, Castelo de Paiva e Vale de Cambra, do distrito de Aveiro; e pelos de Cinfares e Resende do distrito de Viseu.

O quadro seguinte reune algumas das características destas três sub-regiões em que se considera dividido o território da Região do Noroeste Português para o estudo do seu ordenamento urbanístico.

REGIAO DO NOROESTE PORTUGUES

| Sub-regiões | Super-fície (km ²) | Popula- ção 1960 | Hab/ km ² | Taxa média 1950/ 1960 | Sectores (%) | | | N.º de prédios rústicos por km ² % de área < 5 ha |
|---|-----------------------------------|------------------------|-------------------------|--------------------------------|--------------|------|------|---|
| | | | | | I | II | III | |
| A — Região do Porto | 802,84 | 835 674 | 1 040 | 1,38 | 10,8 | 49,2 | 40,0 | 179 |
| 1) Aglomeração : | 150,00 | 516 215 | 3 440 | 1,22 | | | | |
| — Cidade e Vila de Gaia ... | 69,20 | 366 301 | 5 235 | 0,93 | | | | |
| — Área sub-urbana | 80,80 | 149 914 | 1 855 | 2,08 | | | | |
| 2) Área exterior | 652,84 | 319 459 | 490 | 1,64 | | | | |
| B — Área industrializada | 3 122,64 | 973 235 | 312 | 1,36 | 30,0 | 50,6 | 19,4 | 250 |
| C — Área preponderantemente rural | 4 667,18 | 573 567 | 123 | — 0,07 | 69,5 | 16,5 | 14,0 | 273 |
| Região do Noroeste | 8 592,66 | 2 382 476 | 270 | 1,00 | 31,8 | 42,4 | 25,8 | 252 |
| Região do Minho e Douro Litoral | | | | | | | | |
| (Amorim Girão) | 8 291,06 | 2 265 826 | 273 | 1,02 | 31,8 | 41,8 | 26,4 | 245 |
| | | | | | | | | 95 |

Como se vê, não há grande divergência entre o conjunto das duas regiões naturais, Minho e Douro Litoral, propostas por Amorim Girão, e a Região do Noroeste considerada para o conveniente ordenamento dessa tão povoada parcela do território nacional.

Se se ampliou com os concelhos de Oliveira de Azeméis e Vale de Cambra, foi, não só por eles estarem mais dirigidos, nas suas actividades e relação, para o norte do que para o sul, mas a fim de os não desligar da diocese do Porto a que pertencem, diocese que com a de Braga, com o acréscimo de Cinfaes e Resende, constituem o território do Noroeste.

As dioceses têm raízes antigas, estão mais ligadas às éticas das populações do que as divisões administrativas, muito mais recentes e dependentes de interesses políticos.

A Região do Noroeste Português traduz uma comunidade de 2 600 000 habitantes.

Tem de ter uma capital. A Aglomeração do Porto, com mais de 500 000 habitantes e um núcleo que caminha rapidamente para os 400 000, com um porto de mar, um aeroporto de categoria que se deverá tornar em certa medida internacional e um feixe de comunicações de dia a dia melhorado, apresenta a infraestrutura duma metrópole. Dispondo de uma superestrutura em equipamento político, económico-financeiro e cultural, só suplantada por Lisboa, capital do Império, tem condições para, cada vez mais, vir a melhor desempenhar a sua missão de capital super-regional.

Descrevendo uma circunferência de raio de 120 km, com centro na Praça da Liberdade da cidade do Porto, verifica-se que encerra toda essa comunidade, não impossibilitando, com os actuais meios de transporte, deslocações num dia de qualquer dos seus lugares ao polo principal, onde se concentra o equipamento de grau superior que já possui e se pretende seja ampliado.

Outros centros urbanos existem no território regional.

Dentro do conceito do I. N. E. de terem pelo menos 10 000 habitantes, para além dos 4 suburbanos da capital nortenha a caminho de 100 000 habitantes e, dentro da área da Região do Porto como satélites, Vila do Conde

(12 771), Póvoa de Varzim (17 696) e Espinho (13 503), contam-se Braga (40 977), e não distante dela Guimarães (23 229) e S. João da Madeira (11 921).

Estes últimos, pela sua situação, respectivamente a 53,71 e 27 km do Porto, terão de desempenhar, com outros núcleos urbanos a desenvolver, polos da sub-região industrializada, com conveniente influência dirigida para a região preponderantemente rural, de equipamento forçosamente mais limitado.

O ordenamento regional procurará com esses centros urbanos, devidamente hierarquizados, cobrir todo o território, assegurando aos habitantes serviços e possibilidades tanto quanto possível satisfatórios da dignidade humana.

Dividida a Região do Noroeste Português em sub-regiões e estando a cidade do Porto dotada com o seu Plano Director, entendeu-se dever dar primazia ao estudo do planeamento urbanístico, na escala regional, dos concelhos limítrofes: Matosinhos, Maia, Valongo, Gondomar e Vila Nova de Gaia, onde se manifesta cada vez mais intensamente a explosão demográfica, provocada pelo vizinho centro metropolitano.

Estendeu-se esse estudo aos três concelhos: Vila do Conde, Póvoa de Varzim e Espinho, que completam o território que foi atribuído à Região do Porto, que já mereceu um anteplano (1948) e que há necessidade de actualizar.

Já foi elaborado o anteplano do concelho de Matosinhos e procede-se actualmente ao de Vila Nova de Gaia.

Está em estudo toda a área industrializada, que carece de intervenção a fim de orientar convenientemente o seu desenvolvimento.

Finalmente, atender-se-á ao território de periferia da Região, muito rural, para o estudo do qual se espera já esteja elaborada a Carta de Capacidade e Uso do Solo, elemento básico indispensável do planeamento. Conforme lembra o Eng.^o Agrônomo Teodósio Augusto Salgueiro (Boletim da Ordem dos Engenheiros, Set.-Out.-1965), onde haja excesso de população ocupada na agricultura, um dos pressupostos da planificação

regional consiste em conhecer bem a estrutura e níveis de produtividade do solo agrícola e as possibilidades de desenvolvimento desse sector, para o conveniente ordenamento agrário, indispensável ao desenvolvimento sócio-económico regional.

Pretendeu-se com este estudo escrever o primeiro capítulo do Anteplano de desenvolvimento urbanístico da Região do Noroeste Português, concretizando-lhe os limites com justificação que nos parece suficiente.

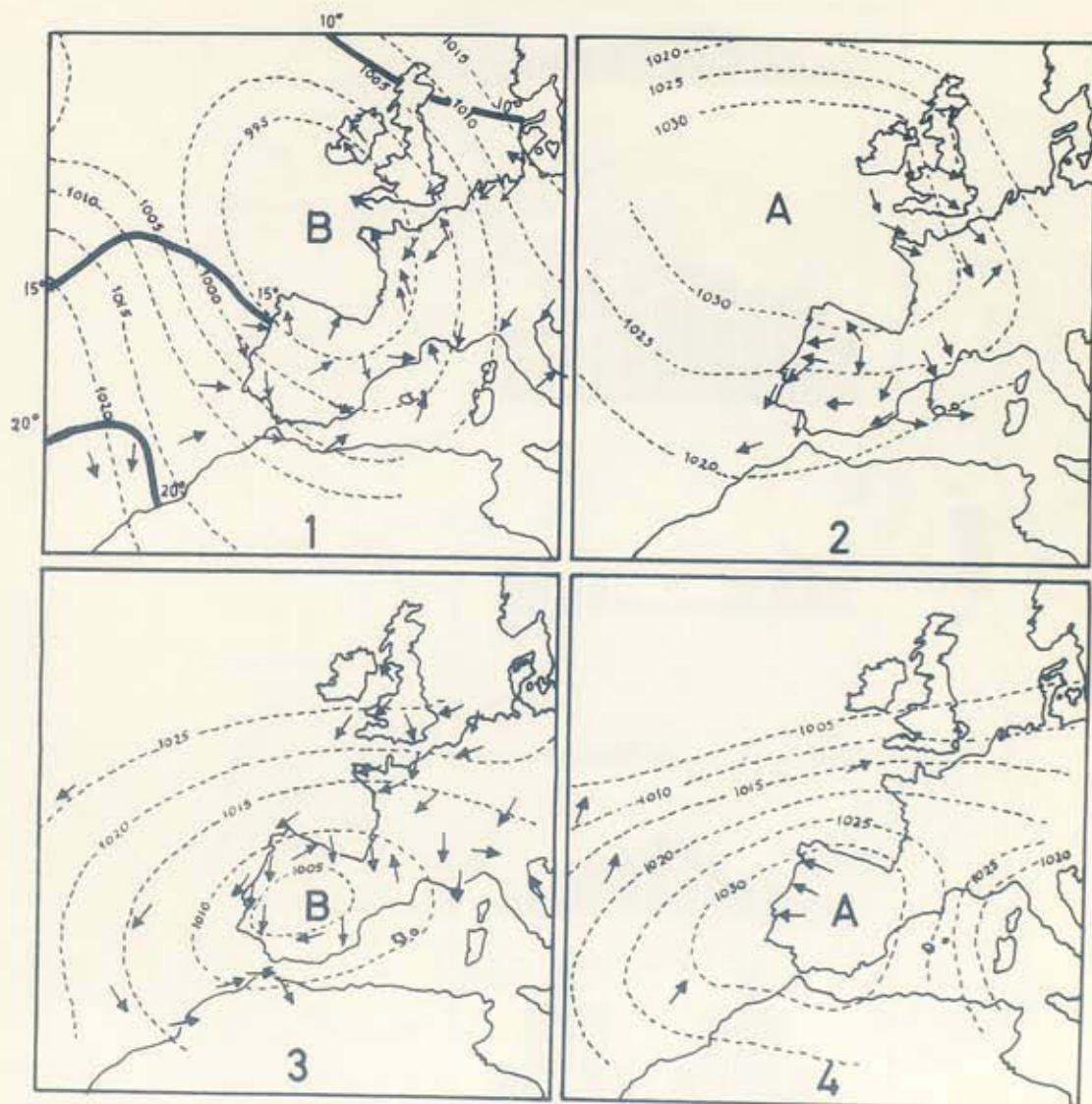
Se, já fora do assunto específico do capítulo, se expôs a ordenação que se pensa dar aos complexos estudos em curso, foi apenas no intuito de informar todos os que se interessam pelo conveniente ordenamento do território nacional, de que se está seguindo sistemáticamente um caminho pré-estabelecido dentro dumha preocupação de seriedade⁽¹⁾.

Porto, Maio de 1966

Engenheiro Antão da Almeida Garrett

⁽¹⁾ A situação quanto à população modificou-se com a migração no decénio 1960/70 (XI Recenseamento). Tal fenómeno, que se estendeu a todo o território metropolitano, não invalida a delimitação encontrada para a Região do Noroeste.

ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO NOROESTE PORTUGUÊS



PRINCIPAIS TIPOS DE TEMPO NA PENÍNSULA IBÉRICA

1 - VENTOS PLUVIOSOS DO QUADRANTE OESTE

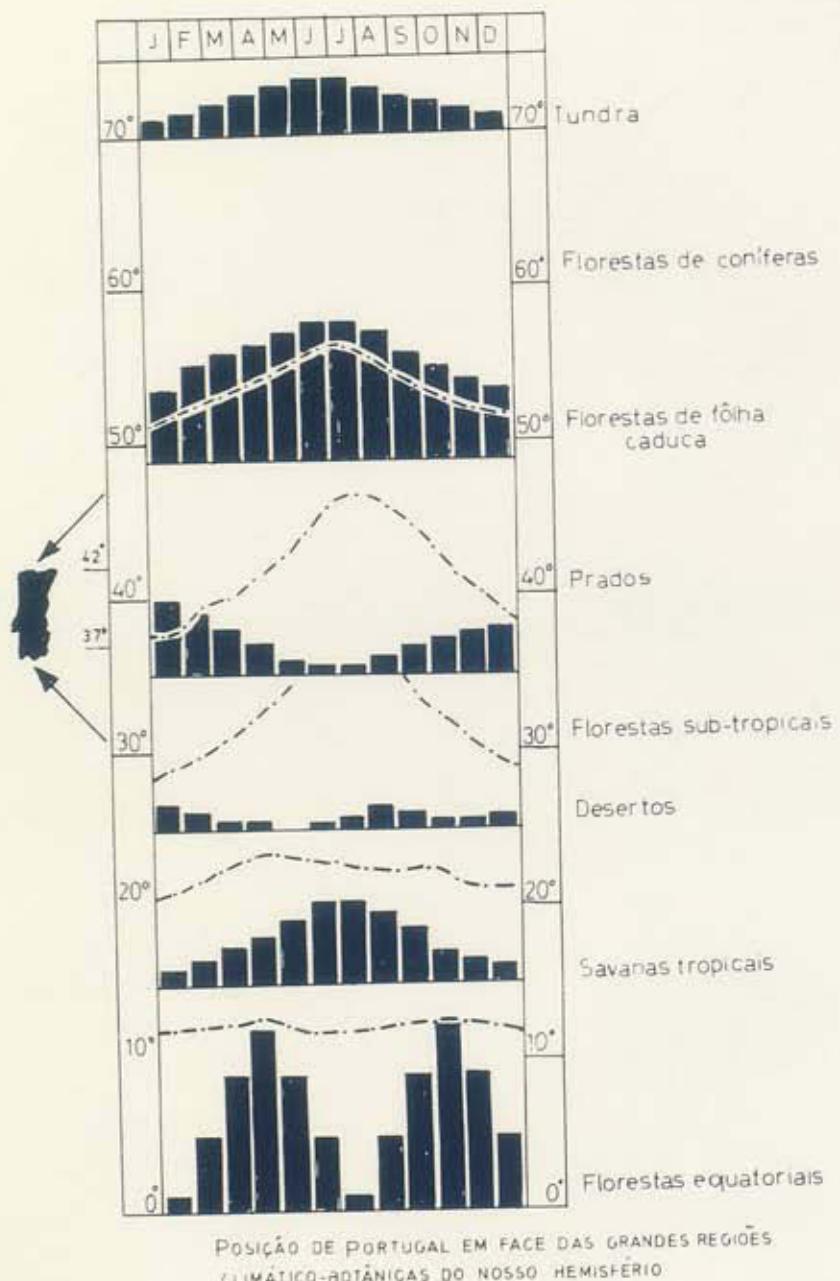
2 - VENTOS DO LESTE E DO NORDESTE

3 - VENTOS DO MAR PARA TERRA, NO VERÃO, SEM CHUVA

4 - VENTOS DE TERRA PARA O MAR, NO INVERNO

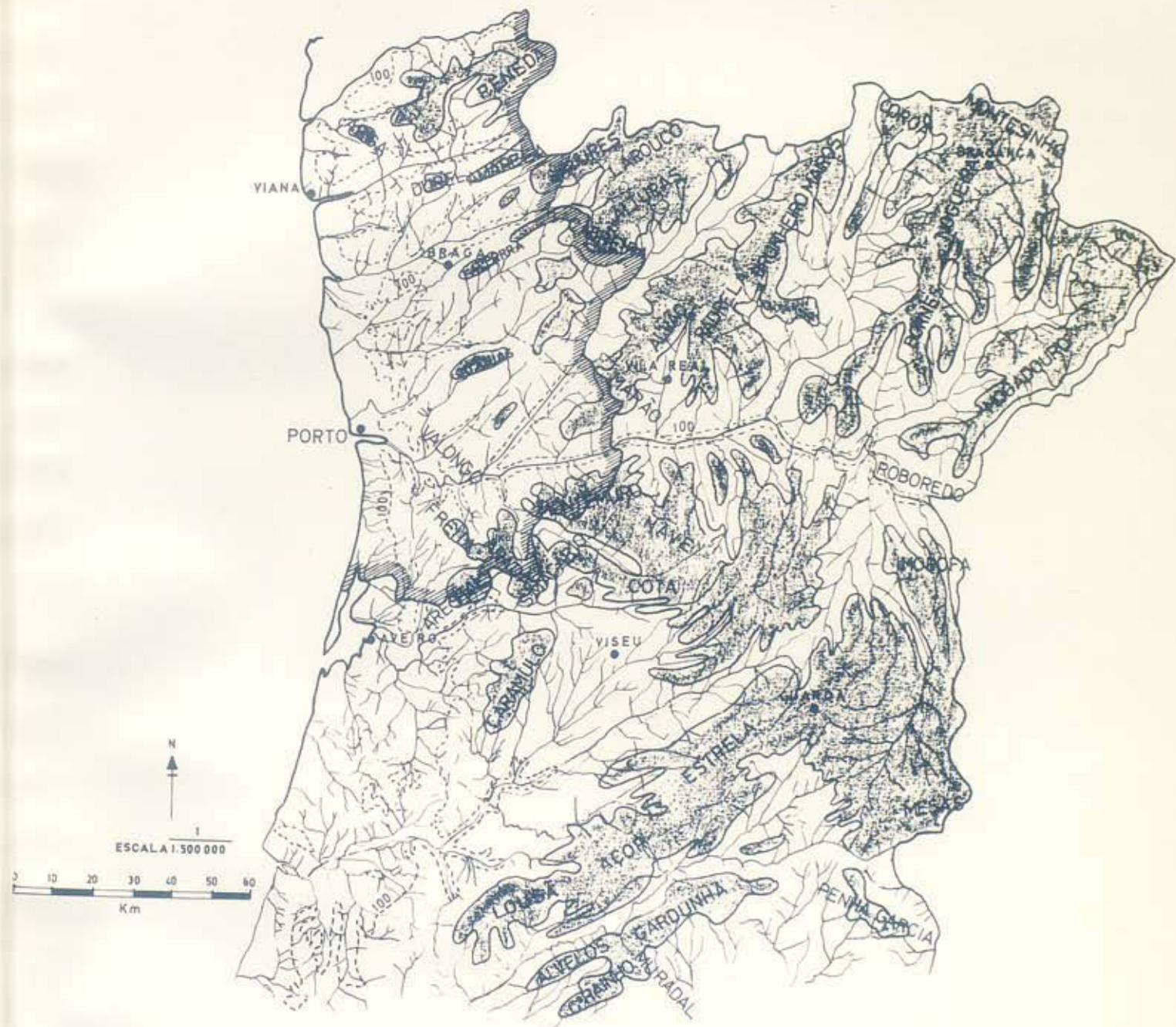
— TEMPERATURA DA ÁGUA

ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO NOROESTE PORTUGUÊS



ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO NOROESTE PORTUGUÊS

HIGROMETRIA E OROGRAFIA (AMORIM GIRÃO)



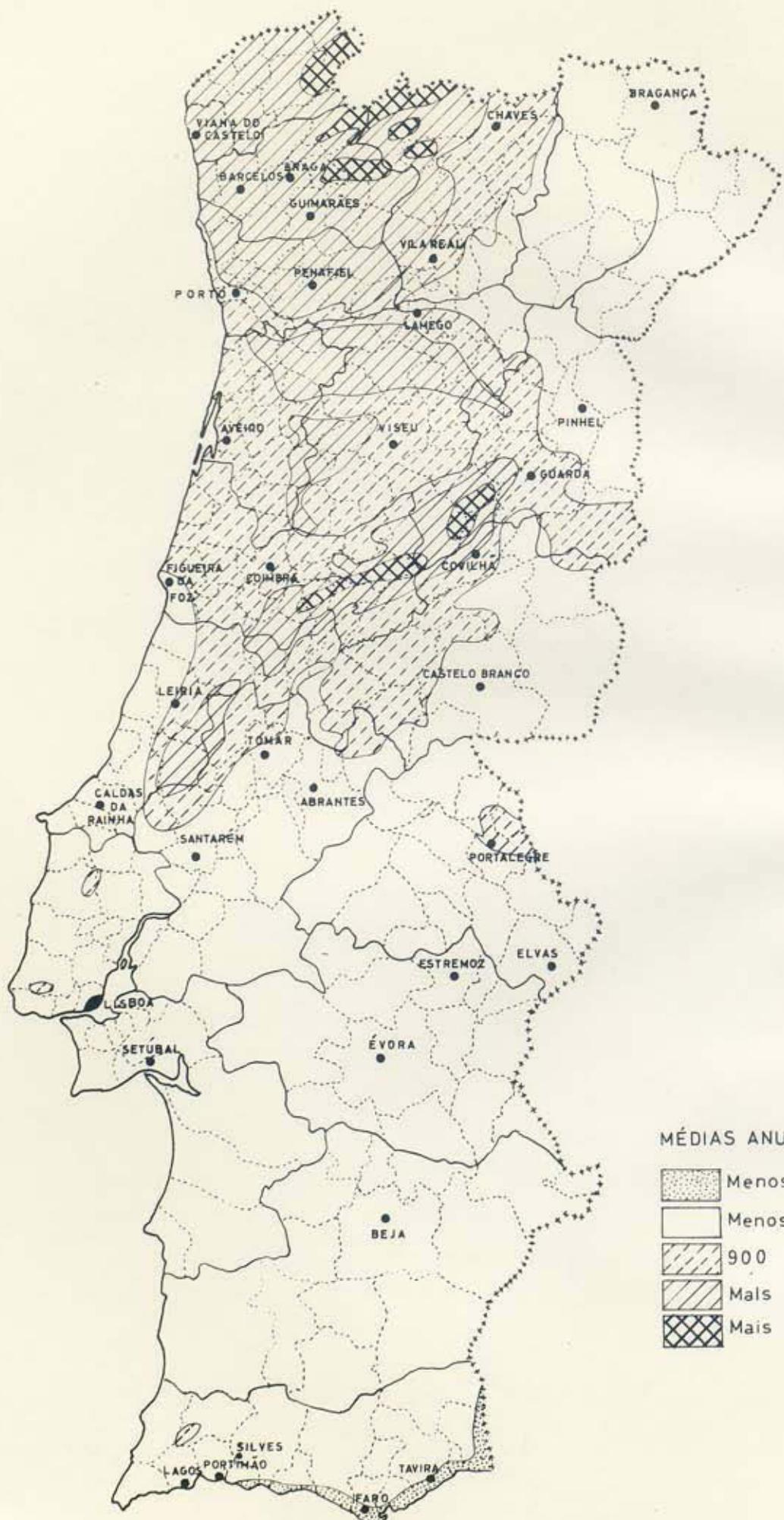
----- COTA DE 100 m



ACIMA DE 400 m

----- LIMITE DA REGIÃO DO NO

ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO NOROESTE PORTUGUÊS
PLUVIOMETRIA



ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO NOROESTE PORTUGUÊS

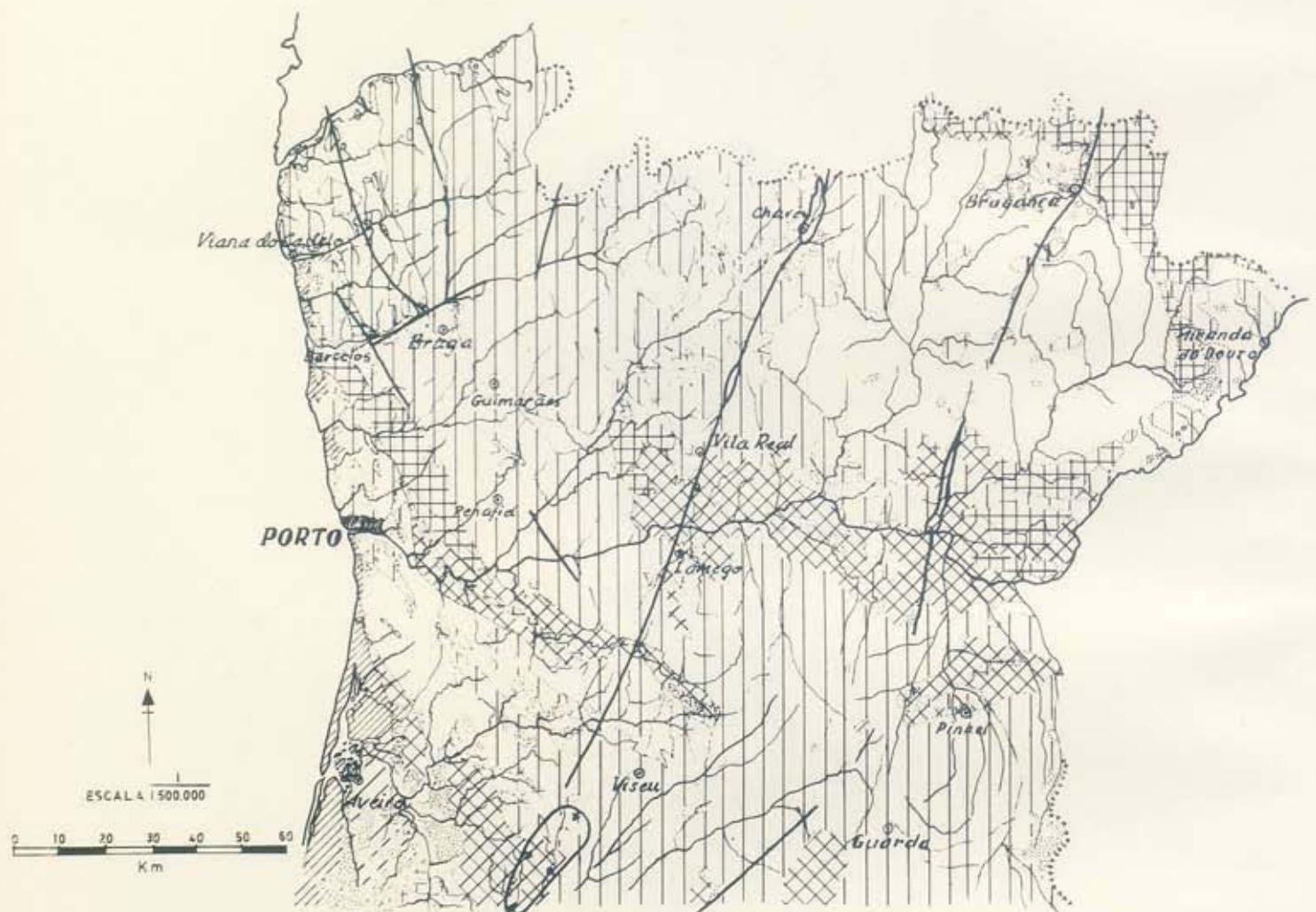


■ Meseta Ibérica
▨ Orlas mesozóicas e cenozoicas
□ Bacias terciárias

ELEMENTOS ESSENCIAIS
DA ESTRUTURA DE PORTUGAL

ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO NOROESTE PORTUGUÊS

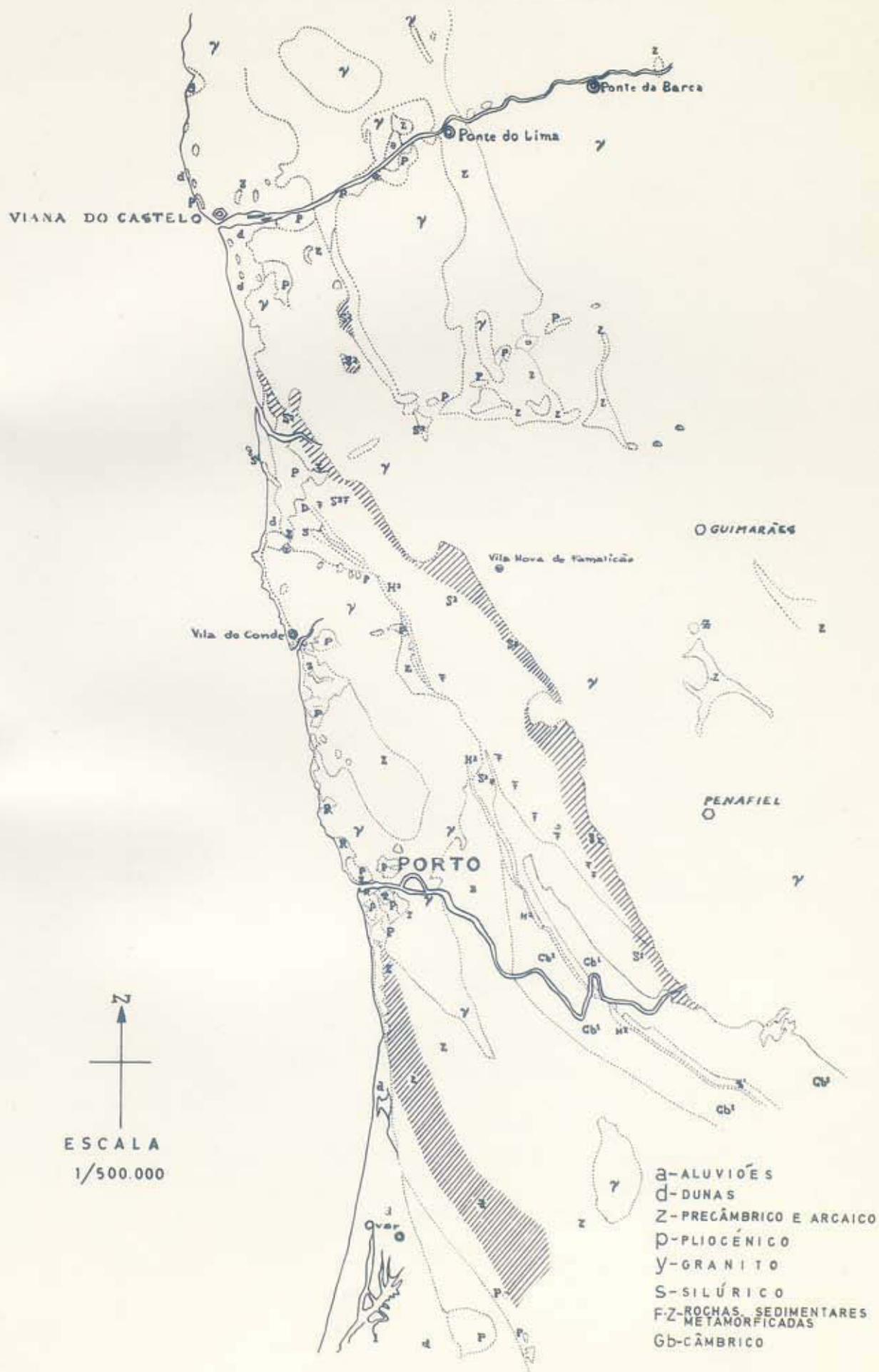
GEOLOGIA E TECTÓNICA



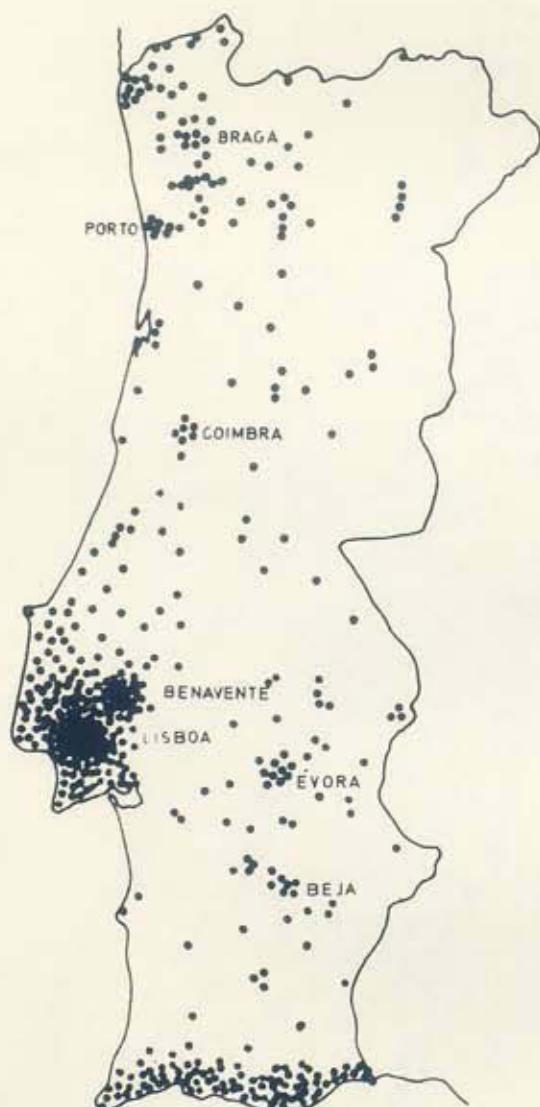
- [Hatched pattern] PLEISTOCÉNICO E HOLOCÉNICO---QUARTEIRÃO
- [Solid light gray] EOCÉNICO, MIOCÉNICO E PLIOCÉNICO---TERCIÁRIO
- [Diagonal hatching] CRETÁCICO---SECUNDÁRIO
- [Cross-hatching] XISTOS E GRAUVAQUES (ANTE-SILÚRICOS)
- [Dashed line] SILÚRICO---PRIMÁRIO
- [White space] XISTOS CRISTALINOS (COMPLEXO METAMÓRFICO)
- [Vertical hatching] ROCHAS PLUTÔNICAS
- [Thin black line] FALHAS
- [Oval symbol] BACIAS DE ABATIMENTO

ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO NOROESTE PORTUGUÊS

CARTA GEOLÓGICA



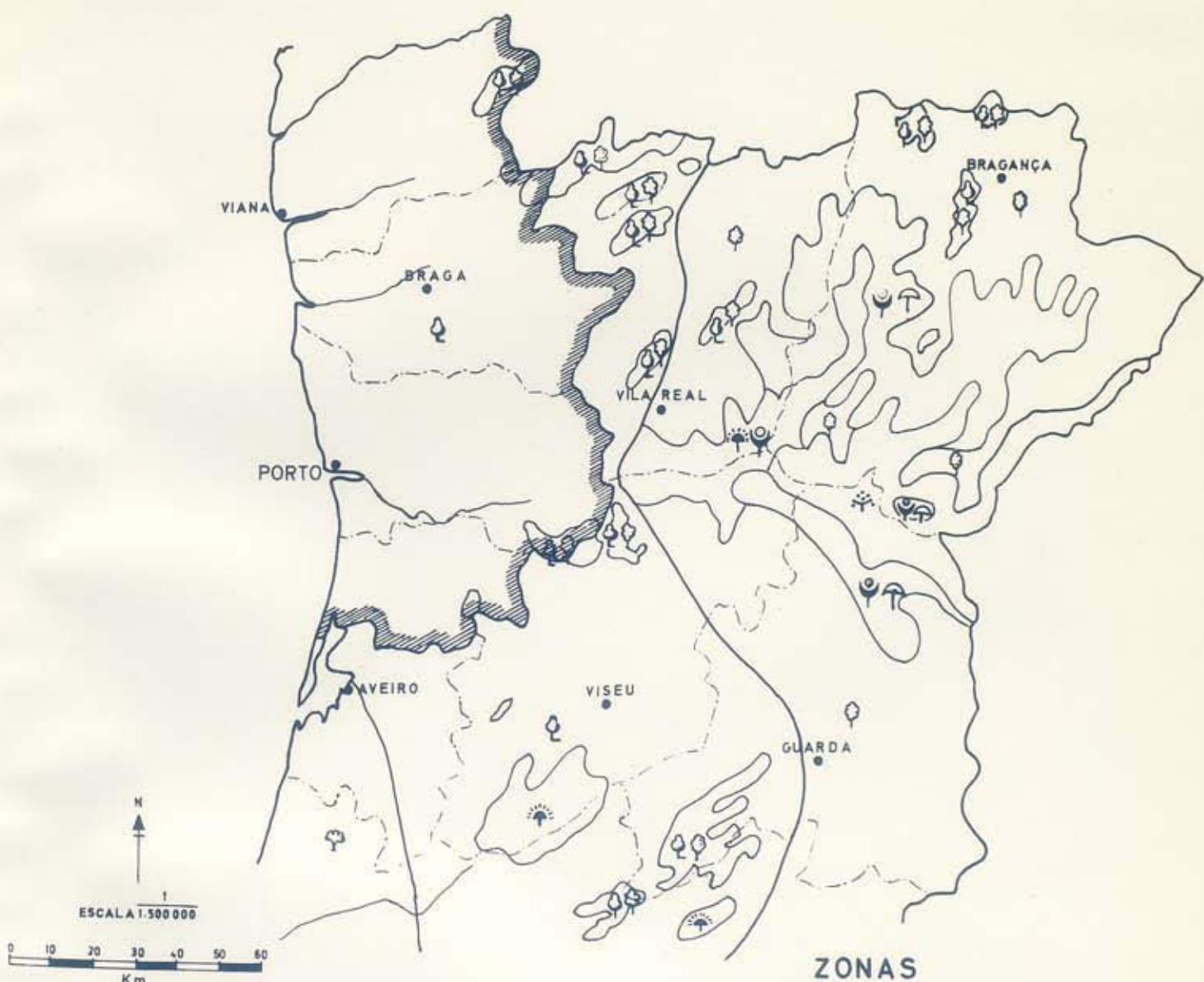
ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO NOROESTE PORTUGUÊS



FREQUÊNCIA DOS TREMORES DE TERRA
EM PORTUGAL
(desde 377 A. C. a 1932)

ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO NOROESTE PORTUGUÊS

ESBOÇO FITOCLIMÁTICO



ZONAS

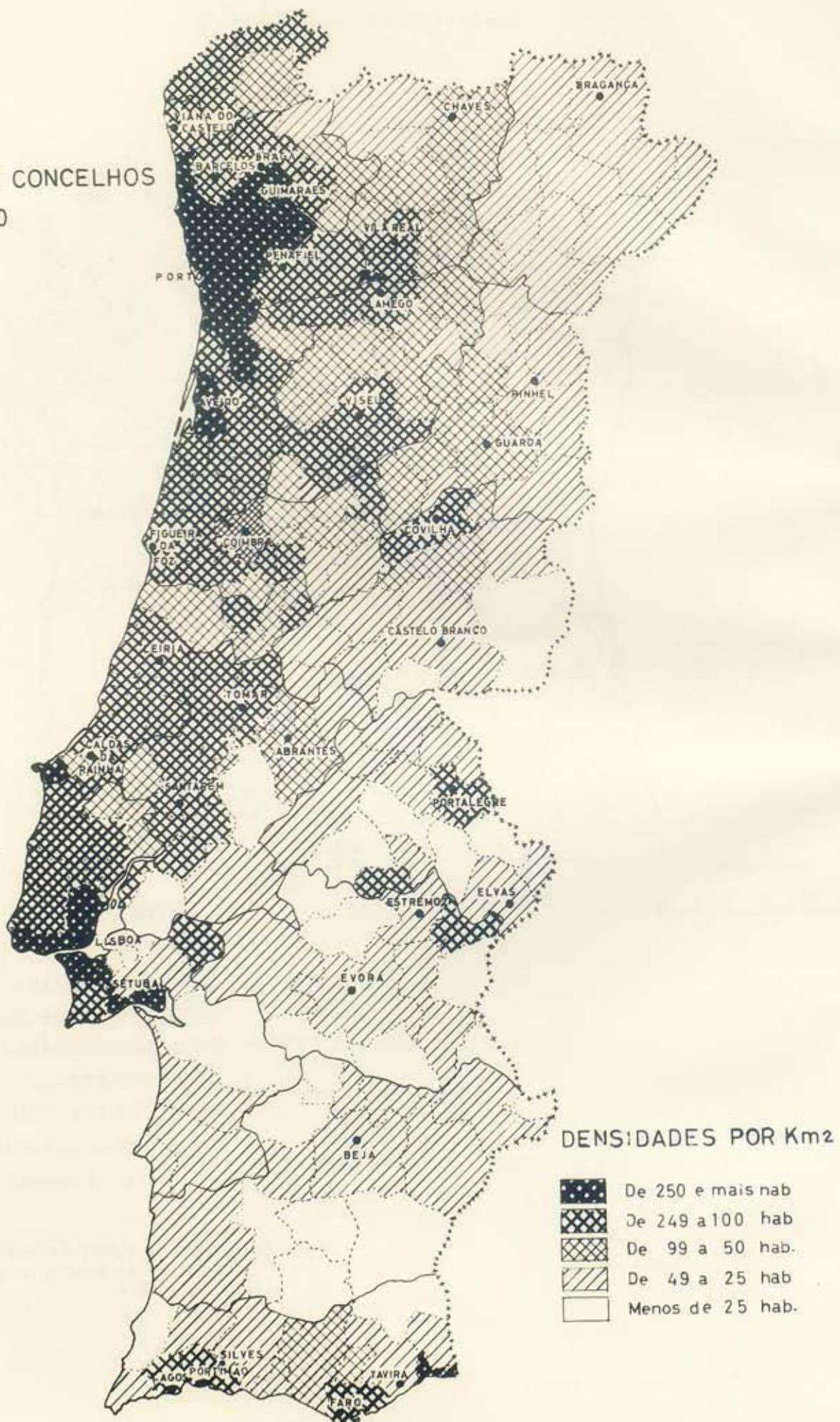
- ATLÂNTICA
- ORO-ATLÂNTICA
- MEDITERRÂNEO-CONTINENTAL
- SUBMEDITERRÂNEO
- MEDITERRANEO
- ATLÂNTICO CONTINENTAL
- MEDITERRÂNEO-ATLÂNTICA

LIMITE DA REGIÃO DO NO.

Nota: Praticamente, o território do NO está na zona Fitoclimática Atlântica, onde se encontra o carvalho roble

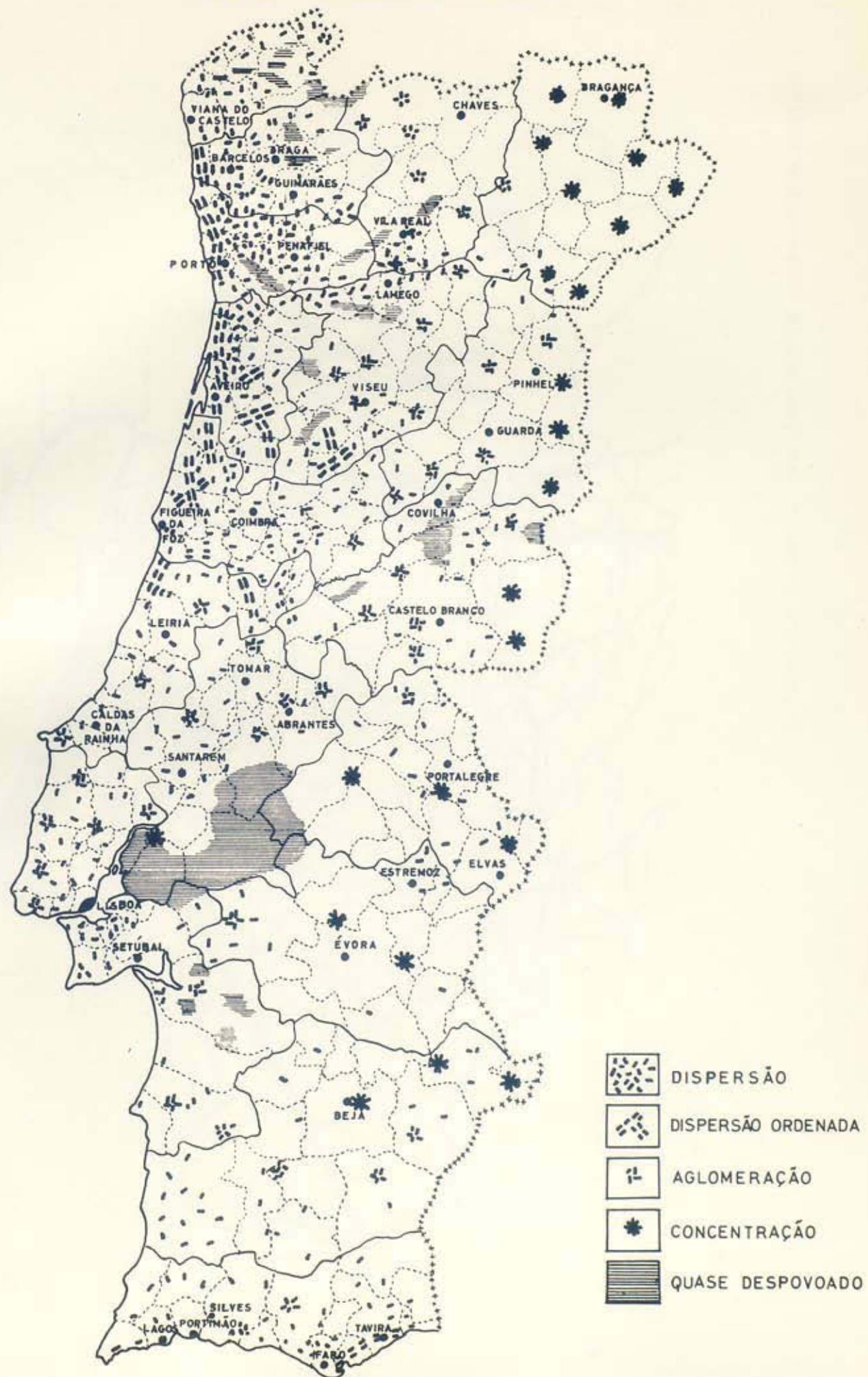
ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO NOROESTE PORTUGUÊS

DENSIDADES POR CONCELHOS
1960

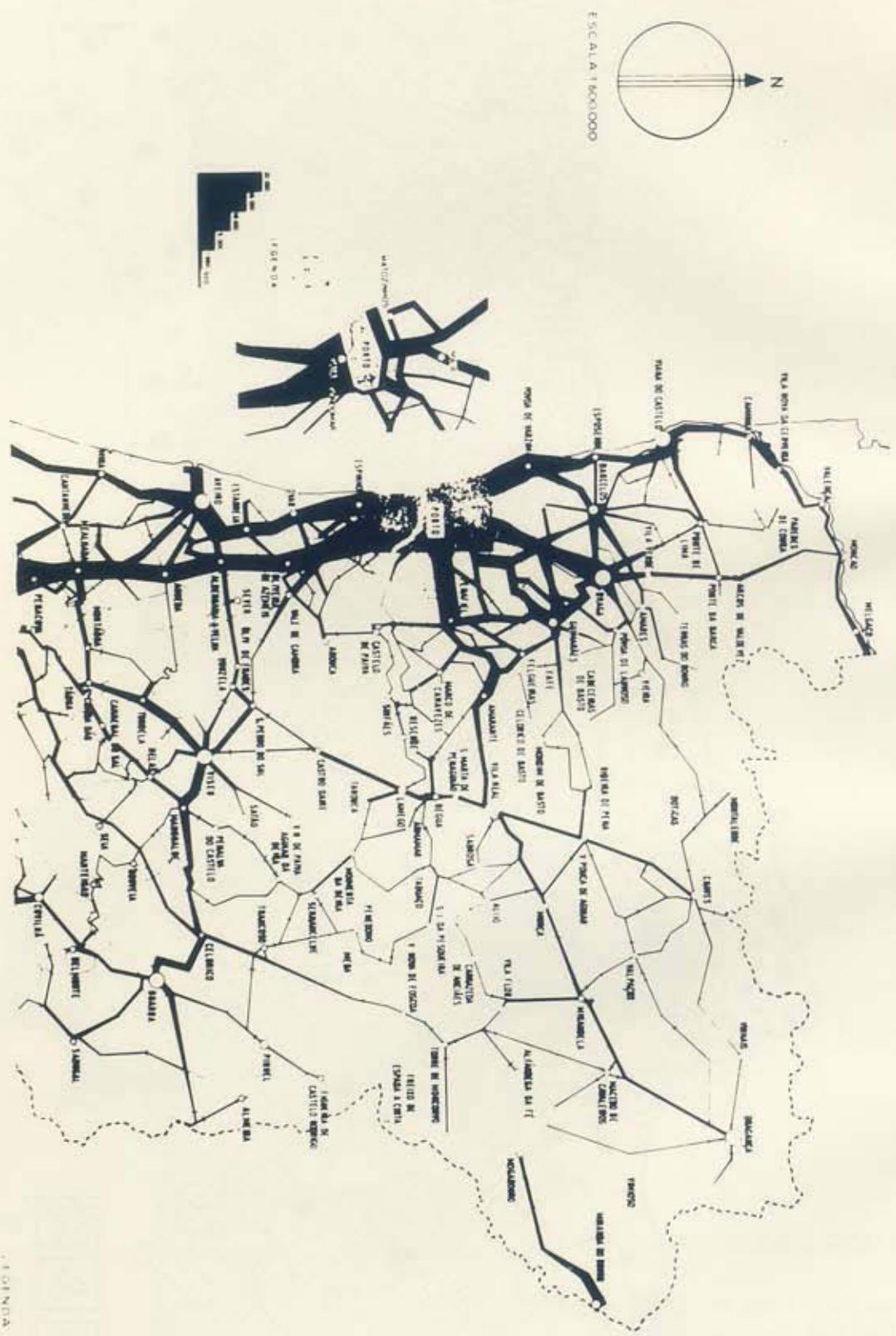


ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO NOROESTE PORTUGUÊS

TIPOS DE POCAMENTO RURAL



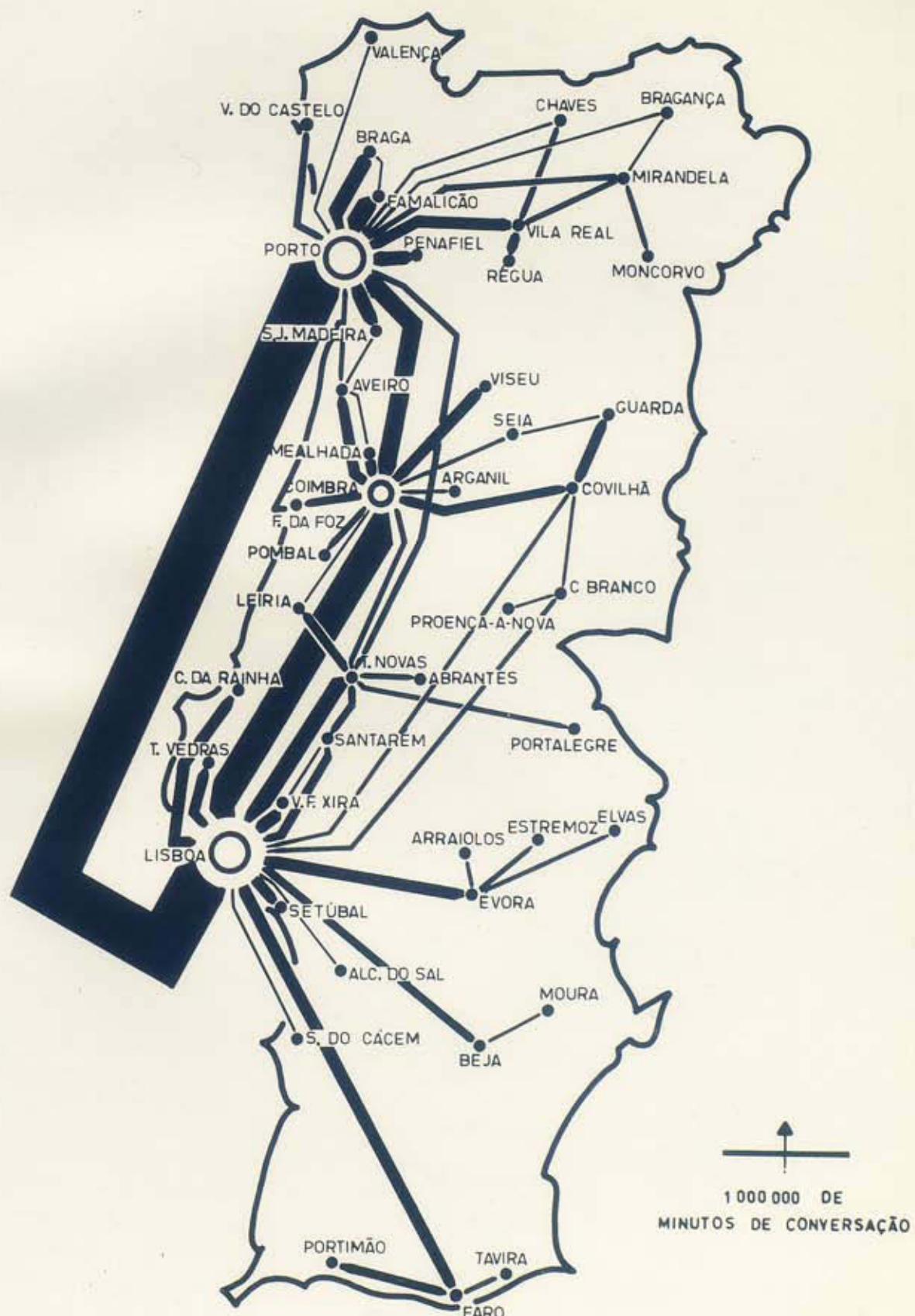
PLANO REGIONAL DO NOROESTE PORTUGUÊS (PORTO)



TRÁFEGO MÉDIO DIÁRIO MOTORIZADO NAS ESTRADAS NACIONAIS -1960-

NOROESTE PORTUGUÊS

TRÁFEGO TELEFÓNICO INTERURBANO

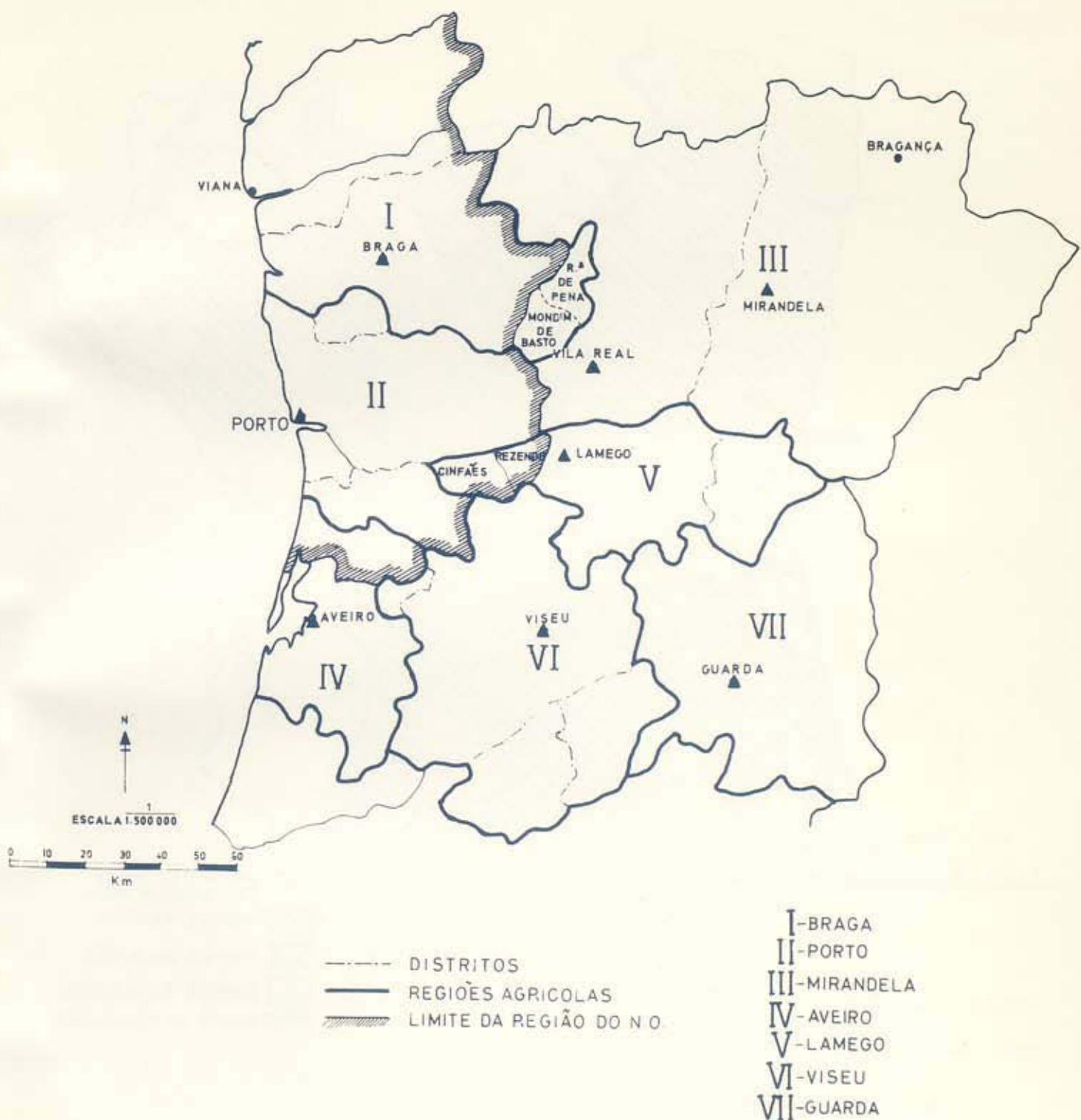


ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO NOROESTE PORTUGUÊS
 CARACTERÍSTICAS DAS REGIÕES NATURAIS
 (SEGUNDO AMORIM GIRÃO)



ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO NOROESTE PORTUGUÊS

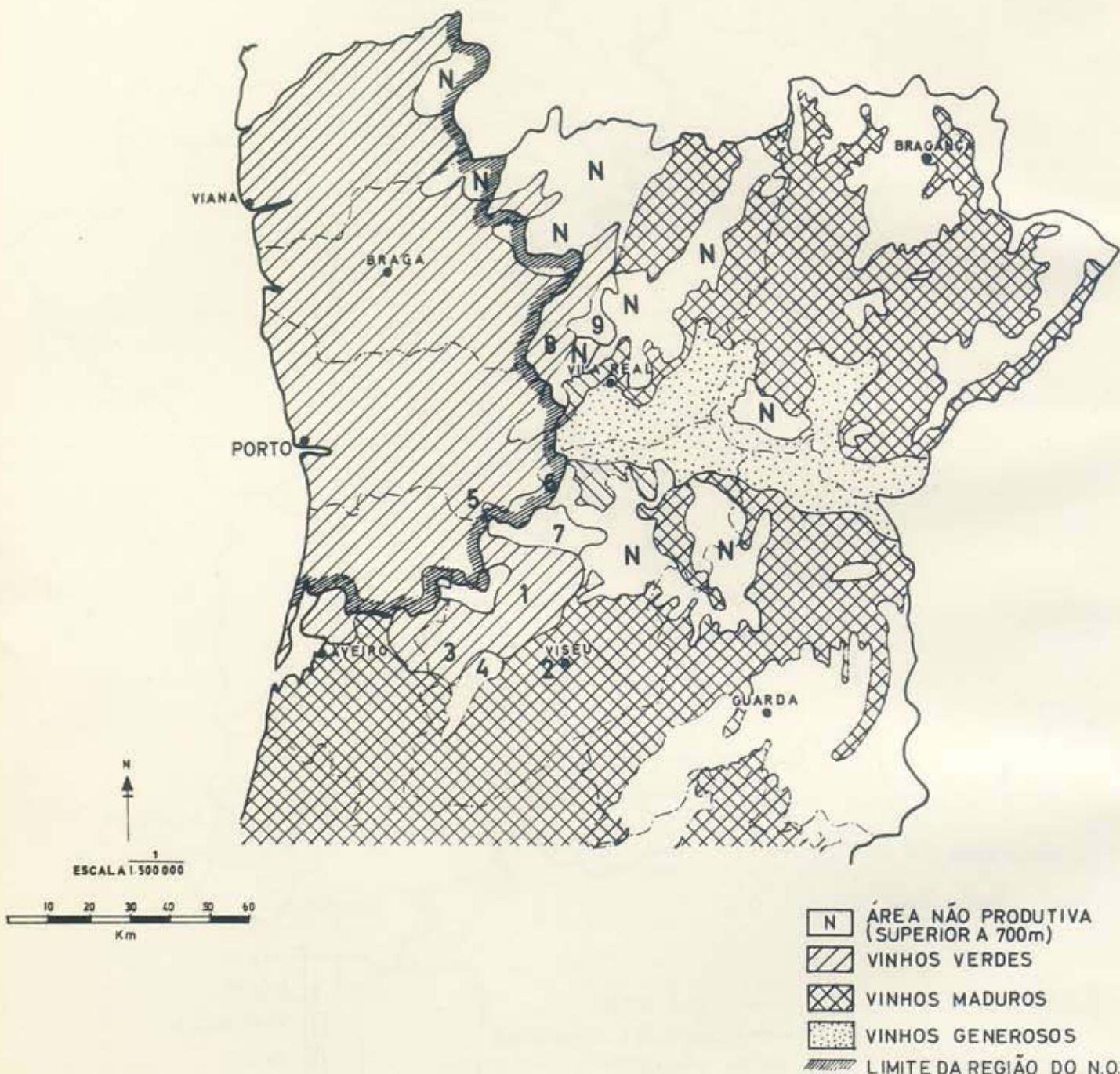
DIVISÃO AGRICOLA



Nota: A Região Agrícola de Braga(I) abrange a mais que a Região do N.O os concelhos de Ribeira de Pena e Mondim de Basto. A V de Lamego, entrega Cinfães e Rezende. A IV de Aveiro, entrega Ovar, Oliveira de Azeméis e Vale de Cambra.

ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO NOROESTE PORTUGUÊS

VINHOS VERDES



Nota: Em relação à Região do NO nota-se que o limite interior da Região dos Vinhos Verdes não coincide em absoluto com o daquele, sobretudo nos concelhos a poente do distrito de Viseu: 1-S. Pedro do Sul, 2-Viseu, 3-Oliveira de Frades, 4-Vouzela, 5-Cinfães, 6-Rezende, 7-Castro Daire; e nos de 8-Mondim de Bastos e 9-Ribeira de Pena, do distrito de Vila Real.

ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO NOROESTE PORTUGUÊS

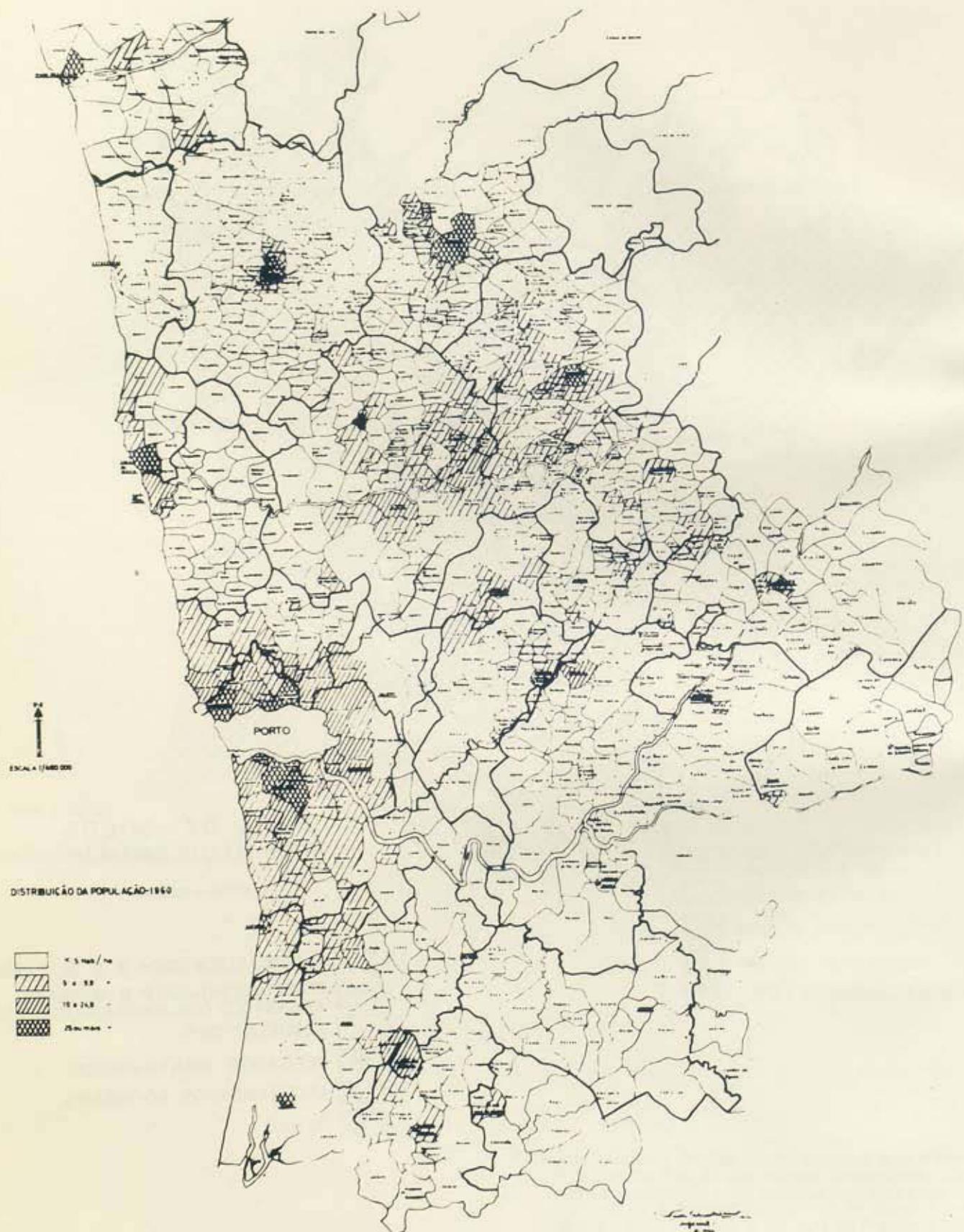


CARTA DE SOLOS
POR D.LUIS BRAMÃO

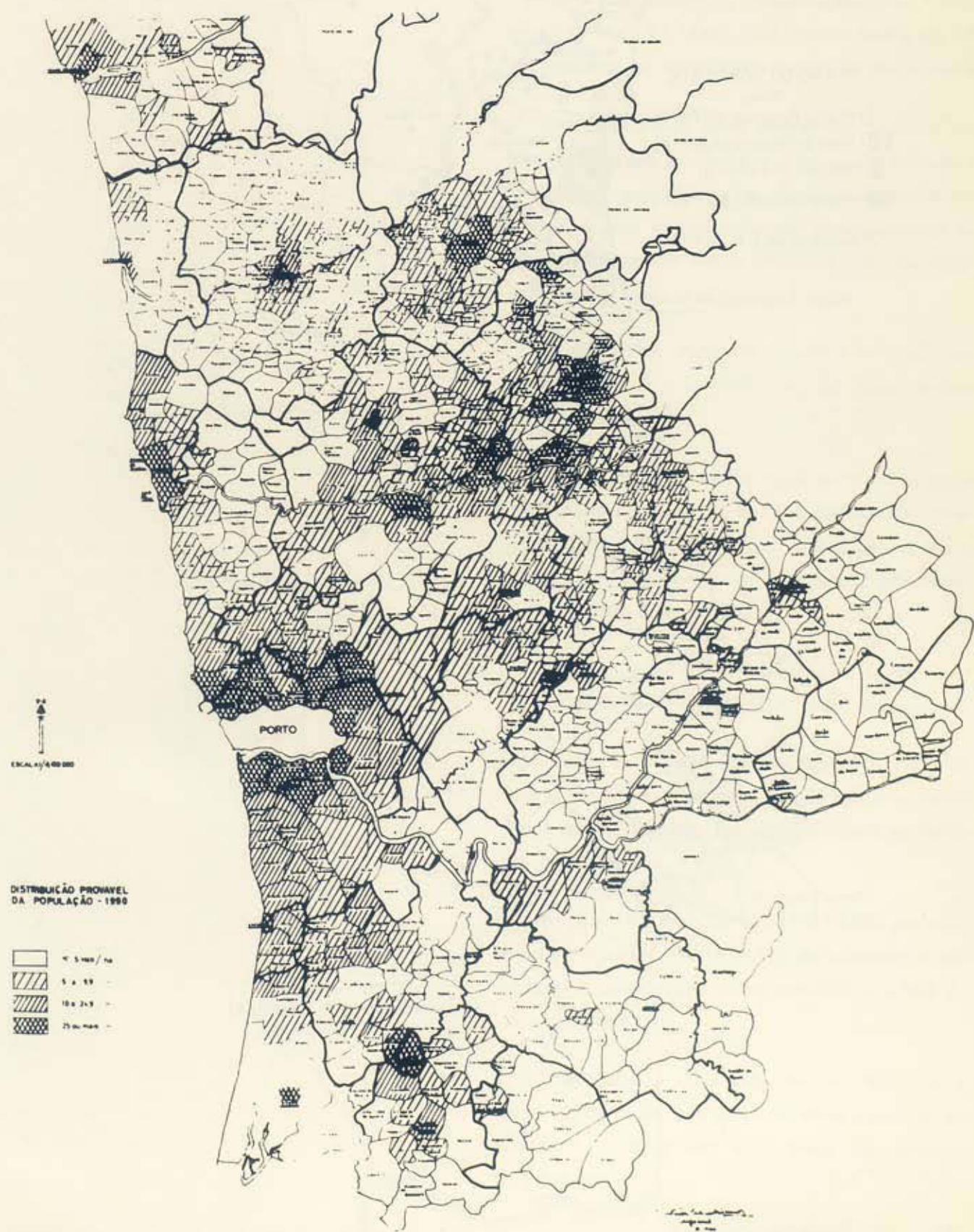
ESCALA 1/1500000

- [Pp] PARDO-ACIZENTADOS P D OLIZADOS
- [Pp] PARDO-ACIZENTADOS P D OLIZADOS ASSOCIADOS COM SOLOS ESQUELÉTICOS
- [] ESQUELÉTICOS
- [Dm] DELGADOS MONTANHOSOS
- [Ar] AFLORAMENTOS ROCHOSOS
- [] DUNAS

ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO NOROESTE PORTUGUÊS



ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO NOROESTE PORTUGUÊS



ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO NOROESTE PORTUGUÊS



Ainda um indicador possível com os dados

Embora provisórios, da população de 1970

Como complemento da representação gráfica inserta no n.º I — Vol. VII, Março 1972, apresenta-se a relativa aos consumos de electricidade na Região do Noroeste.

Dada a diferença muito elevada nos consumos em relação à Região do Nordeste, julga-se de interesse a inclusão das respectivas cartas, chamando especialmente a atenção para as captações nos usos domésticos, os que melhor exprimem o nível económico-social das populações.

No Região do Porto foi de 492,3 kwh/Hab.; na Industrializada 71,1 kwh/Hab.; e na Rural apenas 5,2 kwh/Hab.

Como se considera o consumo de electricidade como representativo do nível de desenvolvimento, estes números mostram à evidência o nosso grande atraso, que o Governo da Nação está procurando debelar, estendendo a electrificação às zonas rurais.

O maior impedimento à aceleração de tão justo intento reside na dispersão da ocupação do território.

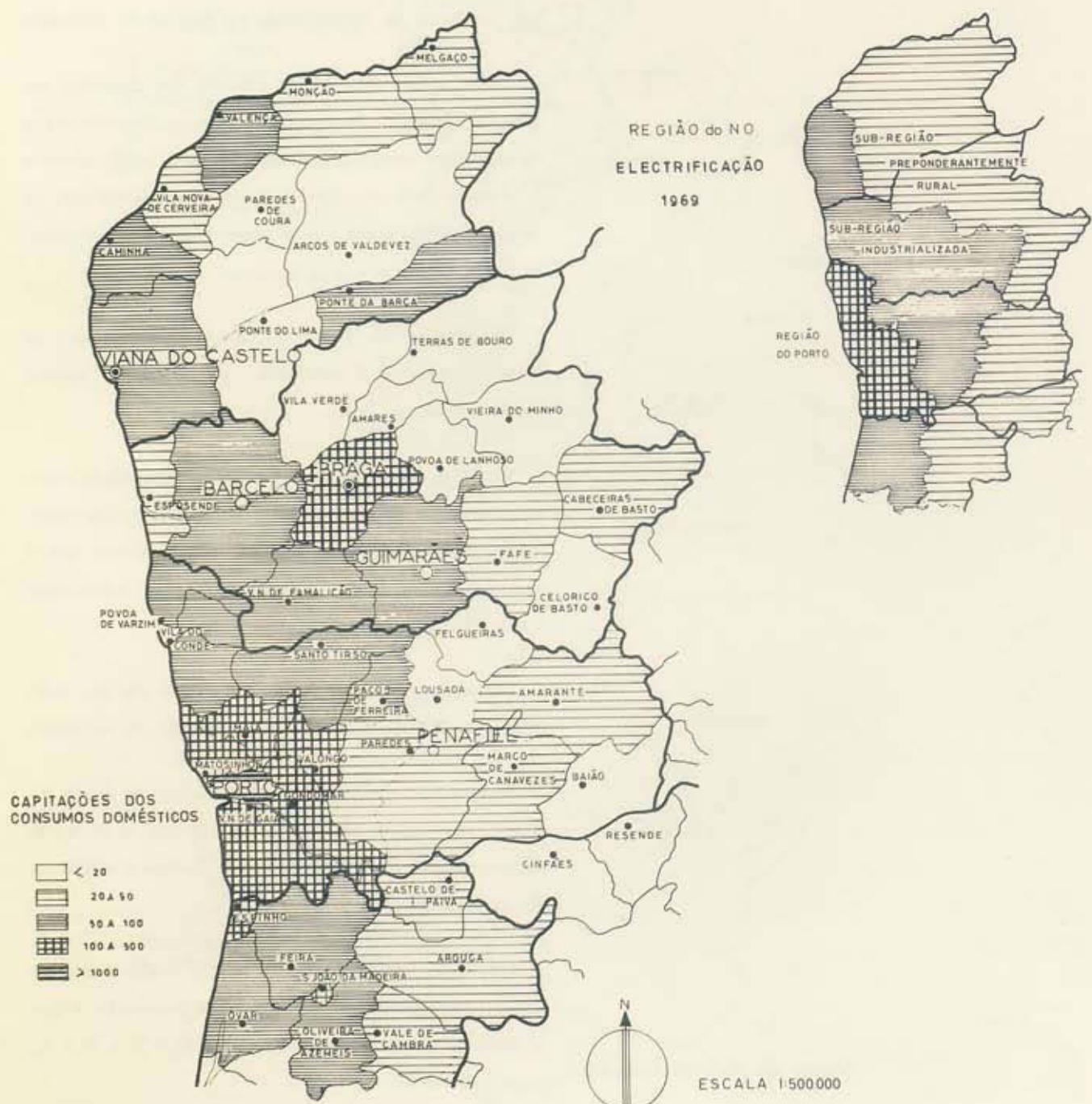
Bastará ter em conta que na Região do Porto há 40,6 % dos lugares com menos de 100 hab. e se representam apenas 4,1 % da população deve-se à existência dos centros urbanos.

Mas já na Industrializada há 72,6 % desses pequenos lugares, correspondendo-lhe 34,8 % da população; e que na Rural as percentagens sobem para 82,6 % e 55,8 %, respectivamente.

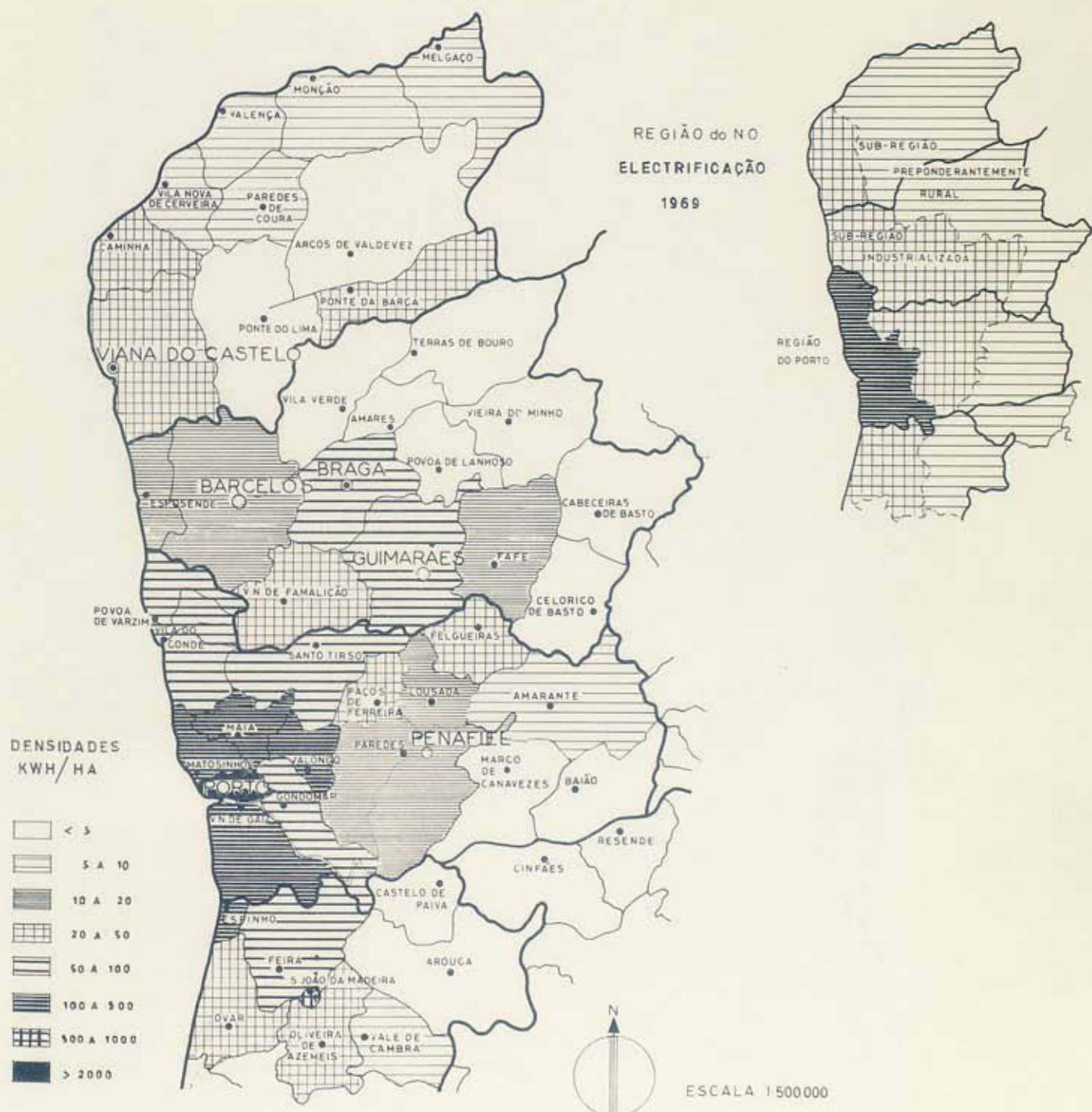
No Nordeste, a dificuldade está nas distâncias a vencer de povoação para povoação, dada a vastidão do território: 11.834,67 km² e o fraco povoamento: 42,3 hab/km².

(Antão de Almeida Garrett)

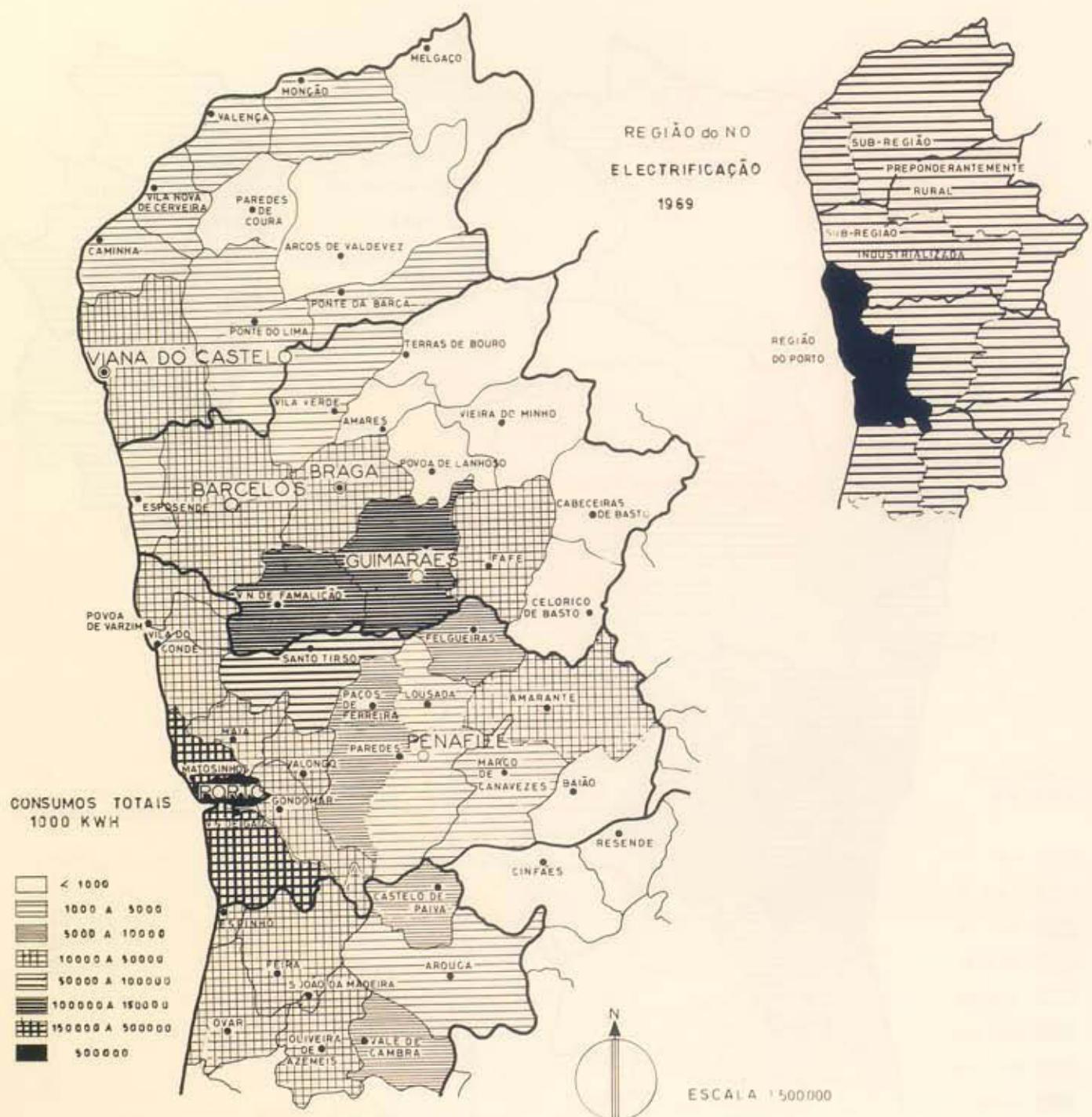
ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO NOROESTE PORTUGUÊS



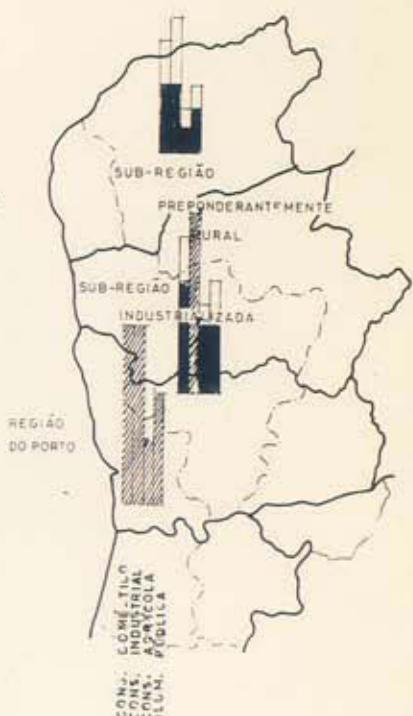
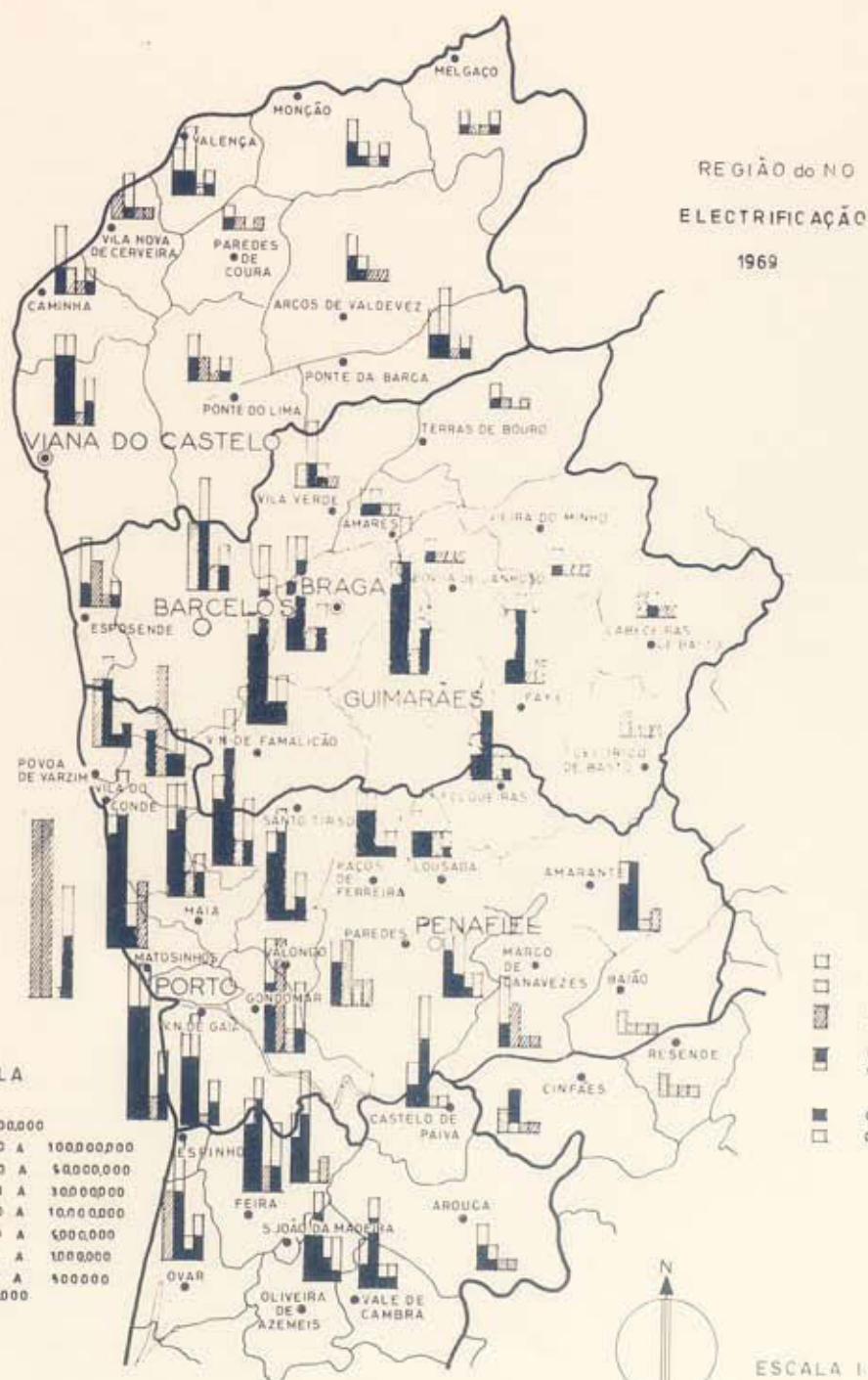
ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO
NOROESTE PORTUGUÊS



ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO
NOROESTE PORTUGUÊS



ANTEPLANO DO DESENVOLVIMENTO URBANÍSTICO DO NOROESTE PORTUGUÊS



CHRONIQUE DES SCIENCES SOCIALES

NOTE LIMINAIRE. — Les remarques présentées dans l'exposé qui va suivre sont fondées sur une double expérience. D'une part, des voyages dans des pays très différents, ces dernières années, nous ont amené, en discutant avec des urbanistes, à envisager la planification à l'échelle mondiale. Les études comparatives sont une nécessité. D'autre part, la direction d'une équipe de recherche pendant dix ans nous a obligé à distinguer trois niveaux dans les études en sciences humaines. Dans le cadre du Centre National de la Recherche Scientifique, nos travaux se sont d'abord situés uniquement au niveau de la recherche fondamentale. Par la suite les urbanistes, les planificateurs, les médecins, les éducateurs qui se sont intéressés aux premiers résultats nous ont incités à créer une seconde équipe, travaillant en étroite liaison avec la première, pour prendre en charge les contrats de recherche appliquée. Mais ces activités nouvelles risquant de limiter encore notre recherche fondamentale, des contrats d'études appliquées ont été directement confiés à des sociétés privées. La deuxième équipe s'est alors spécialisée dans des travaux se situant à un niveau intermédiaire : la recherche de base orientée.

Comme exemple du premier type de recherche, nous pouvons citer, parmi les travaux de notre équipe, les deux volumes publiés sur Paris et l'Agglomération Parisienne, un livre sur les familles ouvrières, un autre sur la psychopathologie sociale de l'enfant inadapté, etc. Au deuxième niveau, nous situerons des enquêtes sociologiques préparatoires aux plans d'urbanisme de Bordeaux ou de Maubeuge. Au niveau intermédiaire appartiennent les recherches entreprises actuellement sur l'évolution de la vie sociale en milieu urbain en nous appuyant sur des enquêtes comparatives menées dans différentes villes.

Au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle, l'expansion industrielle a provoqué un développement de plus en plus rapide des villes, sans que la planification ait pu intervenir d'une manière efficace pour le canaliser et l'orienter¹. La croissance anarchique des agglomérations a eu, dans ces conditions, les conséquences tragiques que l'on sait pour les populations ouvrières cantonnées dans les quartiers vétustes et les banlieues misérables.

Le phénomène a pris une telle ampleur, surtout dans les pays en voie de développement économique, que la planification s'impose maintenant comme une nécessité absolue. Cette prise de conscience marque un nouveau tournant de la civilisation industrielle. Les villes ne peuvent plus se faire d'elles-mêmes au cours des siècles ni même des décennies. L'afflux des populations lié aux implantations industrielles nouvelles nécessite la création de toutes pièces de groupes urbains, atteignant parfois plusieurs centaines de milliers d'habitants en quelques années. Ces transformations spectaculaires sont orientées en fonction des modifications techniques, mais dépendent aussi des courants de pensée qui influencent les conceptions des planificateurs.

¹ Les interventions autoritaires de certains administrateurs, dont Haussmann a peut-être été le type, ne peuvent pas être considérées comme une planification véritable. Elles dégagent, elles simplifient dans un but de gouvernement. Elles ont parfois des intentions esthétiques. Mais les données manquent pour répondre méthodiquement à des besoins et surtout pour prévoir.

Nous sommes pris dans un mouvement en avant auquel il ne peut être question de nous soustraire. L'humanité ne peut être saisie que dans cette marche vers des formes nouvelles de civilisation. Les populations de tous les pays, qui ont une conscience plus ou moins claire de cette expansion, manifestent progressivement des aspirations auxquelles la planification devrait aider à répondre. Mais, en effet, ces aspirations sont difficiles à saisir et les techniciens ont beau jeu lorsqu'ils cherchent avant tout à faire «fonctionner» des mécanismes, alors qu'il faudrait créer un cadre dans lequel les structures sociales nouvelles pourraient se développer harmonieusement. La ville, qui devrait être l'expression d'une société, d'un ensemble de groupes sociaux, d'une culture, peut apparaître, même dans des plans savamment élaborés, comme une immense machine à habiter. La véritable planification devrait consister à orienter les études techniques en fonction des besoins et des aspirations méthodiquement analysées. Ici apparaît le rôle des chercheurs dans les sciences humaines.

Ce rôle est double; de recherche et de pensée. Les méthodes d'observation, d'explication et d'expérimentation auxquelles nous ferons allusion correspondent certes à une partie importante de l'activité du chercheur. Mais il a aussi pour mission de présenter à l'urbaniste, à l'architecte, à l'ingénieur, une vision assez large de l'humanité et de son devenir pour permettre d'y situer l'œuvre nouvelle qu'ils ont à créer. Autant nous serions défiant d'une conception de «l'Homme» qui tendrait à imposer à une société tout entière l'idéologie de quelques-uns, autant nous croyons nécessaire la réflexion philosophique qui évitera aux sciences humaines de devenir une nouvelle technocratie, la pire de toutes.

La démarche d'esprit commune aux urbanistes et aux sociologues consiste à penser les hommes dans l'espace et à rechercher pour eux les moyens de s'approprier l'espace. Un urbaniste nous faisait remarquer qu'à son avis personne n'avait réussi à donner cette possession de l'espace. Les hommes en avaient plus la sensation dans la nature qui, hostile parfois, pouvait leur être familière et leur donner un sentiment d'appartenance. Or, dans diverses enquêtes en milieu urbain, nous avons fait ressortir, non seulement un manque d'espace trop évident à une époque de crise du logement, mais une absence d'appropriation de l'espace toujours péniblement ressentie.

Le divorce existant entre les hommes de nos sociétés et l'espace construit de leurs villes tient en partie à un manque de prise de conscience de l'espace social au sens où nous le définissons plus loin. Ce qui nous fait défaut, c'est une anthropologie dans laquelle seraient définies les aspirations des hommes d'aujourd'hui en fonction de l'avenir qui s'impose à eux, en fonction des valeurs auxquelles ils sont attachés, des croyances, des symboles, des mythes qui orientent leur pensée dans la civilisation d'aujourd'hui et de ceux qui joueront le même rôle dans la civilisation de demain. Ainsi la rigueur de la recherche, le développement d'une méthode d'observation expérimentale de plus en plus rigoureuse, doivent être liés, sur un autre plan, à un effort de réflexion et d'attention aux hommes qui s'écarte des sciences exactes pour rejoindre la philosophie et la création. C'est le point ultime de la liaison

entre «l'esprit d'architecture» d'Einstein ou «l'esprit de finesse» de Pascal et le raisonnement fondé sur des données observées et contrôlables.

Chercheurs et planificateurs.

Deux conceptions de la planification peuvent être envisagées. La première consiste à préparer des plans, techniquement bien étudiés, qui sont imposés aux populations. Sans doute l'architecte, l'urbaniste et l'ingénieur anticipent les besoins des hommes. Ils ont dans ce sens un rôle d'éducation. Leurs plans doivent être élaborés en fonction de la société de demain, dont il est difficile de prévoir les structures. Il est tentant alors de définir cette société future en se fondant sur les calculs économiques et démographiques et en avançant des hypothèses liées à l'expérience et aux idées personnelles des créateurs.

Mais une autre conception peut être proposée. Les besoins et les aspirations des hommes peuvent être étudiés autrement que par des enquêtes rapides d'opinion, qui sont valables seulement pour des recherches limitées et pour des prévisions à court terme. Il n'est pas possible de décrire ici toutes les méthodes d'observation dont disposent actuellement les sciences humaines. Nous pouvons cependant constater, d'après des expériences précises, que les programmes proposés par les planificateurs créent, dans certains cas, des tensions, des malaises, des révoltes qui auraient pu être en partie évités si nous avions eu une connaissance plus approfondie des comportements réels et surtout des motivations de ces comportements. Le génie du planificateur ne consiste pas à faire des calculs irréprochables ou à inventer de toutes pièces une idée nouvelle. Il doit surtout saisir le sens d'un mouvement d'évolution et construire un cadre qui permettra à ce mouvement de se développer. Les aspirations de la base doivent trouver leur expression dans le programme proposé par le planificateur. L'un des principaux problèmes est d'assurer une communication entre les populations et les dirigeants.

Il ne suffit pas aux hommes de disposer des biens matériels essentiels, ni même du confort et du luxe. Ils ont besoin de grandes œuvres qui symbolisent leurs croyances, qui soient les signes de leur espoir. Dans ce sens un urbanisme de prestige est nécessaire. Mais il existe deux conceptions du prestige. Selon l'une, le prestige est une manifestation de puissance pour obtenir le respect et l'admiration. Ainsi les demeures « prestigieuses » des seigneurs et des grands bourgeois aux siècles passés avaient pour objet d'affirmer leur pouvoir. Les gouvernements ont souvent la même tentation lorsqu'ils construisent des monuments à leur propre gloire. En revanche, suivant l'autre conception, le prestige tient au sentiment qu'ont les hommes d'être grandis eux-mêmes par l'œuvre qui donne à leurs aspirations des dimensions nouvelles. Face au prestige des puissants apparaît le prestige du peuple; lorsque la démocratie l'emporte sur le despotisme il y a passage progressif de l'un à l'autre. L'œuvre prestigieuse exprime alors la communion entre celui qui l'a créée et les foules qui en prennent possession parce qu'elles s'y reconnaissent.

Un plan général, défini par un homme ou par une équipe, peut être prestigieux si le souci premier de cet

homme ou de cette équipe est d'être à l'écoute des hommes pour lesquels ils travaillent. Mais encore une fois ce n'est pas en demandant à chacun ce qu'il pense qu'on peut arriver à ce résultat. C'est en regardant vivre les hommes, en étudiant leurs comportements, en vivant avec eux, en pensant avec eux. Les sciences humaines doivent donner aux créateurs de nouveaux modes de perception et de connaissance, de nouvelles possibilités de communion.

En urbanisme, une révolution a été faite à demi. Les villes créées de toute pièce selon des techniques nouvelles en pleine campagne, dans les déserts ou en frange des grandes agglomérations n'ont pas été vraiment pensées. L'expression de «grands ensembles» utilisée dans certains pays traduit elle-même un certain désarroi. Nous l'avons dit à diverses reprises : pourquoi ne pas concevoir comme une ville complète des rassemblements de populations qui atteignent plusieurs dizaines de milliers de personnes ? La peur des mots cache une méconnaissance des faits. Nous avons su ce qu'était une ville grecque ou une ville du Moyen Age. Nous ne savons plus ce qu'est une ville au xx^e siècle. Nous en connaissons dans une certaine mesure les formes extérieures et leur évolution, mais nous ne connaissons plus la société dont elle devrait être l'expression.

La planification fondée principalement sur l'étude des problèmes techniques, des données économiques et des prévisions démographiques ne peut suffire à répondre aux questions posées. Les besoins de la population varient suivant les catégories sociales et les groupes. Le cadre architectural a une influence sur les systèmes de relations qu'il importe de connaître pour ne pas les détruire ou les dévier d'une façon perturbante. Le développement de la ville, l'efficacité de la population, son dynamisme, dépendent de l'harmonisation des structures sociales particulières dans une structure sociale d'ensemble dont nous distinguons mal pour l'instant la nature. Au schéma *besoins-fonctionnement-ensemble de fonctions* doivent être superposés une série d'autres schémas étudiés comparativement pour différentes couches de population : *situations-comportements, fonctions-structures sociales, comportements-besoins-aspirations*¹, liés aux formes de culture, aux croyances et aux courants de pensée... A ce prix seulement le plan élaboré pour la population et les moyens mis à sa disposition pourront être réellement utiles. A ce prix seulement les oppositions, les tensions, les découragements qui se payent en milliards dans les hôpitaux, les grèves, les tribunaux d'enfants et surtout en perte de vitalité et d'espérance pour les habitants, seront dans une certaine mesure évités.

Les sociologues devront alors étudier d'une part l'évolution de l'ensemble des structures sociales en relation avec l'évolution du cadre matériel, de la conjoncture économique et de la composition démographique. D'autre part, à cette analyse macro-sociologique différentielle, sur l'évolution des conditions de vie, devront s'ajouter des recherches de psychologie sociale sur des comportements, des besoins et des aspirations.

¹ Chombart de Lauwe (P.), *La Vie quotidienne des familles ouvrières*, Paris, éd. du C.N.R.S. et Chombart de Lauwe (P.) et Chombart de Lauwe (M. J.), «L'évolution des besoins et la conception dynamique de la famille» à paraître in : *Revue française de Sociologie*, Paris, Juilliard 1960, n° 4.

Ces travaux peuvent être effectués à l'occasion de l'étude d'un plan particulier pour une ville donnée, en sociologie appliquée. Mais nous insistons surtout pour que des études de base soient poursuivies comparativement dans diverses villes, dans divers pays, dans diverses civilisations. Les voies de recherches sont encore trop mal définies pour que la sociologie appliquée ne se dégrade pas rapidement et n'aboutisse à des déceptions si elle n'est pas revitalisée constamment par la mise au point de nouvelles méthodes et l'ouverture de nouvelles pistes.

La recherche doit alors s'orienter vers une observation expérimentale² poursuivie dans des conditions de plus en plus contrôlées, en choisissant méthodiquement les terrains de comparaison et les échantillons et en élaborant progressivement des hypothèses à partir des premières observations, suivant la ligne ouverte par Claude Bernard dans le domaine médical. La seconde étape consiste à passer à une véritable intervention expérimentale en préparant des plans dans lesquels sont introduits des éléments définis d'avance suivant des hypothèses précises pour observer ensuite les résultats. La recherche doit également être participante², c'est-à-dire obliger les chercheurs à vivre proches des populations et associer la population aux travaux des chercheurs. Elle doit être active et dynamique dans la mesure où elle étudie les phénomènes sociaux en relation avec les transformations qui sont progressivement apportées. Dans ces conditions, la recherche de base, désintéressée au sens scientifique du mot, sera la plus efficace et la plus utile pour les applications elles-mêmes, car elle apportera des solutions nouvelles au lieu de s'enliser dans des routines, comme elle risquerait de le faire si on voulait la canaliser uniquement dans le cadre étroit des études à court terme.

Problèmes types.

La Sociologie de la Planification doit pouvoir s'appuyer sur des recherches concrètes à partir desquelles il est possible d'entreprendre avec fruit des études plus générales. Il serait dangereux de se représenter la sociologie comme une réflexion théorique loin des réalités, qui donne aux techniciens l'occasion de s'évader de temps à autre des difficultés quotidiennes. Les chercheurs sont amenés constamment à discuter dans le détail des questions pratiques avec les services régionaux et communaux. Ils vivent de plus en contact étroit avec les diverses couches de la population sur lesquelles portent leurs enquêtes. Ils sont même souvent gênés par le fait que bien des techniciens ont tendance à traiter les problèmes de trop loin, parce qu'ils n'ont pas pratiqué les enquêtes directes. A titre d'exemple, quelques problèmes-types peuvent être mis en évidence à partir des travaux de notre groupe de recherche :

a) L'EVOLUTION DE LA VILLE.

Nous avons souligné à diverses reprises à quel point il était difficile de donner une définition valable de la ville du xx^e siècle. L'étude écologique d'agglomérations

¹ Voir *Famille et Habitation*, Paris, Editions du C.N.R.S., 1960, tome II, chapitre I et Conclusion.

² Cf. notre étude : *L'Observation en Sociologie*, communication au Congrès Mondial de Sociologie de Stresa, Revue de l'Institut de Sociologie Solvay, Bruxelles 1960.

de diverses dimensions telles que Paris, Bordeaux, Rouen, Maubeuge, ... nous a permis, par comparaisons avec les recherches de nombreux auteurs étrangers, de préciser les structures d'ensemble et certains processus d'évolution.

Certaines études, sur l'agglomération parisienne en particulier, ont été entreprises sans liaison avec les urbanistes. Ce sont eux qui sont venus ensuite nous demander de prendre en charge d'autres recherches dans la même ligne, pour la préparation des plans à réaliser. A côté de quelques observations déjà classiques sur les types d'habitat, nous avons été amenés progressivement à mettre au point des méthodes nouvelles pour la représentation du volume de la population, la délimitation des agglomérations, l'évolution démographique par secteurs, la distribution des commerces classés suivant leurs rythmes de fréquentation par les habitants d'une ville, l'étude des migrations alternantes, la structure et la délimitation des quartiers, la mise en relief des phénomènes de désintégration sociale et la classification des quartiers socialement détériorés etc... Diverses techniques utilisées par nous ont pu ensuite être utilisées de façon habituelle dans d'autres études des urbanistes¹.

Cependant, le centre de nos recherches reste, en liaison avec les observations économiques et démographiques, l'étude de la structure sociale de la ville replacée dans la région et dans la société tout entière. Du point de vue écologique, nous constatons qu'à la structure fonctionnelle en zones concentriques autour du noyau central des affaires, qui s'explique par les phases du développement historique, se superpose une deuxième structure en secteurs sociaux correspondant à des tendances ségrégatives par niveaux de vie et groupes ethniques. C'est alors qu'apparaît dans l'espace une projection de la dynamique des groupes sociaux, dont l'enchevêtrement, les oppositions, les transformations constantes tendent à créer un équilibre plus ou moins instable. La ville, telle qu'elle apparaît matériellement, est, pour celui qui sait lire ses formes, une image de ces rapports de force.

Dans l'ensemble de la région et de la nation, la ville se présente comme un pôle d'attraction économique, démographique et culturel et comme un centre de rayonnement dont les zones d'influence peuvent être précisées. L'étude des migrations à Bordeaux, à Maubeuge, dans le Morvan, à Paris, par comparaison avec certaines villes hors de France, en Afrique du Nord ou en Afrique Noire notamment, nous a permis déjà de mettre en relief certains processus. Entre autres, il semble se confirmer que les populations qui viennent à la ville ont tendance à se diriger directement vers la zone qui entoure immédiatement le noyau central. Elles ne se déplacent qu'ensuite vers la périphérie où elles peuvent retrouver des conditions de vie moins opposées à celles de la campagne. L'itinéraire du migrant dans l'agglomération s'explique en partie par sa psychologie et l'attraction qu'exerce sur lui l'aspect le plus urbain de la ville, en partie par le fait que les quartiers proches du centre sont à la fois des zones d'habitat dégradé aux logements peu coûteux, des zones de gares d'arrivée

¹ Voir à ce sujet les études du Groupe d'Ethnologie Sociale et du Centre d'Etudes des groupes sociaux dans : *Paris et l'Agglomération Parisienne*, Paris P.U.F., 2 vol., et *l'Etude sociologique de l'Agglomération bordelaise*, en ronéo, à paraître en volume en 1961 (éd. du C.N.R.S.).

et des zones de mélange de population où il est normal d'être un nouveau venu. Les relations de parenté et d'amitié jouent également un rôle très important dans l'orientation des arrivants. Si ces observations continuent à se confirmer, les planificateurs devront en tenir compte dans les programmes d'équipement.

D'autres mouvements plus rapides et réguliers apparaissent dans l'étude des déplacements quotidiens, désignés souvent sous le terme équivoque de migrations alternantes. L'observation trop simple des mouvements pendulaires doit être complétée par une étude approfondie des diverses zones d'activités, des comportements des citadins dans leurs déplacements, et des motivations qui les expliquent. L'aménagement de l'espace et les prévisions d'équipement en transport doivent tenir compte de ces analyses. La localisation des entreprises, des nouveaux groupes d'habitation, des centres commerciaux, des centres culturels, comme l'aménagement des axes de circulation ou l'emplacement des ponts, demandent à être étudiés en liaison avec les problèmes sociologiques et psychologiques sous-jacents.

L'étude des commerces nous amène à étudier la liaison entre les localisations dans l'espace et les rythmes dans le temps. Les «boutiques de la vie quotidienne», surtout celles d'alimentation, sont fréquentées chaque jour par des habitants d'un petit quartier occupant une surface de terrain réduite. Les boutiques «occasionnelles», du type quincailler, pharmacien ou coiffeur, correspondent à une unité de vie sociale plus large et les boutiques «exceptionnelles» (marchands de meubles, de vêtements...) dans lesquelles on se rend beaucoup plus rarement, se situent au niveau d'un très grand secteur urbain, parfois même d'une ville toute entière. Ainsi les cartes des commerces regroupées par rythmes, fontelles apparaissent des unités de vie sociale de divers échelons, dont il importera de préciser les structures et les contours par d'autres modes d'approche.

L'étude d'autres distributions dans l'espace fait apparaître de nouveaux processus de transformation des structures urbaines. Derrière les mécanismes de dégradation de l'habitat, d'apparition de phénomènes pathologiques dans certains secteurs, de multiplication des cas de délinquance ou de psychiatrie, nous retrouvons des signes de dégradation des comportements et des structures sociales elles-mêmes. Dans les quartiers de brassage social, de mélange culturel, la famille notamment abandonne ses formes anciennes et paraît dans certains cas se détruire. Ailleurs cependant, ou éventuellement dans ces mêmes secteurs, des formes nouvelles apparaissent. L'étude du passage des unes aux autres nous fait saisir les mouvements d'évolution de la vie sociale dans l'ensemble du milieu urbain. Les recherches que nous avons faites sur la délimitation des quartiers les plus atteints par cette dégradation des comportements et cette désintégration des structures, permettent de définir les zones qui seront à transformer par priorité dans la planification urbaine. Diverses discussions avec les urbanistes nous montrent que les études approfondies, faites avec des bases scientifiques suffisantes, sont absolument nécessaires pour éviter des choix arbitraires. Tout l'équipement à prévoir dépendra de la définition de ces zones.

Ainsi le travail avec les architectes, les urbanistes, les planificateurs, nécessite des recherches libres sur tous les problèmes nouveaux qui sont posés par la

transformation des comportements et des structures pour définir les besoins qui permettront de prévoir les équipements nécessaires à leur satisfaction.

b) L'EVOLUTION DU QUARTIER ET LES RELATIONS DE VOISINAGE.

La notion même de quartier — nous l'avons signalé à plusieurs reprises — demande à être définie de nouveau. Il existe dans les villes des unités de vie sociale qui peuvent être caractérisées non seulement d'après l'étude des commerces, comme nous le disions plus haut, mais d'après les relations de voisinage et divers autres critères. Ces unités de vie sociale ne sont pas les mêmes dans les quartiers populaires et dans les quartiers de niveaux de vie élevés. Les relations de voisinage sont beaucoup plus développées dans les milieux ouvriers. Le cadre extérieur du quartier exprime non seulement des formes de vie différentes, mais des représentations et des manières de penser qui ne sont pas les mêmes. Les études comparatives, menées dans des quartiers anciens et dans des nouvelles unités d'habitation, font ressortir les différences de comportements et les différences de besoins. Les quartiers à définir dans les villes nouvelles doivent être conçus en fonction des rythmes de vie, des rapports humains quotidiens, des relations dans la famille et entre les familles, des relations entre générations, entre catégories sociales différentes, etc...

Dans la vie rurale, le village était un reflet de la société tout entière. Le rôle du quartier urbain ne peut pas être le même, mais quel est-il? Cette question posée peut être résolue par des études précises, moins longues qu'on ne pourrait le penser.

A l'intérieur des groupes d'habitation, nous avons étudié le comportement des hommes dans le logement et les relations entre les rôles sociaux dans la famille et le cadre extérieur de l'habitation. L'étude des dimensions nous a permis de définir les seuils de surface au-dessous desquels il n'est pas possible de descendre sans danger. Ici les recherches sur l'habitation rejoignent les recherches sur la dégradation des comportements et la psychopathologie sociale. D'autre part des seuils de satisfaction peuvent être définis d'après des enquêtes de motivation qui complètent les études précédentes.

Mais l'orientation la plus intéressante est celle qui cherche à relier, d'une manière précise, des variables soigneusement choisies et définies et à les étudier dans des conditions de plus en plus contrôlées, dans la perspective d'une recherche expérimentale.

Une nouvelle conception de l'espace social.

L'ensemble des faits étudiés doit être replacé dans un espace qu'il importe de définir pour éviter des confusions et des erreurs. Cet espace, qui n'est pas l'espace géographique habituel ni l'espace social sans liaison avec le cadre matériel, est un espace à multiples dimensions. Il est aussi le reflet d'une civilisation. La façon dont les hommes perçoivent et se représentent les objets dans cet espace, correspond à leur conception du monde et à leur système de valeurs.

a) UN ESPACE A MULTIPLES DIMENSIONS.

Longtemps les hommes ont vécu dans un espace à deux dimensions. Dans les villes anciennes, la dimension verticale n'avait encore qu'une importance limitée. Actuellement dans les immeubles élevés, la troisième dimension prend une importance de plus en plus grande dans les relations sociales.

Mais surtout, d'autres dimensions interviennent progressivement. Les déplacements du citadin sont calculés d'après le temps de parcours plus que d'après la distance matérielle. Cette distance «temps» elle-même est liée à la dépense nécessaire pour payer le prix du transport. Nous devons parler de distance «temps-argent».

Les calculs qui peuvent être effectués à propos de ces déplacements sont différents suivant les niveaux de revenu et les catégories sociales. Le temps et l'argent n'ont pas la même valeur dans les différentes classes sociales, les différents groupes ethniques, les différentes catégories d'âges. Aux dimensions liées à la vie économique, il faut ajouter celles qui tiennent aux structures sociales proprement dites et aux systèmes de valeurs qui dépendent des formes de cultures.

b) LE REFLET D'UNE CIVILISATION.

L'espace socio-géographique dans lequel nous situons les personnes et les faits étudiés, reflète les structures sociales et la culture de la société tout entière. Les formes que nous étudions dans l'espace matériel, sont modifiées en fonction des comportements et des manières de penser des hommes qui les créent progressivement. La répartition des commerces, liés soit au rythme des achats quotidiens soit aux achats occasionnels ou au rythme des achats hebdomadaires dont nous avons parlé plus haut, est en liaison directe avec les relations sociales des personnes d'un même milieu urbain et avec les besoins caractéristiques de ce même milieu. La répartition des lieux de culte ou des lieux de gouvernement fait apparaître des dessins correspondant à des organisations politiques ou religieuses. Halbwachs dans son livre sur la Morphologie Sociale¹ avait déjà distingué un espace économique, un espace politique, un espace religieux. Nous dirions plus volontiers qu'il faut introduire des dimensions économiques, politiques, religieuses dans l'espace socio-géographique.

Ce qui est valable au niveau d'une ville, dont les formes sur le sol expriment toute la vie d'une société, est vrai aussi pour l'intérieur du logement. Nous avons insisté sur les rapports entre les structures familiales, les traits culturels et la disposition des éléments de l'habitation². L'espace dans lequel vit la famille est aménagé en fonction d'une conception du monde variant les civilisations. Chaque geste quotidien est fait en relation avec des objets disposés suivant un système de pensée dont nous ne prenons pas tellement conscience actuellement, mais qui nous fait vivre en union intime avec les autres hommes, dans le même espace.

¹ M. Halbwachs, *Morphologie Sociale*, Paris A. Colin.

² *Famille et Habitation*, Tome I, Sciences humaines et conceptions de l'habitation, Paris, éd. du C.N.R.S.

c) PERCEPTION ET REPRESENTATION DE L'ESPACE.

Les hommes se comportent et pensent dans l'espace complexe qui a été aménagé pour eux et par eux. Mais leurs comportements et leur pensée dépendent encore plus de la façon dont ils perçoivent et se représentent cet espace. Suivant les différents groupes sociaux, suivant les diverses cultures, les hommes perçoivent et se représentent différemment les objets. Ils les disposent en pensée, suivant des schémas qui leur sont propres. Peu à peu ils ont tendance à aménager l'espace dans lequel ils vivent en fonction de ces représentations.

Si le cadre matériel rend impossible cette projection de l'espace représenté dans la vie réelle, il en résulte de graves déséquilibres. Il importe donc au premier chef, de voir comment la planification devra tenir compte de cette tendance.

d) ETUDE DYNAMIQUE ET PLANIFICATION.

Un accord doit être trouvé entre le système de pensée, les structures sociales et le cadre matériel. Mais cet accord ne peut pas être trouvé une fois pour toutes. Il doit être étudié dans une perspective dynamique. L'urbaniste doit prévoir une prise de possession de l'espace par les hommes qui vivront dans le cadre qu'il a construit. Nous avons déjà constaté, dans des enquêtes sur le terrain, que les familles attachaient une importance considérable à l'appropriation de l'espace dans leur logement. Ceci est vrai à l'échelon du quartier et de la ville. Le logement ou le quartier deviennent familiers à leurs occupants le jour où ceux-ci ont pu leur imprimer une marque personnelle ou la marque d'un groupe. Une famille a besoin de s'exprimer en aménageant son logement de telle façon que ses membres se reconnaissent dans les moindres détails. De même un quartier urbain n'est «vivant» que le jour où ses habitants l'ont fait leur en le transformant suivant leur manière de vivre et de penser. Toute la planification doit tenir compte de ce jeu réciproque du cadre et des hommes.

Un programme?

A la suite des diverses recherches effectuées dans les milieux urbains et les milieux ruraux, pouvons-nous envisager un programme de travail satisfaisant pour les planificateurs, les urbanistes et les sociologues? Comme nous l'avons toujours dit, il ne peut s'agir pour les représentants des sciences humaines de jouer le rôle du planificateur ou de l'urbaniste. Mais les sociologues doivent être présents aux différentes étapes de la réalisation des plans. Leur recherche doit être libre, mais ils doivent pouvoir dialoguer à tous moments avec les responsables de l'action. Ils doivent savoir comment les résultats de leur recherche sont utilisés. Pour arriver à une collaboration efficace dans cette perspective, des équipes de travail sont nécessaires. Leur composition ne peut pas être définie à l'avance. Elle dépendra des problèmes posés, des circonstances, des personnalités.

La définition des thèmes pourrait être discutée, de même que le partage des tâches suivant les disciplines. Les trois principaux domaines d'étude sont : la socio-

logie, la démographie et l'économie. Nous aurons toujours en arrière-plan la préoccupation de tenir compte du cadre géographique et d'utiliser l'enseignement de l'histoire pour nous placer dans une perspective dynamique, la prévision du futur étant liée à la connaissance du passé.

En Sociologie, la planification apparaît d'abord comme une prévision des besoins futurs en fonction des comportements actuels et des aspirations. Les études à poursuivre dans ce domaine dont nous avons parlé dans la première partie, doivent se faire en liaison d'une part avec l'étude du mouvement naturel de la population et des migrations, d'autre part avec les recherches sur la localisation des activités économiques et les prévisions d'évolution de la production et de la consommation.

Le sociologue, dans l'étude des structures et des relations sociales, des comportements et des motivations, peut se centrer sur certains thèmes particulièrement importants. Les recherches sur la mobilité sociale, sur la communication au sens le plus large du mot, sur la désintégration des structures sociales et la dégradation des comportements, sur la psychologie des migrations, sur les rapports entre l'évolution de la famille et le mouvement naturel de la population, etc... pourraient être des domaines particulièrement riches en enseignements et apportant des résultats utilisables, dans un temps relativement court.

Le partage entre des études de morphologie sociale et d'évolution des structures et les recherches psychosociologiques sur l'évolution des comportements et des besoins, dont nous avons parlé plus haut, pourrait se faire facilement pour chacun des thèmes envisagés.

Les études comparatives devraient être menées dans des pays de niveaux de développement économique très différents. Les enseignements à tirer de l'observation des pays en voie de développement économique rapide sont essentiels, non seulement pour ces pays eux-mêmes, mais pour comprendre l'évolution de pays plus avancés. Il n'est pas possible d'ailleurs, à l'heure actuelle, d'entreprendre la moindre recherche, dans une région quelconque du monde, sans la situer par rapport à l'ensemble de l'humanité.

Il est prématûré de définir un programme d'ensemble pour ces travaux. Les efforts faits en France actuellement au Commissariat Général du Plan, en liaison avec les sociologues, les démographes et les économistes, permettront pour nous de franchir une nouvelle étape. La confrontation avec les expériences des autres pays pourra se faire progressivement. Mais avant que les lignes de travail soient plus nettement proposées, les sociologues devront garder, croyons-nous, comme objectif principal, de répondre aux besoins et aux aspirations des différentes couches de la population, en partant des moins favorisés et en ayant pour souci majeur une libération progressive des hommes, dans le cadre d'une société harmonieusement conçue. La planification devrait alors être dominée par le désir d'utiliser les techniques pour créer le cadre le mieux adapté aux structures sociales et non pour adapter les structures sociales et les comportements à une évolution technique que nous ne pourrions plus dominer.

O PROCESSO DO PLANEAMENTO E O SEU ENSINO*

Journal of the Royal Town Planning Institute
Março de 1972 - Vol. 58, n.º 3

A. K. FALUDI

Os projectos de formação no âmbito do planeamento são dificultados pela falta de elementos que resulta da não-existência duma comunidade viva a reagir, através das suas múltiplas actividades, aos desafios contidos numa proposta de planeamento.

Têm-se feito várias tentativas para resolver este problema. Nos projectos de planeamento tradicionais, os estudantes seguem instruções de planeamento bastante precisas e, no fim do dia, os respectivos orientadores e/ou peritos vindos de fora examinam até que ponto as suas tentativas se aproximam dum trabalho profissional e se identificam com o contexto verdadeiro de um mundo estabelecido, para o que der e vier, pela experiência acumulada dos seus juízes. Quando se trata de «projectos vivos», os estudantes integram-se por algum tempo numa comunidade onde realizam um exercício de simulação de planeamento, tentando atingir assim, se possível, um sentido do realismo. Nos jogos os participantes são colocados perante um modelo inteiramente abstracto do meio e recebem imediatamente elementos sobre os efeitos das suas decisões, ensaiando deste modo a experiência do planeamento como processo.

O processo aqui descrito é, em certos aspectos, uma simbiose do método tradicional e dum jogo: esforça-se por aliar as características dum trabalho profissional bem definido (1) às facilidades de conhecimento das reacções facultada pela simulação. Só que, em vez de construir um modelo do meio, prefere-se construir um modelo assaz abstracto do «processo socio-político» e observar como funciona relativamente às nossas propostas de planeamento.

Método de elaboração de projectos

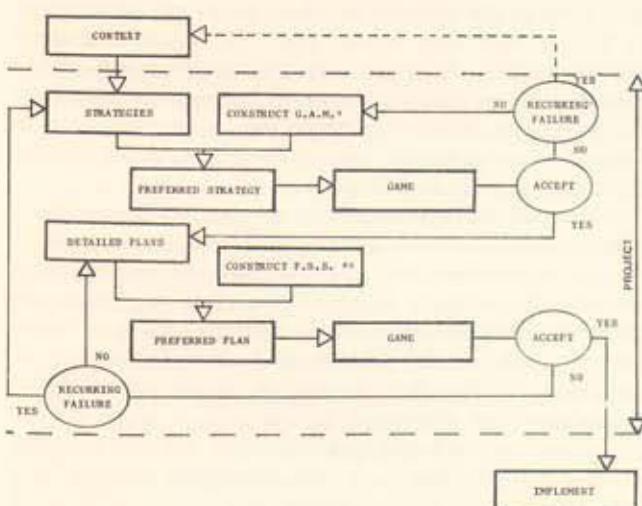
Com esta combinação pretende-se dar aos estudantes uma ideia de como trabalham os especialistas em meio político. Para além disto, tenta-se geralmente observar um certo número de normas a seguir, ao elaborar um projecto: antes de mais, parece-me que a maneira como cada um estrutura o seu próprio método de estudo dum problema, requer muitas vezes maior quantidade de reflexão criadora do que os pormenores mínimos das técnicas de realização. Por isso, importa que os projectos sejam amplamente autónomos, apesar dos conflitos que esse facto possa gerar, e aos quais fiz referência noutra local (2). Essa autonomia toma a forma dum grupo piloto, com rotação dos participantes.

Estes preparam instruções para os grupos individuais em cada fase, coordenam e fazem girar a máquina administrativa — por vezes bastante complexa — que está relacionada com o projecto.

Em segundo lugar, parte-se do princípio que o cálculo de projectos está sobretudo ligado aos objectivos fixados para cada grupo e que tanto o «staff» como os estudantes devem imbuir-se colectivamente deste processo de «gestão por objectivos», embora assim também não deixe de haver problemas (3). Por último, em todos os projectos — qualquer que seja o seu grau de complexidade — tem de se reservar tempo para reflectir, de modo a conseguir uma maior eficiência no campo formativo. A fase inicial é assim dedicada sobretudo a abracer os problemas gerais do processo de planeamento, da metodologia do planeamento e as questões de âmbito mais filosófico que lhe estão subjacentes. Pela mesma razão, a última fase é lógicamente dedicada à «reflexão» isto é, a resumir o que se aprendeu, a fazer uma auto crítica do trabalho realizado e a sugerir inovações.

No processo de planeamento para elaboração dum projecto, os factos e a técnica só interessam na medida em que são necessários para demonstrar o que há de essencial no planeamento. Quanto aos factos são suficientes as informações mesmo não comprovadas; quanto às técnicas, servem as mais elementares pois todas se tornam obsoletas mal as adquirimos. É muito mais importante a análise das técnicas e da sua utilização do que a acumulação duma grande experiência da maneira de as usar.

Conceitos do processo de planeamento (fig. 1)



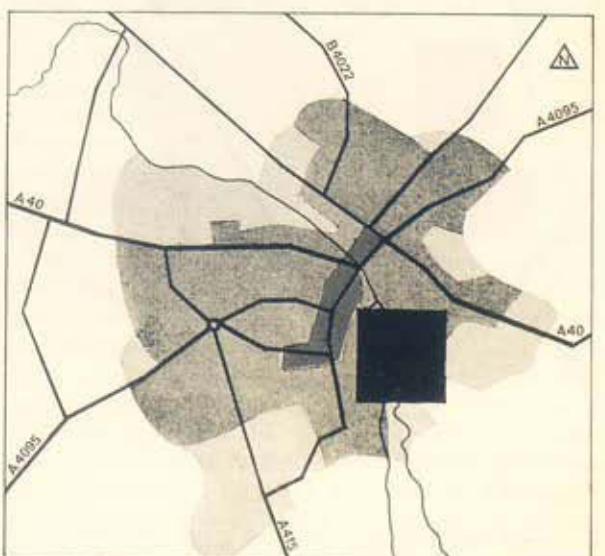
Há que esclarecer três pontos acerca dos conceitos do processo de planeamento, a que se chegou na fase inicial de «reflexão». Em primeiro lugar trata-se duma forma deliberadamente racional de resolução de problemas que como tal, gera e avalia normalmente, planos

alternativos.

Em segundo lugar, é-se levado a ver o planeamento como um processo repetitivo em que os responsáveis e a comunidade escolhem de comum acordo uma determinada linha de acção de entre um conjunto de planos. Neste caso tentou-se fugir dos conceitos mecânicos ao estabelecer objectivos, isto é, fixaram-se os objectivos pelo processo socio-político os quais foram depois transformados pelos que planeiam em programas de acção. Determinou-se: (a) que o tipo de problema ao qual diz respeito o Plano Urbano estava circunscrito por poderes estatutários representativos de objectivos de ordem geral, ou seja, que se deve controlar o desenvolvimento físico; (b) que algumas das finalidades essenciais do nosso plano (4) tinham sido justamente definidas a nível inteiramente nacional; (c) que, quanto a objectivos a fixar dentro desse contexto, teriam que ser definidos pelos responsáveis do planeamento e pelo processo socio-económico, em estreita colaboração. Simplesmente, acontece que os objectivos são tão influenciados pelo que é possível, como pelo que é desejável. As considerações técnicas dos técnicos do planeamento e as considerações políticas do representante eleito, ou do porta-voz de algum grupo de pressão, devem eliminar-se reciprocamente ao longo do processo de planeamento.

Por último, procurou-se uma forma de alcançar rationalidade apesar das limitações da capacidade humana de resolver os problemas. O nosso método obedece estritamente às ideias de Etzioni sobre «análise mixta»: definiram-se as diferenças entre óptica «estratégica» e óptica de «pormenor» na solução de problemas. Tal como a concepção de estrutura e plano local isto permitiu concentrarmo-nos primeiramente nas políticas gerais, e depois nos problemas específicos com a opção de regressar à óptica estratégica, se e quando necessário.

Criação de estratégias alternativas (Figuras 2a e 2d)



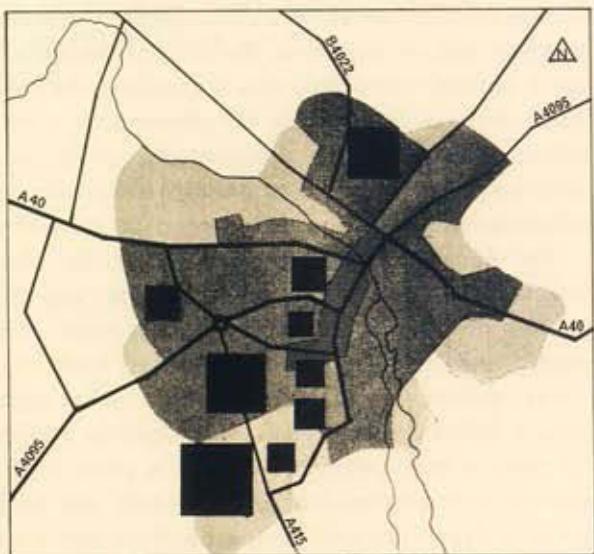
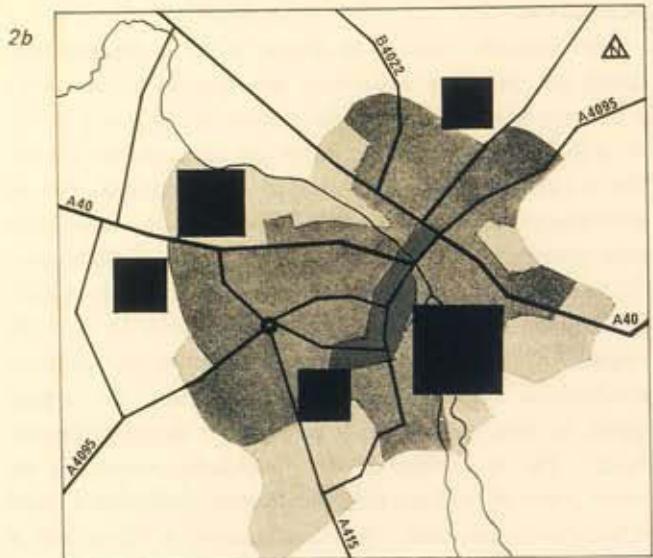


Figure 2c

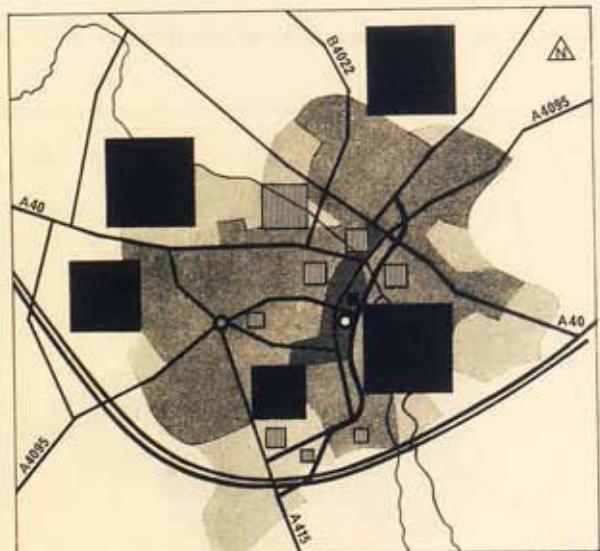


Figure 2d

Todos os problemas, mesmo os mais insignificantes, podem ser estudados com vantagem a partir duma

óptica estratégica e duma óptica de pormenor. Existe um grande número de alternativas até nas situações mais simples. Só eliminando os mais pequenos detalhes se consegue definir um número relativamente restrito de estratégias possíveis cada uma das quais susceptível de se desdobrar numa certa quantidade de planos mais pormenorizados.

Além disso, impõe-se a escolha de um método capaz de permitir gerar todas as estratégias possíveis. Optou-se pela «análise morfológica» — um método que se baseia na identificação de «parâmetros» de cada solução, para passar depois à enumeração dos «estados paramétricos» que estes podem tomar e, chegar finalmente a todas as estratégias possíveis através de combinações (6). Em seguida excluem-se as estratégias que revelam incompatibilidades, isto é, em que o estado de um dos parâmetros está em conflito com o de outro (7). De início houve, como é evidente, alguma incerteza quanto ao que se devia considerar de facto como um parâmetro estratégico. Em cada caso se procurava saber se determinado aspecto iria ou não afectar substancialmente o plano final. A resposta podia ser imediata ou só vir a esboçar-se mais tarde. No nosso caso, concluiu-se após um certo estudo que, o emprego resultante não teria praticamente qualquer significado, e que se conseguia obter a área necessária qualquer que fosse a combinação dos restantes estados paramétricos; assim o emprego foi eliminado da nossa lista de parâmetros estratégicos. No final, ficou-se com um jogo de padrões alternativos de transporte, com políticas de distribuição de habitações adicionais dentro da cidade e nos arredores, e com uma série de alternativas para as zonas de compras. Tudo isto culminou em oitenta estratégias viáveis que se estudaram separadamente.

Estudo das estratégias (Figura 3)

Estas estratégias correspondem a padrões muito gerais. Por isso o respectivo estudo teria de fazer-se também a um nível bastante geral. Escolheu-se a forma mais simples da «matriz de consecução de objectivos» de Morris Hill. Esta supõe que: (a) um plano serve uma quantidade de objectivos; (b) estes objectivos são sustentados por certo número de grupos de interesse; (c) as incidências da realização dos objectivos acusam diferentes impactos na medida em que estão ligadas aos ditos grupos de interesses.

Nesta versão elementar, o estudo técnico limita-se a determinar se uma estratégia incita ou impede o avanço no sentido dum determinado objectivo ou se esse objectivo não é afectado. Insere-se na matriz um valor de + 1, 0, ou - 1 e multiplica-se esse valor pelo impacto fixado para a respectiva incidência da realização do objectivo. Juntam-se depois os resultados obtendo-se uma contagem global para o plano no seu conjunto. Isto traduz-se praticamente na multiplicação de duas matrizes, das quais uma representa uma hipótese relacionada com a importância que certos grupos de interesses atribuem a certos objectivos, a sua força política, e qualquer hipótese normativa relacionada com a influência política que se pretenda exercer; a outra, representa o modo como se pensa que qualquer plano em particular afectará todos os objectivos dos vários grupos de interesses que constituem uma comunidade. À medida que se vai fazendo a avaliação, podem aperfeiçoar-se ambas as hipóteses variando os impactos,

apurando escalas de medição ou reestruturando matrizes em conformidade com os dados de informação que se vão obtendo durante a fase experimental.

É claro que se verificam os problemas habituais na consecução de objectivos tais como a amenidade, a acessibilidade e a viabilidade económica que diferem conforme o ponto de vista dos conservadores, dos proprietários de automóveis e dos industriais. Apesar de tudo, em todos os casos se utiliza a mesma moeda corrente da influência política em sentido lato — para alcançar os objectivos em vista (9). Todas as opções relativamente a um plano são, de certo modo, opções políticas; em todas elas se dispõem influências e, nem em todos os casos se podem escolher alternativas para exercer essa influência.

Será que mesmo assim se pode exprimir influência política em termos numéricos? Julgamos que isso depende da maneira como se utiliza os números. Tentou-se considerar as nossas matrizes apenas como um meio rápido para representar uma hipótese da intensidade com que diversos grupos de interesses se agarram aos seus objectivos, e da capacidade que demonstram para os atingir. Como é óbvio, esta hipótese teve de provar que conduzia a um plano aceitável para o processo sócio-político.

Foi aqui que se iniciou o processo repetitivo que corresponde a uma necessidade de acordo sobre o plano entre os que o elaboraram e a comunidade.

O jogo «sócio-político»

Na falta dumha comunidade para dialogar, foi preciso simular a existência de uma com o objectivo de se conseguir ter alguém a responder, tal como os vários grupos de interesses responderiam àquilo que no plano os iria afectar. Para o efeito, imaginou-se um «jogo» que consistia numa série de votações feitas por representantes dos treze «grupos de interesses» que tínhamos identificado (10). As votações eram seguidas de esclarecimentos sobre os problemas em jogo — dados por «profissionais do planeamento» —, de sessões de debate e negociações e da publicação dos «escândalos» na imprensa local.

Era pressuposto essencial que a repartição de planeamento — baseando-se num conceito da situação que abrangia um contexto político — tinha elaborado um plano que era o produto da estratégia que obtivera melhores resultados durante a fase experimental.

O plano foi depois decomposto nos seus problemas susceptíveis de discussão apresentando-os, juntamente com formas alternativas de os resolver, para decisão pelo processo sócio-político. O «jogo» não passava dumha forma de suscitar a reacção deste processo sócio-político dentro do espaço de tempo dumha manhã.

O exercício revelou-se capaz de despertar a capacidade de comunicação em auditórios de colegas por vezes indisciplinados e com elevado espírito crítico mas sem respeito pelas opiniões dos profissionais.

E, apesar de se tratar dum exercício tão limitado, conseguiram-se algumas observações notáveis sobre a própria natureza do processo sócio-político. Usou-se de hábil regateio, de batota descarada e da táctica de obstrução. Descobriu-se por fim o papel importante da ordem do dia quando se aproximou a hora do almoço!

A verdade é que o plano resistiu a todos os ataques, devido sobretudo às astuciosas manobras políticas do

grupo representativo do conselho municipal que fora considerado como um «grupo de interesses», apesar de lhe ter sido atribuído o maior número de votos. Caso o plano tivesse sido rejeitado, ter-se-ia voltado ao princípio para corrigir os nossos pressupostos relativos à distribuição da influência política, repetindo o processo de avaliação e introduzindo no processo sócio-político uma outra alternativa que — conforme se supunha — fosse mais adequada do que a primeira. Decorrido algum tempo, de entre o número finito de estratégias possíveis (11) seria escolhida a «melhor» alternativa, melhor relativamente a uma determinada constelação política.

Elaboração de planos de pormenor

Para elaborar planos de pormenor a partir da nossa estratégia preferida em vez de apresentar todas as soluções concebíveis, formaram-se quatro «grupos de consulta». Este método foi adoptado não só por motivos de conveniência mas também com o fim de fixar um ponto de referência sobre o «estudo misto»: uma vez determinada a estratégia fundamental pode completar-se o quadro de maneira menos dispendiosa por meio de decisões adicionais ou «parciais» (12).

Procedeu-se então à avaliação das quatro alternativas usando uma variante do balanço do planeamento que dá como resultado o seu nívelamento geral. Mais uma vez o plano que obteve mais votos foi decomposto em pontos de discussão para os quais se esboçaram soluções alternativas sendo o conjunto submetido à selecção pelo jogo sócio-político (13).

Revisão do projecto

Como acima se refere, o projecto foi revisto o que deu origem a um relatório completo. Quanto ao que se segue, trata-se de novo do meu ponto de vista pessoal.

Durante este projecto foi necessário enfrentar uma série de problemas quer no plano dos conceitos quer noutros. Há problemas por solucionar. Não deverão, afinal, estabelecer-se os objectivos antes de qualquer outra fase do processo de planeamento? Será a influência política de facto uma espécie de moeda susceptível de expressão, mesmo provisoriamente, em forma numérica? Por outro lado, sucede que no projecto se prestou pouca atenção à execução, embora na minha opinião existam grandes potencialidades. Pode-se simular o processo sócio-político depois de um certo lapso de tempo, tendo em conta o efeito directo que o plano tem nos grupos de interesses, com alguma perda e algum ganho em influência política, devido à realização parcial do plano!

Trata-se no entanto de uma experiência compensadora para a maioria. Através de um equilíbrio entre o nosso desejo de ser racional e as limitações da nossa capacidade de resolução dos problemas, conseguiu-se chegar a uma definição operacional do processo de planeamento racional. Tomou-se ainda consciência de que as técnicas de planeamento são mais úteis quando constituem um meio estruturado de pensar e estudar os problemas — não só por parte dos responsáveis pelo plano, mas também por todos quantos colaboram em todo o processo de planeamento (15). Gastou-se ainda muito tempo a discutir o modo de abordar problemas mas pouco esforço se dedicou à investigação de pormenores factuais, que no fundo, se revelaram de importância efémera para a experiência conseguida no campo de formação nos problemas de planeamento.

| INTEREST GROUPS | OBJECTIVES | | | | | | | | | | | | | | |
|-------------------------------|------------|----|----|----|----|----|----|----|----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|
| | 1. | 2. | 3. | 4. | 5. | 6. | 7. | 8. | 9. | 10. | 11. | 12. | 13. | 14. | 15. |
| PRESERVATIONISTS | -5 | +2 | +2 | +3 | | | | | | | | | | | 2 |
| INDUSTRIALISTS | | | 0 | 4 | +3 | | | | | | | | | | 3 |
| TRADE UNION COUNCIL | | | | | | -9 | | | | | | | | | 9 |
| CONSUMERS ASSOCIATION | | +4 | | | | +4 | | | | | | | | | 8 |
| SPORTS CLUBS AND ASSOCIATIONS | | | | | 0 | 8 | | | | | | | | | |
| TENANTS ASSOCIATION | 0 | 2 | +2 | +5 | +2 | | | | | | | | | | 5 |
| WITNEY HOME OWNERS | | | | | | -3 | -6 | | | | | | | | 9 |
| WITNEY FARMERS | | | | | | -7 | | | | | | | | | 7 |
| WITNEY LANDOWNERS | | | | | | -5 | +3 | | | | | | | | 2 |
| WITNEY UDC | 0 | 2 | +2 | | | | | 0 | 1 | | | | | | 2 |
| MOTORISTS | | | +3 | +1 | | +2 | | | +3 | | | | | | 9 |
| CHAMBER OF TRADE | +2 | | | | | +1 | | | | +3 | +1 | | | | 7 |
| | | | | | | | | | | | | | | | 9 |

NOTAS E REFERÊNCIAS

* da página 1 — Agradeço aos meus colegas tanto do staff como estudantes dos Serviços de Urbanização da Politécnica de Oxford, que tornaram possível esta experiência. Os diagramas são de Robert Balsac, A. K. Faludi, Eng. Dipl. Dr. em Tecnologia, Primeiro Leitor de Urbanização na Politécnica de Oxford.

1) O projecto baseou-se no Plano Urbano de Witney — I.ª revisão publicada pelo Conselho Regional de Oxford em Maio 1968. O valor objectivo que se fixou foi de 20 000 em 1981 em comparação com 10 300 em 1967.

2) Ver «Planning projects—Aims and Methods», primavera 1971, págs. 7-13.

3) Ver meu trabalho «The Assessment of student performance» apresentado na reunião de professores de Planeamento em Birmingham em Janeiro 1971. Ver também «Collective Assessment in project works».

4) São a duplicação da população e a construção de um desvio. Podem comparar-se (a) e (b) com obstáculos em programa linear.

5) Amitai Etzioni «The active society» New York—London 1968.

6) David Bayliss, «Recent trends in forecasting», Centre for Environmental Studies, Relatório 17.

7) Diferentes testes de «compatibilidade» são possíveis. Antes de mais há uma incompatibilidade lógica tal como pode haver duas utilizações de uma mesma área de terreno.

Há outros testes menos exigentes referentes por exemplo à possibilidade de qualquer estratégia violar qualquer princípio estabelecido, tal como, por exemplo, distância máxima a percorrer a pé até à zona de compras, capacidade máxima dos arruamentos.

8) Morris Hill, «A goals achievement matrix for evaluating alternative plans», Journal of the American Institute of Planners, Janeiro de 1968, p. 19-29.

9) K. W. Deutsch, «The nerves of governments», New York, Londres 1966, fala do poder da mesma forma que da política embora trate a influência como um conceito mais lato.

10) A lista inclui o Conselho Regional, o Conselho da Zona Urbana, conservadores, industriais, sindicatos, associações de clubes desportivos, associações de inquilinos, agricultores, proprietários rurais, motoristas e câmara de comércio.

11) Incluímos aperfeiçoamentos do jogo em fases posteriores para que, por exemplo, os participantes que representam os grupos de interesse possam levantar os seus próprios problemas, mesmo à custa de alguns dos seus votos, isto é, de uma influência política.

12) A Etzinoi, op. cit

13) Com espanto meu, foi plenamente aceite — embora com discussão — apesar de eu ter reservado algum tempo para uma nova estimativa do plano pelo meu processo de avaliação.

14) Serviço de Urbanização, Politécnica de Oxford, Curso de Urbanização Gradual; Year Two, Report on the Urban Plan Project, Setembro-Dezembro de 1970.

15) Ver resposta de J. K. Friend e Peter Hall referente a «Analysis of Interconnected Decisions Areas», New Society, 3 de Dezembro de 1970.

NOVAS CIDADES ISRAELITAS, CENTROS URBANOS DE DESENVOLVIMENTO

Análise da Política Nacional de Urbanização

Journal of the American Institute of Planners

Novembro 1971

Vol. XXXVII — n.º 6

Nos últimos vinte anos, Israel criou mais de trinta centros urbanos de desenvolvimento, que são habitados por cerca de 18 % da população total do país em 1970. Esta análise da política de urbanização israelita, tal como foi formulada no programa dos centros urbanos de desenvolvimento, considera realizações de objectivos nacionais, e os seus efeitos nos esquemas de urbanização. Mostra-se como os princípios de planeamento relativos à dimensão, à localização e à infraestrutura económica das novas cidades, derivam de modelos teóricos baseados na estrutura hierárquica urbana e na distribuição dimensional das cidades. A execução da política de «dispersão da população» revelou-se geralmente eficaz, quando avaliada por técnicas geo-estatísticas. O êxito obtido na transformação da estrutura do sistema urbano nacional, tem sido porém acompanhado do fracasso em alcançar uma integração regional, o que vem sugerir novos objectivos para a futura política de urbanização.

Durante a última geração, foi reconhecido que o controle de urbanização, constitui um dos problemas mais críticos e complexos, que os responsáveis pela política e pelo planeamento, têm que enfrentar, tanto nos países desenvolvidos como nos que se encontram em fase de desenvolvimento. No entanto, poucos são os países que formularam uma política de urbanização global a nível nacional.

Os planeamentos nacionais existentes, têm uma tendência de carácter sectorial, faltando-lhes a dimensão espacial do verdadeiro desenvolvimento físico. Os planos nacionais de desenvolvimento raramente especificam um objectivo de distribuição de centros urbanos e rurais, ou uma desejada estrutura do sistema urbano. A omissão da dimensão espacial nos planos nacionais de desenvolvimento, é tipicamente atribuída a uma insuficiência de conhecimentos sobre organização espacial e desenvolvimento sócio-económico.

Uma das condições principais para a formulação de uma política nacional de urbanização viável, é a existência de uma teoria comprovada, que explique os processos complexos de organização dos espaços a nível regional e nacional. A teoria de Friedmann (1970) sobre o «desenvolvimento polarizado» fornece um esquema teórico. Análises sobre a evolução de sistemas urbanos (Berry, 1971), os aspectos múltiplos do problema da dimensão urbana (Alonso, 1970), o papel dos processos de difusão na integração especial da sociedade (Pedersen, 1970), e a organização espacial dos processos de modernização (Gould, 1970; Soja, 1968) constituem outras tantas contribuições recentes de toda a utilidade.

As políticas de urbanização devem também ser examinadas em confronto com as lições da experiência adquirida. A análise comparativa da experiência acumulada, adquirida através da formulação e realização de políticas de urbanização em países como Israel, França e Holanda, é certamente útil para documentar os resul-

ARIE S. SHACHAR

tados de várias políticas alternativas. Entretanto, a análise de casos isolados também pode ser útil.

Este artigo constitui um relatório da política de urbanização de Israel durante os últimos vinte anos. Analisam-se êxitos e fracassos desta política, de forma a verificar hipóteses, baseadas em teorias existentes sobre urbanização e desenvolvimento regional, e a sugerir caminhos para formular em novos moldes as políticas actuais.

Objectivos da Política anterior a 1948

A política nacional de urbanização em Israel foi formulada após a criação do Estado de Israel em 1948 (2). Até esse momento, não existiram quaisquer políticas ou planos de urbanização, tendo-se concentrado a maioria dos esforços nacionais no desenvolvimento da agricultura. A ideologia sionista considerava a cidade, quanto muito, como um «mal necessário» (Cohen, 1970), e havia a convicção de que a agricultura — feita numa base comunal ou de cooperativa — constituiria o processo de «construção da nação». Os aglomerados mais espalhados pela Palestina, constituíam um símbolo de presença nacional e de soberania. Os centros agrícolas estavam orgânicamente ligados às grandes cidades, reduzindo-se assim a procura de serviços urbanos nas zonas rurais. No entanto, o sector rural da sociedade «pré-estatal» nunca estabeleceu relações de dependência com o sector urbano. Em muitos aspectos, políticos, sociais e tecnológicos, os aglomerados rurais — tanto comuns como cooperativas — constituíam o «núcleo» nacional, que influenciou fortemente o desenvolvimento de Israel, apesar de até 1948 só uma quarta parte da população judaica da Palestina, viver em aglomerados rurais (Berler, 1970).

Apesar do grande esforço nacional para o desenvolvimento rural, a maioria dos imigrantes na Palestina procurava estabelecer-se numa das três grandes cidades do país. Como resultado deste facto em meados da década de 30, Tel-Aviv era a maior cidade; a sua importância foi aumentando tão rapidamente que veio a tornar-se a «cidade primacial» nos anos 30 e 40. A primazia da zona metropolitana de Tel-Aviv estava bem expressa na parte da população total que abrigava e que atingiu a elevada proporção de 43,2 % em 1948. A sua participação na produção industrial, no número de empresas comerciais, e em actividades culturais, correspondia a uma proporção ainda mais elevada do que a de população relativa (Amiran e Shachar, 1971). As sedes dos partidos políticos e da Federação do Trabalho, também estavam localizadas em Tel-Aviv, constituindo o complemento das suas outras funções centrais. A primazia de Tel-Aviv aumentou ainda mais durante um certo período para além de 1948, quando Jerusalém se tornou uma cidade fronteiriça perdendo a sua situação central, e Haifa perdeu parte do seu «hinterland» na Jordânia e na Síria do Sul.

A estrutura da organização espacial da sociedade israelita em 1948, pode caracterizar-se por um extenso núcleo compreendendo a cidade de Tel-Aviv juntamente com os centros rurais do tipo comunal (*Kibutz*) e do tipo cooperativo (*Moshav*), os centros secundários de Jerusalém e Haifa, e uma pequena periferia de aldeias «veteranas», que atravessavam um lento processo de urbanização. O sistema carecia quase totalmente de centros urbanos de dimensão média.

Objectivos da política após 1948

Após 1948 deu-se uma mudança radical na organização espacial da sociedade israelita. A causa principal desta mudança foi a necessidade urgente de alojar e empregar o grande número de imigrantes que chegaram a Israel, após o estabelecimento do estado (3).

É sabido que os movimentos migratórios constituem um dos principais processos que conduzem a mudanças de estrutura dos aglomerados populacionais (4). Foi o que sucedeu em Israel, mas com algumas diferenças importantes relativamente ao processo clássico de migração das zonas rurais para as urbanas. Contrariamente à crescente selectividade verificada nos grupos migratórios das zonas rurais para as zonas urbanas, (Balan 1969; Browning e Feidt 1969; Lee 1966), a emigração para Israel não apresentava o mínimo aspecto selectivo. Trouxe populações das zonas rurais mais atrasadas (principalmente de países do médio oriente), sem qualquer qualificação, experiência profissional, ou conhecimento da vida urbana, juntamente com pessoas oriundas de grandes cidades (na maioria europeias) altamente qualificadas profissionalmente, e habituadas à vida de cidade.

As preocupações habituais dos emigrantes, tais como oportunidades de emprego, acesso social, e contactos prévios com o seu ponto de destino, não desempenharam um papel importante na decisão de emigrar. No caso israelita, a maioria dos emigrantes não esperava chegar a um ponto de destino geográficamente específico. Os seus anseios incluíam acomodações e emprego, mas raramente estavam ligados a uma determinada cidade ou região.

A falta de uma política de urbanização nesse período de emigração em massa, teria criado grandes colónias nos arredores das três maiores cidades, impedindo a neutralização das diferenças económicas e sociais, entre a população veterana e os emigrantes. Contrariamente ao que sucedeu antes de 1948, as correntes relativamente fortes de emigrantes, ultrapassaram a população existente, e tornaram impossível continuar a incorporação e absorção gradual dos emigrantes dentro das zonas centrais. A reestruturação da organização espacial da sociedade israelita, tornou-se uma necessidade absoluta.

Para além dos objectivos de se conseguir alojamento, e emprego para o grande número de emigrantes, vários outros foram considerados na formulação de uma política nacional de urbanização e de organização espacial. Entre estes outros objectivos, igualmente importantes para a absorção dos novos emigrantes, incluiam-se os seguintes :

1. Estabelecer regiões com aglomerados dispersos, de forma a evitar desequilíbrios regionais de desenvolvimento (5).
2. Ocupação de regiões fronteiriças, tanto para fins de defesa, como para estabelecimento da presença nacional e soberania nessas regiões.
3. Criação de «fronteiras de recursos», principalmente de recursos naturais, nas zonas desérticas do sul do país.

4. Transformação da estrutura de primazia do sistema urbano, limitando o crescimento da concentração urbana na planície litoral central, e criando o escalão inexistente de cidades pequenas e médias.
- 5 Construção de sistemas regionais integrados, localizando centros de serviços urbanos em cada região rural, criando-se assim um sistema urbano hierárquico completo (6).

Os responsáveis pela política e planeamento que formularam os objectivos nacionais a alcançar pela política de urbanização, deram muito mais relevo aos valores sociais do que ao rendimento económico. Objectivos económicos fundamentais, como por exemplo alcançar e manter uma taxa elevada de crescimento económico, não constituíram os motivos principais.

Entre os motivos realçados, conta-se uma ideologia anti-cidade profundamente enraizada, que constituiu uma das razões fortes para atingir o objectivo de se alterar a preponderância de Tel-Aviv na estrutura urbana. As objecções à estrutura existente, expressas numa política de limitação do crescimento de Tel-Aviv, decorrem, não só dos habituais argumentos económicos de «deseconomias» de escala na produção e distribuição e do crescente custo dos serviços públicos, mas também de um descontentamento emocional e ideológico pela vida em grandes cidades. Este descontentamento era devido ainda ao domínio do planeamento britânico nos anos trinta e quarenta, o que teve uma influência profunda nos urbanistas israelitas.

A segurança nacional e razões geo-políticas constituíram factores decisivos para definir os objectivos de ocupação de regiões fronteiriças, e de evitar diferenças de desenvolvimento regional, que poderiam resultar da não ocupação de vastas áreas vazias. O objectivo de criar uma «fronteira de recursos» baseou-se na esperança de encontrar importantes recursos minerais nas zonas áridas. O objectivo de estabelecer sistemas regionais integrados, assentava num conceito «regionalista» de criar zonas de carácter e identidade distintas, praticamente autónomas nos seus serviços, e com íntimas relações entre centros urbanos e rurais. Este objectivo também foi motivado pela convicção de se obter um sistema de distribuição e de serviços mais eficiente, através de uma estrutura hierárquica bem concebida.

...a principal política espacial de Israel — a política de «dispersão da população»... assenta em dois programas principais: aglomerados rurais, e centros urbanos de desenvolvimento.

Estes objectivos seriam atingidos pela principal política espacial de Israel — a política de «dispersão da população», que, após mais de vinte anos de existência, continua a ser um dos principais objectivos da política nacional israelita. Esta política assenta em dois programas fundamentais: aglomerados rurais e centros urbanos de desenvolvimento.

A dispersão da população, e a absorção de emigrantes, foram em parte realizadas pelo estabelecimento de numerosos aglomerados rurais em todas as regiões do país adequadas para o desenvolvimento agrícola. Entre 1948 e 1968, foram criados quase 450 centros

rurais, 62 % dos quais do tipo «Moshav» (cooperativas). No final de 1968, a população global dos novos aglomerados rurais de todos os tipos era de 153 000 (7) pessoas, número correspondente a 8,6 % do aumento total de população entre 1948 e 1968. A grande maioria dos centros rurais, foi estabelecida nos primeiros anos que se seguiram a 1948; mais tarde, devido à escassez de água e de recursos naturais, o ritmo baixou consideravelmente. Os novos centros rurais, principalmente estabelecidos no sul de Israel, contribuiram para pôr em prática a política de dispersão da população. Deve notar-se, que apesar do elevado número de novos centros rurais (do tipo cooperativa), estes não se podiam considerar como fazendo parte do «núcleo» do país, visto o seu estabelecimento e crescimento dependerem de organismos centrais.

O programa de criação de novas cidades, ou «centros urbanos de desenvolvimento» — designação por que são normalmente conhecidas em Israel, desde a construção de algumas, em antigos núcleos como Beer-Sheva, Akko e Zafat — deu início a um processo de urbanização induzida. Os programas, localizações, projectos detalhados e sua realização prática, foram controlados e executados por vários organismos públicos e governamentais (8). Os centros urbanos de desenvolvimento dependiam inteiramente das autoridades centrais, em todos os aspectos de desenvolvimento urbano, incluindo habitações, emprego, e serviços públicos. Esta dependência foi maior durante os primeiros anos; diminuiu em fases mais avançadas do desenvolvimento, mas continua a ser um factor dominante nos processos de crescimento dos centros urbanos de desenvolvimento.

Planeamento dos Centros Urbanos de Desenvolvimento

No planeamento das novas cidades houve preocupação, em primeiro lugar, com o aspecto físico. As entidades planeadoras eram responsáveis pela definição do local, dimensão, e projecto. Nas primeiras fases do programa, não se fez planeamento de carácter económico à escala local, e só raramente se planeou à escala regional. O planeamento de carácter social incidiu principalmente sobre as previsões da necessidade de serviços públicos, de educação, saúde e assistência, mas sem considerar os aspectos mais vastos da adaptação cultural e integração social (9).

O planeamento da localização e dimensão dos novos centros merece atenção especial, visto representar um dos poucos casos, em que o planeamento de um sistema urbano se baseava numa teoria geográfica da organização espacial, a teoria do «lugar ou ponto central» (Berry 1967). A teoria do ponto central descreve um sistema urbano como sendo uma estrutura hierárquica que relaciona a dimensão e as funções de um aglomerado urbano, a dimensão da sua zona de serviços, e as distâncias médias a outros aglomerados urbanos de várias dimensões. Como a maioria dos centros de desenvolvimento foi projectada como centro de serviço das zonas rurais que o rodeavam, pareceu lógico aplicar-se a teoria do ponto central, para determinar a sua localização e dimensão. O Departamento de Planeamento nacional definiu pequenas regiões numa base nodal, atribuindo cada uma delas a um centro urbano existente, ou a um centro de desenvolvimento previsto. A localização dos novos centros urbanos de desenvolvimento,

foi planeada de maneira a obter uma posição «central regional»: Na medida em que o centro urbano depende do seu «hinterland» rural, ele tem de dominar o seu distrito, e portanto a localização da cidade tem de estar no ponto de cruzamento do tráfego regional, e exactamente no centro das suas actividades económicas» (Brutzkus, 1964).

Para preencher a grande lacuna do sistema urbano, entre aglomerados rurais (nível A da hierarquia) e as vastas áreas metropolitanas (nível E da hierarquia), as entidades planeadoras procuraram introduzir três níveis intermédios de aglomerados: Centros B, definidos como «centros de serviço rurais», com algumas centenas de habitantes, respondendo às necessidades de 4 a 6 aglomerados rurais; Centros C, projectados como pequenas cidades, com uma população entre 6000 e 12 000 habitantes, e servindo áreas num raio de 6 a 10 km; e Centros D, projectados como cidades de tamanho médio, com 15 000 a 60 000 habitantes, dispondendo de instituições e serviços regionais (Brutzkus, 1964). Os centros urbanos de desenvolvimento foram projectados como Centros C e D, e a sua localização e dimensão determinadas no âmbito da organização espacial do sistema urbano hierárquico planeado. Alguns aglomerados urbanos — os da «fronteira de recursos» — tinham de ser localizados de acordo com a distribuição dos recursos naturais, e as suas dimensões futuras foram determinadas de acordo com estimativas de utilização potencial desses recursos.

Em resumo, os três factores principais que afectaram a dimensão e localização dos centros urbanos de desenvolvimento, foram os seguintes: (1) a organização espacial do sistema urbano, e a integração regional, tal como definida pela teoria do ponto central; (2) a distribuição espacial de recursos; (3) a distribuição de alguns pequenos aglomerados urbanos existentes antes de 1948, que foram utilizados como núcleos para a construção de centros de desenvolvimento.

A definição da localização e da dimensão dos centros de desenvolvimento... baseou-se numa teoria geográfica de organização espacial, chamada teoria do «lugar central».

Como resultado final do planeamento nacional em macro-escala, estabeleceu-se um esquema geral da distribuição geográfica final da população, que se previa atingir ao cabo de um período de cerca de vinte anos.

«Estes esquemas eram, não tanto previsões com probabilidades máximas de serem atingidas, mas antes, hipóteses de trabalho, que propunham a mais desejável distribuição espacial da população, hipóteses essas ainda com possibilidades razoáveis de se tornarem realidade» (Brutzkus, 1964). Prepararam-se sete esquemas de distribuição futura das populações entre os anos de 1948 e 1967, para uma previsão de população total, de dois milhões no plano de 1948, e quatro milhões no plano de 1967. Segundo os sucessivos esquemas, verifica-se um grau de urbanização crescente de esquema para esquema, enquanto que o número de centros propostos permanece sensivelmente igual. O aumento de população prevista, e o crescente grau de urbanização, mantendo-se praticamente fixo o número de novos centros, provocaram um grande aumento das dimensões médias destes, durante o processo de transformação dos esquemas de distribuição, enquanto o esquema espacial

de base se mantinha quase constante. A maioria dos centros urbanos de desenvolvimento foi estabelecida no início do período de planeamento, fixando-se assim na fase inicial, os aspectos relativos à localização no plano de urbanização.

Os esquemas gerais de distribuição da população, não constituíram directrizes legais obrigatórias, mas tiveram uma influência enorme, pois estabeleceram as linhas mestras espaciais para os processos de execução da política urbanística nacional.

Execução da Política Nacional

A escala nacional, só muito raramente se atribuem poderes executivos às entidades responsáveis pelo planeamento espacial.

A execução de programas nacionais, tais como o da habitação, transportes e desenvolvimento industrial, é normalmente controlada e dirigida por vários organismos funcionais. O plano nacional no seu contexto espacial, é normalmente considerado apenas como uma linha de orientação a seguir ou não, pelos organismos que dispõem dos meios para a execução dos planos (Friedmann, 1971).

A situação em Israel segue este esquema geral, uma vez que os departamentos de planeamento carecem de quaisquer poderes executivos, e os planos são executados pelos vários organismos governamentais — os Ministérios da Habitação, do Trabalho, dos Transportes, do Comércio, e da Indústria. É possível ultrapassar de várias formas a carência de poder executivo dos responsáveis pelos planos de urbanização nacionais: (1) pelo estabelecimento de um ministério ou organismo nacional de desenvolvimento urbano, com os recursos financeiros necessários, e os poderes de regulamentação para a execução das políticas de urbanização; e (2) pelo estabelecimento de um organismo de desenvolvimento, que trate especificamente dos elementos críticos da política de urbanização (10). Apesar de qualquer destas soluções institucionais nunca ter sido tentada em Israel, a execução das políticas de urbanização obedeceu de forma notável aos esquemas gerais de distribuição das populações. A coordenação eficaz entre os departamentos de planeamento, e os vários organismos executantes, foi garantida através de comissões interministeriais e de muitos contactos informais.

Uma política nacional de urbanização, que tem por objectivo mudar toda a organização espacial da sociedade, exige um «compromisso político apoiado» (Friedmann, 1971). Em Israel, a política de dispersão da população, tem sido apoiada por todos os governos desde 1948 até ao presente. Este compromisso político persistente aos mais altos níveis governamentais, tem permitido aos centros urbanos de desenvolvimento ultrapassar períodos de crise e resolver graves problemas, e absorver 21,3 % da população total urbana de Israel (1970) em 34 cidades, principalmente nas regiões do norte e do sul (Figura 1).

A política nacional de urbanização foi posta em prática através da utilização de vários instrumentos políticos, dos quais a maioria se destinava a apoiar o programa dos centros urbanos de desenvolvimento. Tomaram-se algumas medidas destinadas a limitar o crescimento do extenso aglomerado urbano que rodeia Tel-Aviv.

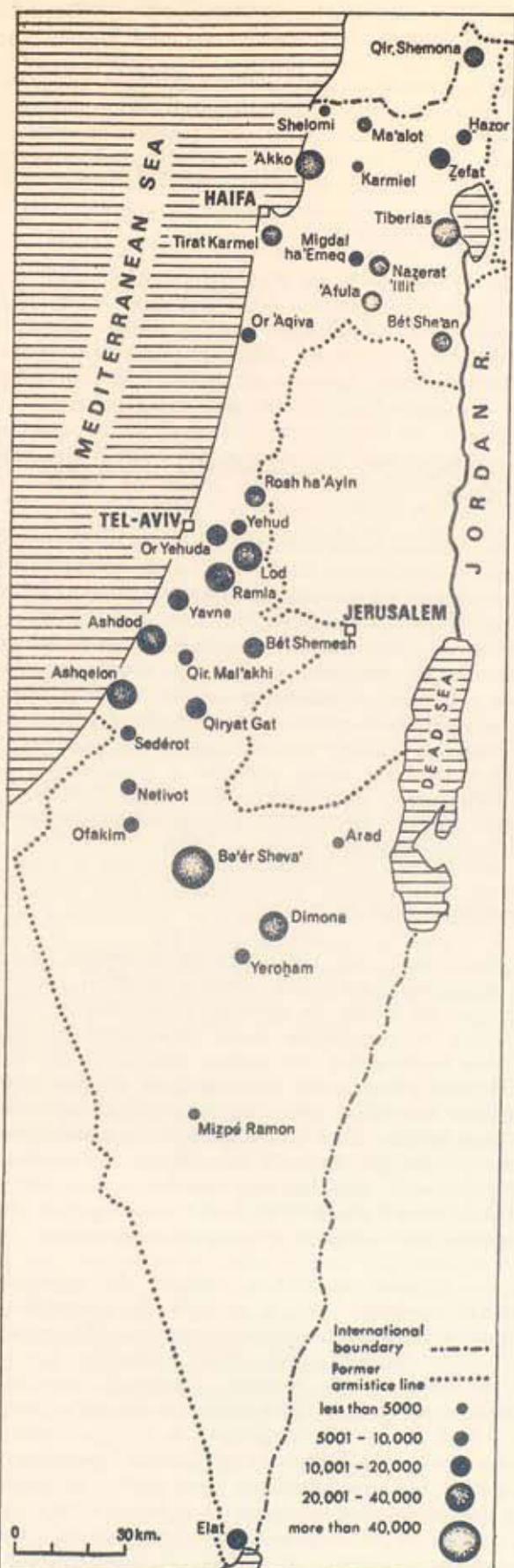


Fig. 1 — Desenvolvimento das cidades israelitas em função da sua dimensão populacional em 1970.

EXECUÇÃO DOS CENTROS URBANOS DE DESENVOLVIMENTO

O programa dos centros de desenvolvimento foi executado pelas autoridades centrais, que comandavam e dirigiam os instrumentos fundamentais do processo de urbanização induzido — oportunidades de alojamento e de emprego. Os novos emigrantes, destinados a construir e a viver nas novas cidades, foram conduzidos dos seus portos de chegada aos centros urbanos de desenvolvimento. Das novas cidades, muito poucas beneficiaram do reduzido movimento de emigração de veteranos residentes em grandes cidades e em aglomerados rurais (II). O envio de emigrante para uma determinada cidade, fez-se de acordo com as disponibilidades de habitação ou a existência de oportunidades de emprego dentro de um curto espaço de tempo após a sua instalação. A dimensão espacial da política habitacional foiposta em prática, pela fixação de quotas anuais de casas a construir em cada cidade nova, de acordo com o esquema previsto de distribuição da população. O incentivo principal para manter os emigrantes nos centros urbanos de desenvolvimento, era a distribuição de casas, nas condições mais fáceis existentes em todo o país. As casas eram construídas pelo governo: no período de 1961 a 1967, 43,1 % de todas as unidades habitacionais públicas, foram construídas nas novas cidades (Berler, 1970). As rendas eram altamente subsidiadas pelo governo, principalmente durante os três primeiros anos de residência dos emigrantes numa cidade nova. Comparando as disponibilidades e o custo da habitação nas grandes cidades e nos novos centros, os novos habitantes preferiam fixar-se nestes, pelo menos durante o período de adaptação ao novo meio e à nova cultura.

O segundo instrumento principal para pôr em prática a política de urbanização, foi a promoção do desenvolvimento económico, através de incentivos financeiros para o investimento privado na indústria, ou através de investimentos públicos directos. Os programas públicos tinham a seu cargo a execução das infra-estruturas físicas, e procuravam desenvolver os recursos humanos, principalmente através de programas de formação profissional.

A certa altura, tornou-se evidente que o desenvolvimento económico das novas cidades, não podia assentar, em larga escala, no fornecimento de serviços centrais às zonas rurais circundantes. Em face da grave crise de desemprego existente num grande número de cidades, as autoridades centrais decidiram lançar um vasto programa de industrialização. O estabelecimento da actividade industrial nos centros rurais de desenvolvimento teve que enfrentar frequentemente os problemas habituais e sobejamente conhecidos inerentes ao crescimento industrial em pequenas cidades, como por exemplo, a necessidade de criar fontes internas para todos os custos de produção; a exigência de não beneficiar de economias externas de zonas maiores; a falta de mão de obra qualificada; o afastamento dos mercados; a falta de conhecimentos técnicos e de gestão. Para ultrapassar alguns destes obstáculos, o governo concedeu generosos créditos para investimento, que em vários casos atingiam o montante total dos capitais a investir. Os incentivos financeiros incluiam isenções fiscais durante vários anos após o lançamento, com subsídios para

equilibrar factores de produção mais caros (p. ex. custo da água) devidos à localização em zonas remotas.

O principal incentivo para fixar os emigrantes nos centros urbanos de desenvolvimento, era a obtenção de casas nas condições mais fáceis.

Os incentivos financeiros eram regulados pela Lei de Promoção do Investimento de Capitais (1950, com alterações em 1954 e 1967) que especificava os critérios geográficos e económicos para atribuição dos vários incentivos financeiros. O critério geográfico era aplicado atribuindo graus de prioridade às várias regiões. O grau de prioridade aumentava com a distância da região às zonas metropolitanas da planície litoral. A zona central da planície litoral entre as cidades principais de Tel-Aviv e Haifa, estava excluída da lista de prioridades. Os tipos e montantes dos incentivos financeiros eram determinados pela localização do centro urbano de desenvolvimento dentro de uma zona prioritária. Os critérios económicos para determinar a concessão de investimentos financeiros, eram definidos por lei, de uma forma pouco rígida. Tinham direito a essa concessão as empresas que contribuiam de uma forma positiva para a balança de pagamentos, as que ofereciam emprego em larga escala, e as que garantiam uma produção contínua de artigos definidos como essenciais. A definição muito laxa dos critérios económicos, assegurava a aprovação de quase todos os projectos industriais.

Devem salientar-se aqui dois aspectos: Em primeiro lugar, muito embora a oferta de emprego fosse definida por lei, apenas como um dos vários critérios de qualificação para a concessão de auxílio financeiro, constituiu factor decisivo em todos os processos de execução. Este facto, revela uma tendência das autoridades centrais mais no sentido da igualdade social — pela oferta de emprego aos habitantes das cidades novas — do que no do rendimento económico. Nos últimos anos, a sociedade e a economia israelitas estabilizaram-se, tendo surgido um maior interesse pelo rendimento. Um segundo aspecto característico dos incentivos financeiros relacionava-se com o contexto espacial de apreciação dos projectos industriais. A decisão de instalar uma empresa industrial, muito raramente levava em conta localizações alternativas a nível local e regional, contrariando assim a especialização local da indústria, baseada em relativas vantagens de localização. Esta situação criou grandes dificuldades ao desenvolvimento dos efeitos de ligação, que são essenciais para o crescimento autónomo (Siebert 1969).

Constituiram outras formas de auxílio governamental ao desenvolvimento industrial das novas cidades, os investimentos públicos directos na rede de transportes, na criação das infra-estruturas físicas das zonas industriais, e ainda na obtenção de terrenos para instalações industriais, a um preço nominal.

Como medidas de auxílio indirecto, estabeleceram-se e subsidiaram-se, vários serviços públicos nas novas cidades (tais como escolas, serviços de saúde e assistência, e outros semelhantes) e procurava-se formar dirigentes locais para tomar a seu cargo os assuntos governamentais locais.

... a política nacional de urbanização em Israel... transformou a face do país.

Em consequência desta política, 35 a 45 % do valor total dos investimentos anuais na indústria em Israel nos últimos dez anos, foram destinados à indústria dos centros urbanos de desenvolvimento. No final da década de 60, os investimentos públicos anuais na indústria dos centros de desenvolvimento, foram de cerca de sessenta milhões de dólares (12).

Em 1967, 12,7 % de toda a população industrial de Israel, estava empregada nos novos centros de desenvolvimento; a participação relativa destes centros no emprego e na produção industrial global, tem crescido de ano para ano, aumentando assim a sua contribuição para o desenvolvimento da economia nacional.

LIMITAÇÃO DO CRESCIMENTO DOS CENTROS URBANOS

As medidas de carácter político tomadas para desencorajar o crescimento de Tel-Aviv e de outros aglomerados urbanos da planície litoral central, foram limitadas no seu âmbito e eficácia. Na zona metropolitana de Tel-Aviv, o Ministério da Habitação, impôs restrições à construção de casas para novos emigrantes. Além disso, o governo impediu a conversão de zonas agrárias em urbanas. Este controle da utilização física do solo, foi praticado à escala nacional, pela delimitação rigorosa e datilhada, das zonas agrícolas a preservar, e pelo estabelecimento de uma comissão interministerial com direito a voto, relativamente a qualquer projecto urbano em terreno agrícola (Brutzkus, 1964).

Apreciação da Política

Ambiciosa, e de longo alcance, a política nacional de urbanização em Israel, afectou as vidas de várias centenas de milhares de pessoas, e transformou a face do país. A apreciação desta experiência complexa, poderia fazer-se por uma análise sistemática dos êxitos e fracassos passados, ou do custo/lucro, outras alternativas de estratégias espaciais futuras (Lichfield, 1970). A nossa atitude consiste em apreciar a experiência passada, por um processo não quantificado de «realização de objectivos», para daí tirar conclusões que permitam formular estratégias futuras, e fornecer algumas provas empíricas para verificar a teoria de urbanização.

Ao apreciar a política nacional de urbanização, torna-se evidente, que a política de «dispersão da população» — que foi formulada para se atingirem vários objectivos nacionais (tais como ocupação de zonas várias, utilização de recursos, integração regional, e obtenção de uma estrutura escalar) — foi uma constante ao longo dos anos, tornando-se o principal objectivo espacial nacional. Todos os organismos interessados prosseguiram de forma persistente nesta política de dispersão da população, mesmo depois de se ter verificado que a realização de alguns objectivos iniciais não se estava a processar de forma satisfatória. A transformação da política de dispersão da população, em objectivo nacional por si mesmo, resultou da adesão profunda das autoridades centrais, à ideia dos centros urbanos de desenvolvimento, e suas localizações iniciais. A introdução de mudanças profundas na política de dispersão da

população, durante a sua fase de execução, teria significado uma transferência maciça das populações existentes nos novos centros. Uma vez estabelecido determinado modelo espacial nacional, é muito difícil modificá-lo.

ÉXITO DA DISPERSÃO

A medida em que se atingiu o objectivo de dispersar a população, pode ser rigorosamente determinada aplicando técnicas geo-estatísticas de medição das distribuições espaciais (Bachi, 1962; Shachar, 1966). O cálculo da distância tipo (13) para a população total, em cada ano do período 1948-1967, revela um crescimento contínuo, de 45,0 quilómetros em 1948 a 54,2 quilómetros em 1967 (Amiren e Shachar, 1969). A distância tipo para a população dos centros urbanos de desenvolvimento, aumentou a um ritmo muito mais elevado, partindo de 35,8 quilómetros em 1950 e atingindo 82,4 quilómetros em 1967. Estes resultados mostram sem qualquer dúvida, que o objectivo de dispersão da população foi atingido.

Nos últimos vinte anos, as zonas vazias das periferias norte e sul, foram sendo gradualmente ocupadas. O éxito da política de dispersão, assenta nas novas cidades, situadas na sua maioria nos distritos do norte e do sul. No fim de 1970, dentre as 529 000 pessoas que viviam em novos centros, 252 000 habitavam na zona sul, e 145 000 na zona norte.

A política de dispersão também afectou o domínio da zona metropolitana de Tel-Aviv. Em 1948, o distrito de Tel-Aviv tinha 43,2 % da população judia total, enquanto o distrito norte tinha 7,6 %, e o distrito sul 0,9 %. Em 1968, no distrito de Tel-Aviv essa percentagem baixou para 34,1 %, enquanto que no distrito norte subiu para 9,8 %, e no distrito sul para 11,7 %. A política de dispersão conseguiu assim limitar e reduzir a importância relativa de Tel-Aviv, cidade primacial, ao aumentar a participação demográfica relativa das regiões periféricas.

A dispersão da população teve muito maior êxito na região sul, do que na região norte. O resultado deste esquema de crescimento, foi uma mudança espacial gradual da população de Israel em direcção ao sul, ilustrada pela deslocação gradual para sul, do centro médio da população total (Figura 2). A importância das novas cidades neste movimento para sul, está representada pelo muito maior deslocamento dos seus centros médios, em comparação com os centros da população total. Combinando os resultados da análise geo-estatística das distâncias tipo e dos centros médios, conclui-se que as novas cidades constituíram o principal agente de transformação do modelo de fixação da população, dentro da política nacional de urbanização.

ALTERAÇÕES NO SISTEMA URBANO

Como a política de dispersão da população, foi formulada com vista a alcançar vários outros objectivos nacionais, é importante analisar até que ponto estes objectivos foram atingidos. Os objectivos mais importantes para a organização espacial da sociedade, consistiam em (1) passar de uma estrutura primacial, para uma estrutura de escala; e (2) construir uma hierarquia urbana completa, intensificando assim a integração

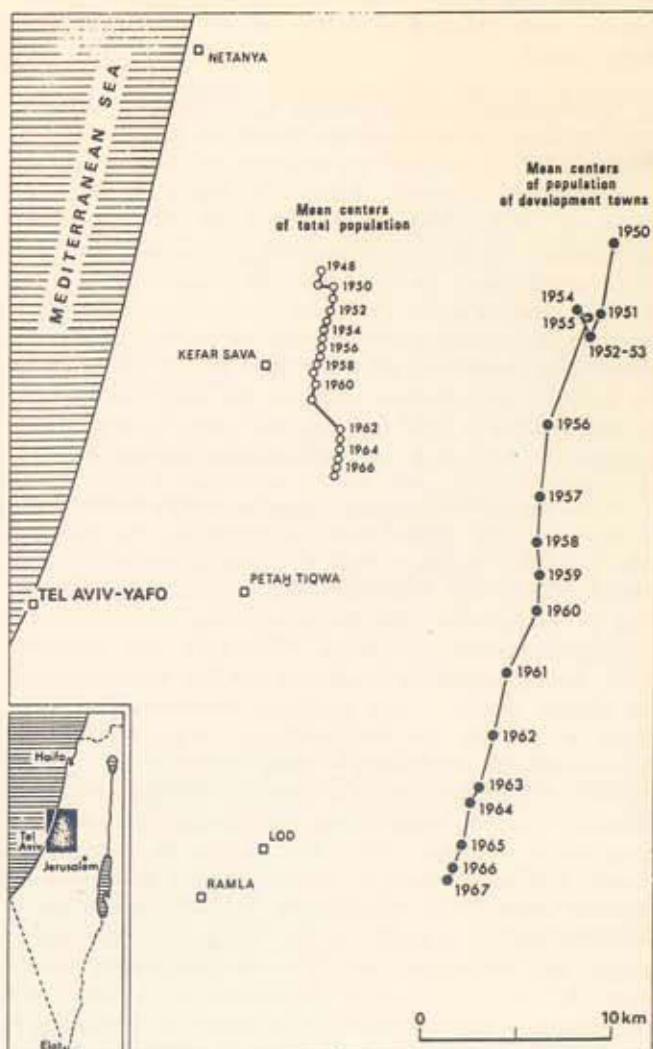


Fig. 2 — Movimento do total de população judaica dos centros médios e população das «cidades de desenvolvimento» em 1948-1967.

regional. Estes dois objectivos deviam ser atingidos através do estabelecimento dos escalões inexistentes na hierarquia urbana, pela construção de centros de desenvolvimento como centros de serviços, e pela limitação do crescimento de Tel-Aviv, a cidade primacial.

Estrutura de escala

A passagem de um sistema urbano dominado por uma única cidade primacial, para outro com uma distribuição mais regular de centros urbanos de várias dimensões, é revelada nos gráficos de dimensões de cidades ao longo do tempo. Na maioria dos países desenvolvidos, a distribuição de centros urbanos por dimensões é uma distribuição escalar, o que corresponde a uma distribuição logarítmica.

É assim possível caracterizar a estrutura do sistema urbano de um país (primacial, intermédia ou de escala), representando a distribuição de dimensões das cidades, num gráfico. Quanto mais próxima de uma linha recta for essa distribuição, mais próximo se estará da distri-

buição escalar; contrariamente, quanto mais afastada de uma linha recta for a distribuição de dimensões das cidades, mais próximo se estará da estrutura primacial (Berry, 1961).

Representando gráficamente a distribuição das dimensões das cidades de Israel nos vários períodos entre 1931 e 1967, é possível acompanhar as transformações verificadas no sistema urbano. Na figura 3, as duas primeiras linhas, relativas aos anos de 1931 e 1944, representam estruturas nitidamente primaciais, com um nítido crescimento de dimensão da «cidade primacial» entre os dois períodos. As linhas relativas a 1953 e 1959 mostram a passagem do sistema para uma estrutura intermédia, provocada pela execução das primeiras fases da política dos centros urbanos de desenvolvimento. A linha relativa a 1967 é quase rectilínea, representando a transição para uma estrutura urbana de escala.

Podemos portanto concluir, que se atingiu plenamente o objectivo de transformar a estrutura do sistema urbano. Esta mudança radical conseguiu-se em certa medida, limitando o crescimento da cidade primacial, mas principalmente criando os escalões inexistentes de cidades pequenas e médias. Num país tão pequeno como Israel, teria sido impossível confiar no mecanismo de «conta gotas» — que produziu transformações graduais no sentido das estruturas de escala na maioria dos países desenvolvidos — para absorver o grande número de emigrantes, mantendo simultaneamente um elevado ritmo de crescimento económico. Só a política urbanística a longo prazo dos centros de desenvolvimento, tornou possíveis as transformações desejadas do sistema urbano. No futuro, será importante analisar o impacto destas transformações induzidas — da distribuição das dimensões urbanas — no crescimento económico do país, no processo de integração da economia de espaço, e nos mecanismos que provocam a passagem da inovação e do poder político do núcleo nacional, para as zonas periféricas.

Hierarquia Urbana e Integração Regional

A análise do objectivo de estabelecer uma hierarquia urbana completa, criando assim uma integração regional e aumentando o rendimento do sistema de distribuição de serviços, é de grande importância para compreender os processos de urbanização e de integração espacial (14). A maioria dos centros urbanos de desenvolvimento, foi estabelecida como centros de serviços das zonas rurais circundantes. Várias investigações empíricas recentes, (Cohen Y. 1969; Soen, 1970) revelaram ter surgido uma «zona de influência» em redor da maioria dos centros de desenvolvimento. No entanto, as novas cidades fornecem serviços centrais às suas zonas de influência, num grau que é em geral muito reduzido, não se tendo conseguido atingir o esperado nível de integração regional, através dos serviços centrais.

Algumas das razões deste fracasso são próprias da situação em Israel, mas outras têm um carácter mais geral. Uma das principais razões que impediram as novas cidades de se desenvolverem como centros regionais, é constituída pela situação única de certas partes das zonas rurais que se encontram económica e culturalmente mais adiantadas do que as novas cidades. Os aglomerados rurais de tipo comunal ou cooperativo, estão integrados em fortes organizações nacionais, que lhes fornecem uma estrutura política e institucional, e desempenham as funções de «marketing» e de aprovisionamento à escala nacional, através das suas sedes em Tel-Aviv. Resulta desta estrutura orgânica, que em zonas rurais em que predominam os aglomerados de tipo comunal (Kibutzim) ou cooperativo (Moshavim), não há praticamente serviços centrais a solicitar às novas cidades. Em muitos casos, o nível de serviços, fornecido pelos aglomerados rurais através da sua organização nacional, é muito mais elevado do que o dos serviços existentes nas novas cidades, invertendo-se assim as relações hierárquicas entre o ponto central e as zonas rurais. Só nos aglomerados predominantemente cooperativos de novos emigrantes, é que existe uma procura de serviços centrais das novas cidades. Explica-se assim a importância relativa, como centros de serviços, de algumas das novas cidades da região sul de Israel, que é ocupada principalmente por aglomerados cooperativos constituídos por novos emigrantes, com um elevado grau de compatibilidade étnica entre a população rural e os centros urbanos. Se o planeamento tivesse considerado um menor número de cidades novas maiores, a dimensão e o afastamento médios podiam ter sido maiores, e poder-se-ia ter atingido um nível de rendimento económico mais elevado na produção industrial, nos serviços, e nas actividades comerciais. Outras razões de carácter mais geral, ajudam a explicar as dificuldades encontradas ao pôr em prática a estrutura hierárquica prevista: a pequena dimensão de Israel, a boa rede de estradas, e o baixo preço dos transportes públicos, colocam as grandes cidades ao alcance fácil de quase todas as regiões rurais, diminuindo assim a procura de serviços locais. Por outro lado, a pequena dimensão de muitas cidades novas — os centros C — impediu o fornecimento de serviços centrais acima de um determinado nível. É interessante notar, que apesar de muitas cidades novas serem designadas por centros de serviços, o governo não apoiou com incentivos de qualquer natureza, o desenvolvimento de serviços ou actividades comerciais. A fraca procura de serviços centrais nas novas

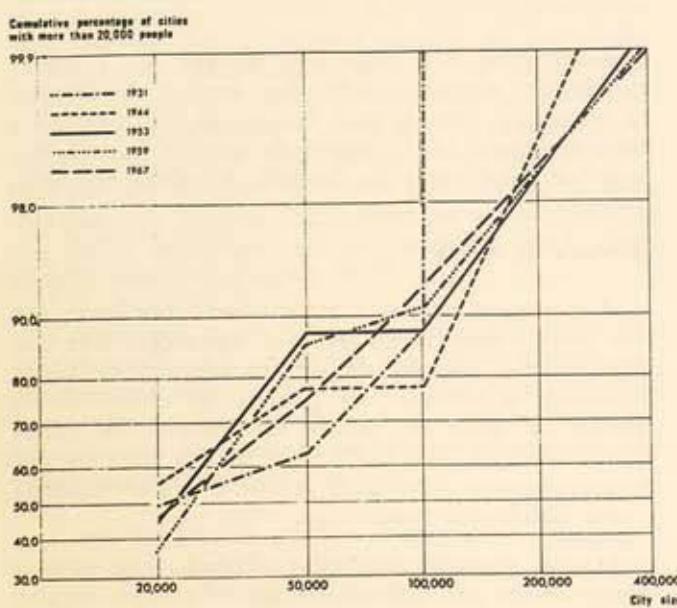


Fig. 3 — Distribuição de cidades em Israel, em função da sua população 1931-1967.

cidades, da parte dos aglomerados rurais, e a reduzida oferta desses serviços pelas pequenas cidades novas, teve como resultado o enfraquecimento dos níveis inferiores da hierarquia urbana projectada. Incapazes de desenvolver a base económica prevista de serviços centrais, as cidades novas mais pequenas mostravam-se ansiosas por dispor de indústrias de forma a poder fornecer empregos numa base estável. Deparando com as bem conhecidas dificuldades de levar qualquer actividade industrial para as pequenas cidades, muitos dos centros urbanos de desenvolvimento tornaram-se centros de mono-indústria, ficando sujeitos à vulnerabilidade de depressões cíclicas, e à desactualização tecnológica ou de procura.

Em última análise, a integração regional não foi conseguida com a localização de um grande número de pequenos novos centros urbanos em zonas rurais. A estrutura hierárquica poderia ter sido conseguida de forma mais funcional e eficiente, eliminando os pequenos centros C. Se o planeamento tivesse sido feito para um número menor de cidades novas maiores, a dimensão média e o afastamento podiam ter sido maiores, e poder-se-ia ter atingido um nível superior de rendimento económico na produção industrial, nos serviços, e nas actividades comerciais. Um nível mais elevado de serviços, teria tido algum efeito no sentido de reduzir as elevadíssimas taxas de emigração que se têm registado persistentemente na maioria das cidades novas (Amiran e Shachar, 1969). Cidades maiores, com bases económicas vastas e diversificadas, e com populações mais estáveis, teriam ajudado a alternar as desigualdades existentes entre as cidades novas e a zona central, no que respeita a rendimento, acesso social, oportunidades económicas, e nível de distrações e serviços (15). Muitos dos argumentos em favor do esforço concentrado numa política de «centros de crescimento» (Darwent, 1969; Karmansen, 1969; Lasuan, 1969) são aplicáveis a esta situação, e parecem conduzir a um sistema urbano mais desejável.

OBJECTIVO FUTURO

O argumento final que preconiza a transformação da actual política de urbanização de Israel, em favor de um menor número de novos centros urbanos, de dimensão unitária maior, assenta num problema que surge do êxito obtido pelos esforços passados, em alcançar os objectivos nacionais de organização espacial. Quando estes objectivos foram atingidos através do programa de centros urbanos de desenvolvimento, criou-se uma extensa «periferia urbana» com fortes relações de dependência do núcleo nacional. Ultrapassar as deficiências próprias de uma situação de dependência, exige um esforço concreto e apoiado para desenvolver a periferia, económica, social, e politicamente. Nos próximos anos, os objectivos nacionais da nova política de urbanização têm de incluir a incorporação da periferia no núcleo, para completar a integração espacial do país.

NOTAS

(1) — Para um resumo dos problemas de política nacional de urbanização, ver Nações Unidas (1968). Para a descrição pormenorizada e análise das várias políticas nacionais de urbanização, ver

Rodwin (1970). Para uma política nacional de urbanização desenvolvida num esquema teórico de processos de urbanização, ver Friedmann (1970a).

(2) — O documento fundamental que descreve as primeiras fases do planeamento em Israel, é o Sharon (1951). Para uma análise elaborada do planeamento em Israel, ver Brutkus (1964).

(3) — O balanço migratório no período 1948-1968 foi de 1 112 000 pessoas, 660 000 das quais entraram no período 1948-1951. Ver «Statistical Abstract of Israel» (1969).

(4) — Ver alguns exemplos do impacto dos movimentos migratórios no processo de urbanização, em Browning (1967); Gutkind (1968); Herrick (1965).

(5) — Esforços contemporâneos do Brasil, Peru e Venezuela, para ocupar e desenvolver os seus interiores, são exemplos de objectivos nacionais semelhantes.

(6) — Para uma análise profunda deste objectivo, ver Johnson (1970).

(7) — «Statistical Abstract of Israel» (1969), p. 30.

(8) — A única exceção é a cidade de Ashdod, que foi planeada e parcialmente construída por entidades privadas. Ashdod, o segundo porto de águas profundas de Israel está situada vinte e cinco km a sul de Tel-Aviv.

(9) — Para um estudo sociológico profundo, com características normativas ver Shuval (1967). Para uma análise dos aspectos sociais da política de urbanização, ver E. Cohen (1969).

(10) — As «Corporações de Desenvolvimento» das «Novas Cidades Britânicas», são discutidas em Rodwin (1956, pp. 40-4). O exemplo da «Corporação Guyana» da Venezuela, é discutido em Rodwin et al. (1969).

(11) — Da população total dos centros urbanos de desenvolvimento em 1967, só 2,6% correspondem habitantes antigos, que tinham emigrado para Israel antes de 1947. Ver Berler (1970, p. 74).

(12) — A melhor fonte para estudo dos investimentos industriais nos centros de desenvolvimento, é o Relatório sobre os Programas de Industrialização dos Centros Urbanos de Desenvolvimento 1961-1968, publicado pelo Ministério do Comércio e Indústria, Jerusalém, 1969.

(13) — A distância tipo é uma medida da dispersão numa distribuição geográfica bi-dimensional. É análogo ao «desvio tipo» de uma distribuição estatística uni-dimensional. A distância tipo é definida como «a raiz quadrada da soma das variâncias, nos eixos x e y, dos pontos de uma distribuição geográfica», ou «média quadrática das distâncias entre cada ponto de uma distribuição geográfica, e o seu centro médio».

(14) — Para uma discussão sobre a compatibilidade entre as hierarquias do tipo Christaller e a distribuição escalar das dimensões dos centros urbanos, ver Berry e Garrison (1958); Beckman (1958); Olsson (1966).

(15) — Para dados de informação pormenorizados sobre as desigualdades existentes entre os centros de desenvolvimento e as cidades já existentes, ver Berler (1970, pp. 95-110).

O PLANEAMENTO DA GRANDE COPENHAGUE

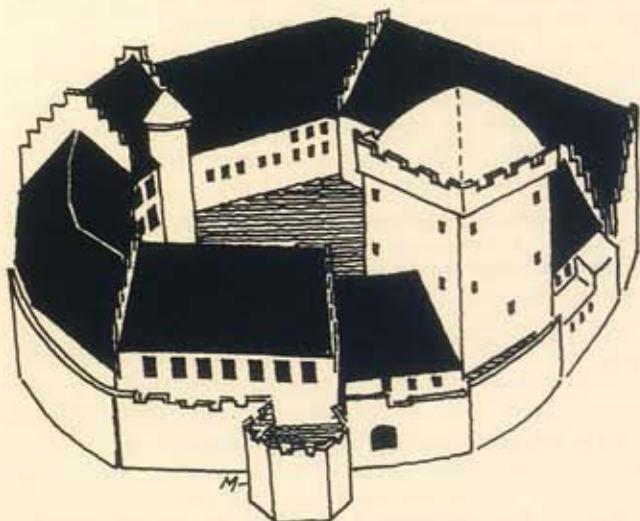
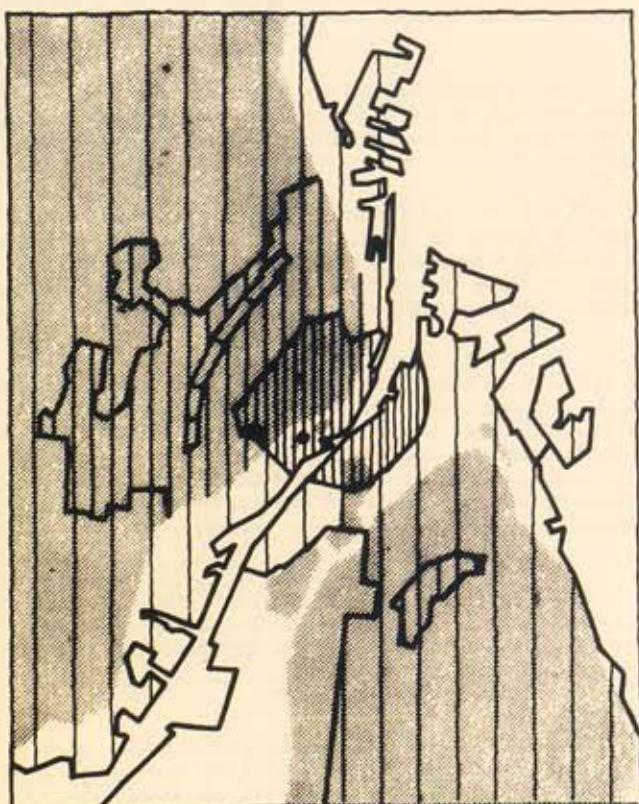


FIG. 1 - CASTELO DE ABSALON

FIG. 2 - CRESCIMENTO DE COPENHAGUE

■ 1167 ▨ 1850 □ 1890 □ 1967
■ LINHA DE COSTA ORIGINAL



I — HISTÓRIA

Copenhague foi fundada em 1167 pelo bispo marcial Absalon, que numa era de expansão dos primeiros tempos do imperialismo dinamarquês, em luta contra os piratas e os príncipes do norte da Alemanha, construiu um castelo (Fig. 1) em Slotsholmen, no local onde está situado actualmente o edifício do Parlamento Dinamarquês, Christiansborg. Nos séculos seguintes, a cidade fortificada de Copenhague («Porto Mercantil») esteve envolvida em guerras contra a Liga Hanseática e outras potências do Báltico, tendo sido várias vezes conquistada, destruída e reconstruída.

Copenhague tornou-se mais tarde na maior e mais importante cidade da Dinamarca (Fig. 2) tendo sido, desde o século XV, a residência dos reis e da corte, o centro naval, e um importante porto mercantil. Especialmente durante o período absolutista entre 1660 e 1848, os reis da Dinamarca desenvolveram e favoreceram Copenhague de uma forma sistemática, de modo a transformar a cidade no centro militar, administrativo, comercial e cultural da Dinamarca. Um sistema completo de fortificações protegia a cidade, e simultaneamente determinou a sua forma e área. Grandes incêndios nos anos de 1728, 1795 e 1807 (à passagem de Lord Nelson) destruíram a maior parte da cidade antiga, tendo a reconstrução que se seguiu, sido feita a ritmo ainda mais intenso, o que provocou a sobrepopulação da cidade.

As antigas fortificações foram finalmente abandonadas entre 1840 e 1865, tendo os respectivos locais sido na sua maioria transformados em parques — entre os quais o Tivoli. Para fora destes parques e de uma centena de lagos, surgiram, nos primeiros tempos do capitalismo liberal, bairros de edifícios para habitação, de 5-6 andares com pequenos apartamentos, que se espalharam pelas zonas para oeste, noroeste, e norte da cidade antiga. Estes bairros (especialmente em Norrebro e Vesterbro) constituem ainda hoje grandes zonas pobres que precisam de ser eliminadas e renovadas.

A segunda metade do século XIX também contribuiu para a expansão da cidade, pela construção de uma rede nacional de caminho de ferro, ligando a capital com outras regiões da Dinamarca, e de um grande porto para a importação de mercadorias e exportação de produtos dinamarqueses, incluindo uma zona franca.

No princípio deste século foram incorporadas em Copenhague vastas zonas suburbanas, ficando o município de Frederiksberg, mais rico, como uma «ilha» administrativa dentro dos limites de Copenhague. Nas décadas que se seguiram, foi predominante nestas zonas periféricas a construção de moradias com jardins, e de uma zona industrial ao longo de uma linha de cintura de caminho de ferro de mercadorias.

Depois dos anos 30, as principais zonas de desenvolvimento urbano, deslocaram-se de Copenhague, propriamente dita, para os arredores e o «hinterland», começando pelo norte, e mais tarde estendendo-se também para noroeste e oeste. Copenhague atingiu o número máximo de habitantes nos primeiros anos da década de 50, com 770 000 habitantes, representando nessa altura ainda bastante mais de metade da população da Grande Copenhague, após o que a população de Copenhague e Frederiksberg estagnou e começou a declinar. O aumento de população das zonas exteriores

e a urbanização de zonas rurais mais afastadas, fez porém com que continuasse a aumentar a população da Grande Copenhague.

Este novo desenvolvimento, caracteriza-se por uma actividade construtora mais difusa, favorecida pela motorização particular, localizada ao longo das vias radiais — ferroviárias e rodoviárias — com uma maioria de casas para uma só família, mas com algumas concentrações locais de prédios de apartamentos, de 2-3, e mesmo de muitos andares. Simultâneamente, desenvolveram-se grandes zonas industriais novas, em áreas destinadas à indústria, que corresponderam na sua maioria, às «raízes» de vários polos de desenvolvimento, com fácil acesso à rede de estradas principais.

2 — GEOGRAFIA E POPULAÇÃO

Em 1968 o número de habitantes da Cidade de Copenhague baixou para 660 000, mas a população total da região de Copenhague era de 1,7 milhões, cerca de 33 % da população total do país. A segunda cidade, Arhus, tem uma população regional só de 250 000, tendo portanto Copenhague uma posição urbana dominante. Esta região comprehende toda a Zelândia do Norte e a região de Koge Bay, incluindo 6 cidades de província de 10 000 a 40 000 habitantes, num raio de 20 a 30 milhas de Copenhague.

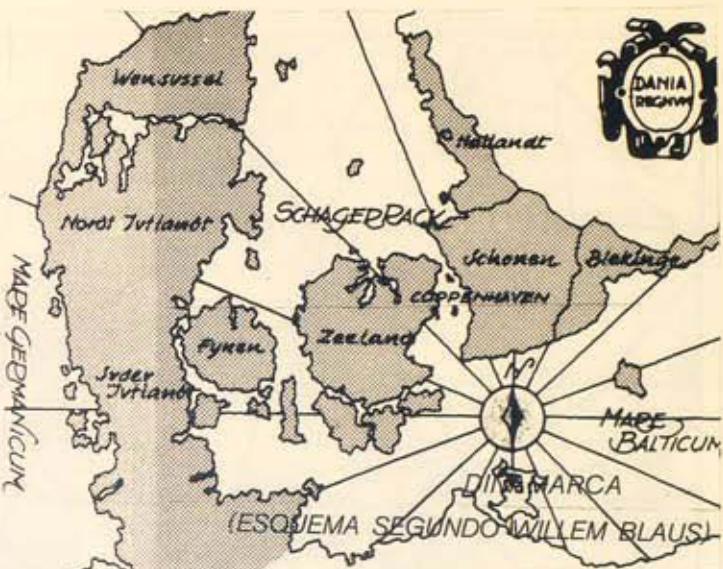
O facto do aumento de população, desde cerca de 1950, ter passado da cidade de Copenhague para os arredores, o hinterland, e para as cidades circunvizinhas, representa uma mudança decisiva não só no processo de urbanização como nos problemas de transporte e em toda a estrutura urbana. O velho princípio da incorporação administrativa dos arredores na municipalidade de Copenhague foi abandonado, em favor da colaboração intercomunal voluntária, entre os municípios existentes — o que dificilmente resulta.

Copenhague tem uma situação privilegiada à entrada sul do Sund (Oresund) entre o Kattegat e o Mar Báltico. Quando foi criada e começou a crescer, disfrutava de uma situação bastante central na Dinamarca, uma vez que as regiões do sul da actual Suécia — Scania, Halland e Blekinge — fizeram parte da Dinamarca até 1660 (Fig. 3). Desde então, e à excepção da ilha de Bornholm, Copenhague está situada na zona mais oriental do país, no ponto em que a península Escandinava mais se aproxima do Continente Europeu.

Além disso, Copenhague encontra-se na curiosa situação de ter apenas metade da sua periferia constituída por terra firme — incluindo a ilha de Amager — sendo a restante constituída por água.

Se considerarmos que toda a Amager faz parte da Grande Copenhague, dois terços da periferia são constituídos por litoral. Esta circunstância dá a Copenhague um tráfego de passagem relativamente menor, mas distâncias relativamente maiores a percorrer entre os desenvolvimentos urbanos, em comparação com as de outras cidades da mesma dimensão.

Embora toda a região seja bastante plana e fácil de urbanizar, existe um conflito crescente entre os interesses da construção e das zonas de recreio especialmente no norte, onde até agora tem sido mais intenso o desenvolvimento urbano, e onde a paisagem é mais



variada e aprazível, com pequenos bosques, lagos, colinas e praias boas para banhos. Existem muitas casas de verão e vivendas na Zelândia do Norte, em especial ao longo da costa.

Além disso, a Zelândia do Norte é a parte mais ocidental da Região do Sound, cuja parte oriental é a província sueca da Scania. Em frente de Copenhague está situada a cidade Sueca de Malmö com cerca de 250 000 habitantes; e em frente de Elsinore fica a cidade sueca de Helsingborg com 80 000 habitantes. A Região sueca do Sound tem uma população total de cerca de meio milhão de habitantes.

Durante as duas últimas décadas, tornou-se evidente que as duas margens do Sound se deverão considerar como um aglomerado futuro com 2 250 000 habitantes em 1980, e com mais de 3 milhões no fim do século, constituindo de longe o maior aglomerado urbano da Escandinávia.

3 — ESTRUTURA ADMINISTRATIVA LOCAL E REGIONAL

Ao falar da Região da Grande Copenhague, incluímos actualmente Copenhague, Frederiksberg e os três condados vizinhos ou províncias que constituem a Zelândia do Norte e a zona de Koge Bay: Condados de Copenhague, de Roskilde e de Frederiksberg. Esta zona comprehende cerca de 52 municípios, dos quais cerca de 40 estão altamente urbanizados, enquanto outros ainda são pequenos e rurais.

De acordo com a legislação dinamarquesa, o planeamento urbano é da responsabilidade das autoridades locais. Todo o município com mais de 1000 habitantes vivendo em zonas urbanizadas é legalmente obrigado a elaborar um plano geral de urbanização (plano de utilização do terreno), que defina em linhas gerais o plano da cidade, acompanhado de planos pormenorizados obrigatórios para as diferentes áreas mais pequenas (blocos, bairros, etc.). Os planos são submetidos à inspecção e aprovação do Ministério da Habitação, que também dá o seu parecer sobre aspectos gerais e estabelece princípios orientadores para as entidades locais de planeamento urbano.

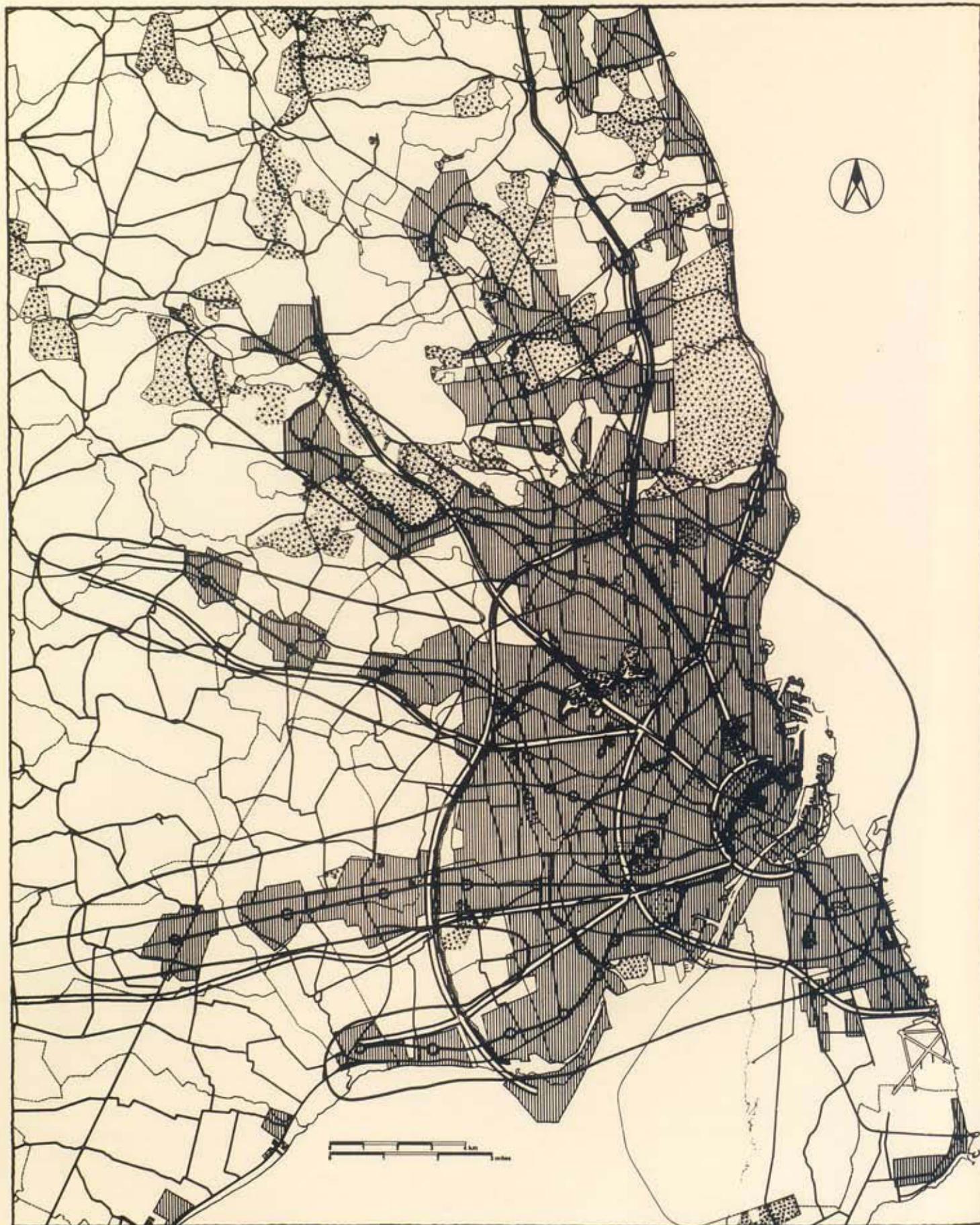


FIG. 4 - "PLANO DIGITAL"

- ÁREAS URBANAS
- REDE DE COMBOIOS-S
- ESTRADAS PRINCIPAIS

Ao nível regional não existe ainda um verdadeiro organismo de planeamento. Nos anos 40, uma comissão particular de urbanistas realizou o chamado «Plano Digital» de 1947 (Fig. 4) segundo o qual o desenvolvimento urbano devia concentrar-se em faixas radiais ou «dedos» desenvolvendo-se ao longo de vias ferroviárias suburbanas existentes ou projectadas (que constituem a rede de «comboios-S»), deixando espaços verdes abertos nas zonas triangulares entre os dedos.

O «Plano Digital» foi apresentado simplesmente como base de discussão; mas como foi publicado numa altura em que continuava a explosão demográfica metropolitana, despertou um interesse político geral, de que resultou o Decreto de 1949 para regulamentação da Extensão (Restrição) Urbana. Este decreto introduziu a definição de zonas interiores, em que se devia aceitar o desenvolvimento urbano (no âmbito dos planos de urbanização locais) e de zonas exteriores, (entre os dedos) que deviam ser preservadas como zonas verdes para fins agrícolas e recreativos.

Esta lei instituiu uma Comissão para o Desenvolvimento Urbano da Grande Zona de Copenhague (que na altura se estendia só até 10-15 milhas de Copenhague) e as correspondentes comissões para cada uma das maiores cidades da província de Funen e da Jutlandia. Estas comissões, constituídas por representantes das respectivas comunas, com um presidente nomeado pelo Ministério da Habitação, e apoiadas por urbanistas especializados, tinha a seu cargo a definição exacta das áreas das zonas interiores e exteriores.

Os proprietários dos terrenos não receberam qualquer indemnização por perda de mais valias previsíveis, mas só por perda de despesas substanciadas, como por exemplo no caso de urbanizações aprovadas para habitação em zonas exteriores, que tiveram de ser canceladas.

A fixação dos limites das zonas interiores (em geral para um período de 15 anos) foi regida pelo princípio fundamental de deixar não só uma vasta área para o aumento previsto de população, mas ainda uma grande margem extra de 50-100 %, com algumas possibilidades de escolha entre diferentes zonas, impedindo os efeitos da subida de preço dos terrenos, provocada pela lei. Conseguiram-se estes objectivos, e o aumento de preço dos terrenos nas regiões submetidas a regulamento, não foi superior ao verificado nas regiões correspondentes não regulamentadas, uma vez que o factor decisivo parece ter sido a quantidade de terreno que se tornou disponível para construção, devido à abertura de estradas e ao estabelecimento de redes de serviços públicos.

A definição de zonas interiores e exteriores provou ser um meio eficaz de regulação, evitando um alastramento urbano antieconómico. Quando porém, mais tarde esse alastramento urbano começou fora da área regulamentada, criaram-se mais Comissões de Desenvolvimento Urbano, para outras regiões da Zelândia do Norte. Em 1969, o princípio da divisão por zonas estendeu-se a toda a Dinamarca, que está actualmente dividida em zonas urbanas e rurais.

Os planos de utilização de terrenos propriamente ditos dentro das zonas interiores (zonas urbanas) continuam a ser da competência dos municípios locais, embora sujeitos à aprovação do Ministério da Habitação. Surgiram porém algumas dificuldades, visto não existir

qualquer plano regional que estabeleça os princípios orientadores que tornam possível a coordenação dos planos urbanísticos de regiões vizinhas.

O Concelho de Coordenação dos Municípios Metropolitanos («Hovedstadsstyrelsen Samrad») — resultante da colaboração voluntária entre cerca de 30 municípios (incluindo Copenhague e Frederiksberg) no sector da região mais próxima de Copenhague (a zona do Plano Digital) — tem vindo a discutir problemas comuns de transportes públicos, fornecimento de água, recreio, etc.

Desde 1967, um Conselho Consultor de Planeamento Regional («Egnspålanradet»), incluindo Copenhague, Frederiksberg e os 3 condados da Zelândia do Norte, tem vindo a ocupar-se progressivamente do planeamento regional. Estão em curso negociações de carácter político para a criação de um verdadeiro Conselho Metropolitano («Hovedstadsrådet») com poder executivo, mas existem divergências políticas quanto ao âmbito geográfico, aos poderes financeiros e à orgânica do futuro organismo regional.

4—EMPRESAS DE TRANSPORTES PÚBLICOS

A maior empresa de transportes públicos é a «Copenhagen Tramways» ou KS (Kobenhavns Sporveje) — que pertence, é dirigida e é subvencionada pelo município de Copenhague (com Frederiksberg como associada). Inicialmente resultante da fusão de várias empresas privadas, a KS está agora gradualmente a substituir carros eléctricos por autocarros, devendo aqueles desaparecer até 1972.

Outras empresas públicas de autocarros funcionam em Amager (explorando também uma linha de caminho de ferro de mercadorias) e em Gentofte (juntamente com trolleycarros), fazendo alguns serviços combinados com a KS. Além dessas, existem várias empresas privadas de autocarros que exploram redes locais no resto da região.

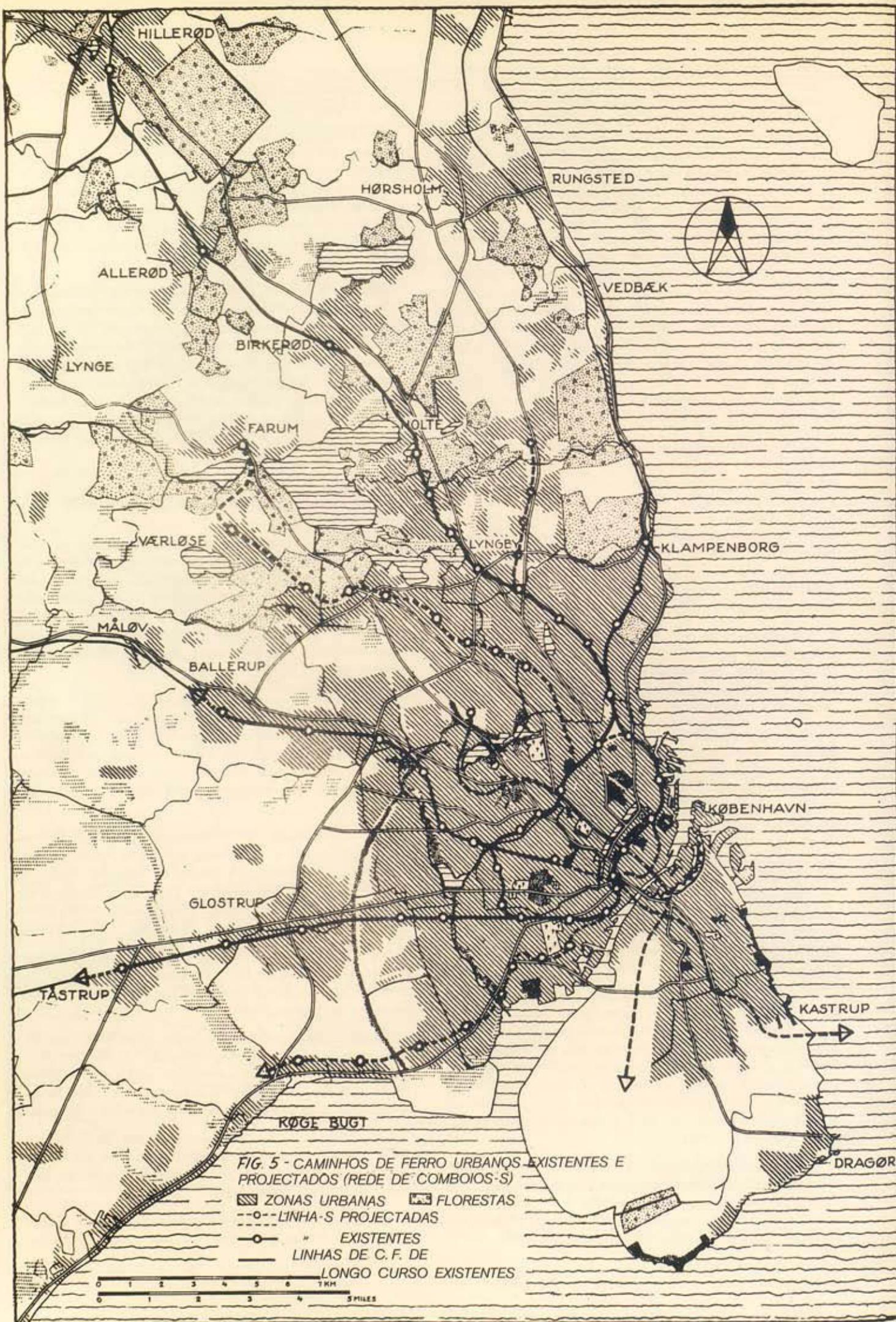
Os Caminhos de Ferro Dinamarqueses (DSB) têm a seu cargo toda a rede de comboios — urbanos e suburbanos, utilizando em parte as mesmas linhas e estações dos comboios de longo curso (Fig. 5). Os DSB exploram também uma vasta rede de autocarros, principalmente na parte ocidental da região.

Na parte norte (condado de Frederiksberg) existem 3 linhas de caminho de ferro em direcção e ao longo da costa norte, e algumas carreiras de autocarros, exploradas por empresas privadas.

As estruturas tarifárias de todas estas empresas de transportes públicos, não são idênticas. A KS tem uma tarifa horária única, com mudança grávida entre linhas (1969: 1.25 Kr) dentro de Copenhague, e uma tarifa suplementar para cada um dos vários trajectos exteriores.

Os comboios — S têm também uma tarifa única (1969: 1.00 Kr) para todas as estações dentro de Copenhague e Frederiksberg, e tarifas em função da distância, fora de Copenhague.

A maioria das carreiras de autocarros fora de Copenhague têm tarifas para duas ou três zonas. Existe um



bilhete geral de transferência para as carreiras privadas que operam na zona do condado de Copenhague.

No entanto, a responsabilidade pela concessão de licenças está dividida entre vários organismos públicos, de acordo com a zona geográfica pelo que, embora havendo uma certa colaboração entre as várias empresas de transportes públicos, existe uma falta evidente de coordenação geral. Têm sido feitas várias propostas por comissões oficiais para a criação de um organismo coordenado de transportes públicos — como o «London Transport» — mas não foi ainda encontrada qualquer solução.

Esta situação deve-se, em grande parte, ao desacordo existente entre o estado e as comunas sobre a participação relativa nos subsídios aos transportes públicos. É geralmente aceite que os transportes públicos, devido às grandes exigências de capacidade nas horas de ponta e ao reduzido tráfego nas restantes horas, não podem funcionar sem déficits — cuja anulação corresponderia a tarifas demasiado altas para poderem competir eficazmente com os transportes particulares — mas já se passaram vários anos de discussões políticas, sem se ter chegado a acordo sobre os montantes da participação do estado e dos municípios interessados, nos investimentos a fazer para um sistema coordenado de transportes públicos.

No financiamento dos investimentos para as infraestruturas da nova linha CBD (vidé §9), foi estabelecida por lei uma participação de 75% para o estado e 25% para todos os municípios da região. A título de comparação, a participação do estado nos investimentos rodoviários, é de 100% nas estradas principais, e de 85% nas secundárias.

5 — TENDÊNCIAS RECENTES, ALTERAÇÕES E PROBLEMAS DE PLANEAMENTO

Uma das características fundamentais do actual desenvolvimento metropolitano é o afastamento das zonas habitacionais das comunas centrais para zonas ainda mais afastadas da região metropolitana. Isto provoca simultaneamente, alterações na composição etária da população em muitas comunidades, estando a aumentar o número de pessoas de idade nas zonas centrais, enquanto que os casais jovens e as crianças se deslocam para novas zonas urbanizadas. Este facto cria problemas financeiros às comunidades suburbanas em vias de rápido desenvolvimento, pois têm de construir escolas, estradas e redes de serviços públicos, etc. Em contrapartida, as antigas comunas centrais enfrentam dificuldades de adaptação no campo da habitação, da utilização de escolas e de outros serviços públicos, e a longo prazo, virão a ter problemas relacionados com o aumento de despesas para as pensões de velhice e outros fins sociais, enquanto o número de contribuintes vai diminuindo.

No entanto, a expansão geral, que se reflecte no aumento de ordenados e de preços, significa uma elevada taxa de emprego e de rendimentos, de que resulta um aumento de procura de produtos e serviços, e uma procura de qualidade e conforto — também no que respeita a transportes e serviços públicos. O aumento de rendimentos tem como consequência o aumento de receitas fiscais por contribuinte, para as comunas, uma

vez que a maioria das receitas fiscais locais na Dinamarca, provém dos impostos sobre o rendimento. A segunda grande fonte de receitas, proveniente das contribuições locais sobre propriedades, está a aumentar ainda mais rapidamente, devido ao valor cada vez maior dos terrenos.

A especialização e automação da produção industrial, e a tendência geral de crescimento das actividades e indústrias terciárias (comércio, serviços, transportes, divertimentos, etc.) fez aumentar a procura de empregos para mulheres bem como para pessoal com níveis de educação mais elevados ou com habilitações especiais. Simultaneamente, a democratização do ensino superior, e a melhoria do nível económico, tornaram esse ensino acessível a uma camada mais vasta da população e aumentaram os problemas de capacidade nas instituições de ensino existentes pelo que estão em curso discussões sobre programas a longo prazo para novas universidades, escolas técnicas, etc.

Uma característica importante do nível de vida mais elevado é o aumento de tempos livres, especialmente nos fins de semana, de que resulta uma rápida expansão das actividades recreativas. Estas compreendem divertimentos urbanos em espaços verdes, terrenos de jogos, restaurantes, desportos, estabelecimentos culturais e recreativos (que no entanto são contrariados pela difusão da televisão). Além disto, existe uma crescente procura de recreio no campo, nas praias, nos parques de campismo, e através da aquisição de casas e vivendas de verão, etc. A par deste fenômeno temos o aumento dos rendimentos e dos tempos livres das pessoas de outros países, o que tem feito aumentar o número de turistas que visitam Copenhague.

Um dos graves problemas da renovação urbana resulta da necessidade de se acabar com os bairros «da lata» nas zonas residenciais da segunda metade do século XIX. Até agora, esta renovação tem sido muito lenta por várias razões. Em primeiro lugar, é caro demolir grandes prédios de andares — mesmo que estejam completamente ultrapassados em qualidade e comodidades, as suas estruturas ainda podem durar muitas décadas — uma vez que dão um bom rendimento aos proprietários.

O processo de demolição e renovação é muito complicado, e o realojamento dos moradores tem de ser feito para a maioria, em novos apartamentos com rendas 8-12 vezes mais caras, situados em áreas suburbanas. Um novo Decreto de Demolição e Renovação de 1969, veio porém estabelecer um melhor sistema orgânico e financeiro, pelo que se espera ter conseguido uma posição bastante mais favorável para dar início a uma política activa de renovação destes bairros.

6 — PROBLEMAS CARACTERÍSTICOS DE TRANSPORTES

Todas as características de desenvolvimento descritas atrás, têm consequências e implicações importantes no planeamento dos transportes urbanos e suburbanos. Tal como na América do Norte e na Europa Ocidental, a motorização privada tem sido o factor dominante no campo dos transportes na zona da Grande Copenhague, durante os últimos 15 anos. A falta de investimentos em transportes públicos juntamente com o aumento dos

rendimentos, as maiores distâncias de deslocação e os melhores automóveis, conduziu a uma nova composição do tráfego urbano, de modo que a concorrência anteriormente existente entre a bicicleta e o carro eléctrico foi substituída por outra entre o automóvel particular e o autocarro ou o transporte público. Até à segunda guerra mundial, a característica mais importante dos transportes públicos, era serem baratos; hoje em dia é serem rápidos e confortáveis, e oferecerem ligações directas entre os locais de habitação e as zonas ou centros de trabalho, e muito especialmente, darem acesso à zona do centro. O grande número de pessoas que se deslocam para os empregos de automóvel enche as artérias e ruas do centro da cidade, e dá origem a graves problemas de estacionamento no CBD e em vastas zonas dos bairros centrais com elevada densidade de construções.

As soluções para estes problemas de transporte têm de ser encontradas por meio de planeamento dos transportes a longo prazo, bem como por medidas de planeamento urbano e regional, tudo integrado numa política coordenada de planeamento público. Autoestradas e maiores parques de estacionamento, por si só, não resolvem os problemas, uma vez que atraem mais tráfego às zonas centrais da cidade, e aceleram a redução do número de passageiros dos transportes públicos. Além disso, estes empreendimentos interferem fortemente com o meio ambiente urbano, e tornam difícil ou impossível preservar zonas ou edifícios antigos. A opinião pública, por outro lado, tornou-se muito mais consciente destes perigos, após as primeiras experiências de construção de autoestradas, e em resultado dos relatórios sobre as consequências destruidoras da construção de autoestradas em cidades americanas. De um modo geral, o interesse por um bom meio ambiente urbano é mais evidente do que nunca.

Considera-se que a combinação de melhores transportes públicos com sistemas de «park-and-ride», bem concebidos e executados, constitui uma resposta muito mais promissora para a solução do problema dos transportes urbanos, mas estes esforços têm de ser conjugados com medidas urbanísticas que garantam o equilíbrio entre a localização das zonas de habitação e de trabalho. Além disso, a necessidade de grandes investimentos exige uma lista de prioridades para os investimentos em transportes, de forma a equilibrar as respectivas exigências com as possibilidades financeiras reais.

7 — TRANSPORTES DE LONGO CURSO RELACIONADOS COM A CIDADE

Constitui aspecto importante do planeamento dos transportes urbanos, o diferenciar a utilização da rede rodoviária, de modo que os transportes de longo curso venham colidir o menos possível com os transportes locais e com o meio urbano.

Assim pois, é necessário que as centrais de camionagem, sejam afastadas das zonas antigas da cidade, e que a rede rodoviária principal leve os transportes rodoviários mais rápidos e pesados em trânsito, para artérias de grande capacidade e estradas circulares, para que não interfiram com as zonas do centro da cidade, onde este tipo de tráfego seria desastroso. Está projectada uma ponte rodoviária ou um túnel, entre Malmö e

Copenhague, passando no extremo sul de Saltholm, e estabelecendo a ligação directa por estrada entre a Suécia a Dinamarca, e a Alemanha, seguindo a «Bee Line» (Estrada Europeia E4), passando pela ilha de Amager, sem atravessar Copenhague (Fig. 6).

Os terminais ferroviários de longo curso para passageiros têm de manter-se ligados com a zona central; mas os terminais de mercadorias devem ficar localizados fora das zonas da cidade com maior densidade de habitação. Em Copenhague, a principal estação de mercadorias situada no centro está a ser modernizada e aumentada, apesar de estar a ser simultaneamente projectada uma nova estação principal de mercadorias, a instalar em Tastrup, 13 milhas a oeste de Copenhague. Prevê-se a construção de um túnel ferroviário sob o Sound, entre Elsinore e Helsingborg, para transporte internacional de passageiros e mercadorias, incluindo o trânsito entre a Escandinávia e o Continente.

Nos últimos anos, tem havido uma relativa estagnação no volume de mercadorias que transitam pelo porto de Copenhague. Existem programas de investimento e modernização que incluem trabalhos de construção no Porto Norte —, situado a leste de Copenhague junto às águas profundas do Sound — destinados ao transporte europeu de contentores, e «ferry-boats» com destino à Escandinávia, etc. O Porto Sul, que serve especialmente de porto industrial, enferma de muitos dos inconvenientes de um porto fluvial, além do conflito entre o transporte marítimo e o rodoviário, entre a Zelândia e a ilha de Amager, que corta o acesso ao porto. Dentro de 20 anos poderá ser abandonado ou limitado a batelões.

Tudo isto se poderá fazer sem reduzir o transporte marítimo de e para Copenhague, com a construção — de acordo com modernos processos de transportes combinados, de movimentação de materiais e de acessos rodoviários aos cais e armazéns — de um novo Porto Oriental, na costa leste de Amager, depois da transferência do Aeroporto de Kastrup para a ilha de Saltholm.

Um outro factor importante para melhorar a ligação entre os transportes marítimos e rodoviários na zona de Copenhague, consiste em assegurar uma ligação directa entre o Porto Norte e a rede de estradas principais, a começar por uma ligação à autoestrada circular de Copenhague (chamada «Anel de Mercadorias»), porque a estrada acompanha aproximadamente uma linha de comboios de mercadorias existente).

O Aeroporto de Copenhague é um dos maiores da Europa e o seu tráfego tem tido um rápido e acelerado crescimento, que ultrapassou em 1968, 5 milhões de passageiros. As ampliações necessárias para fazer face ao futuro, estão porém a afectar fortemente as zonas edificadas de Amager, sendo os problemas de ruído igualmente muito sérios. Foi por isso decidido transferir o aeroporto para a ilha de Saltholm, a meio do Sund, onde será possível servir pelo menos 50 milhões de passageiros por ano. De acordo com os estudos feitos pelo Ministério dos Transportes, a transferência pode estar concluída nos primeiros anos da década de 1980, se forem concedidas as necessárias subvenções do estado. Situado em Saltholm o aeroporto funcionará como Aeroporto da Escandinávia do Sul, e terá também um

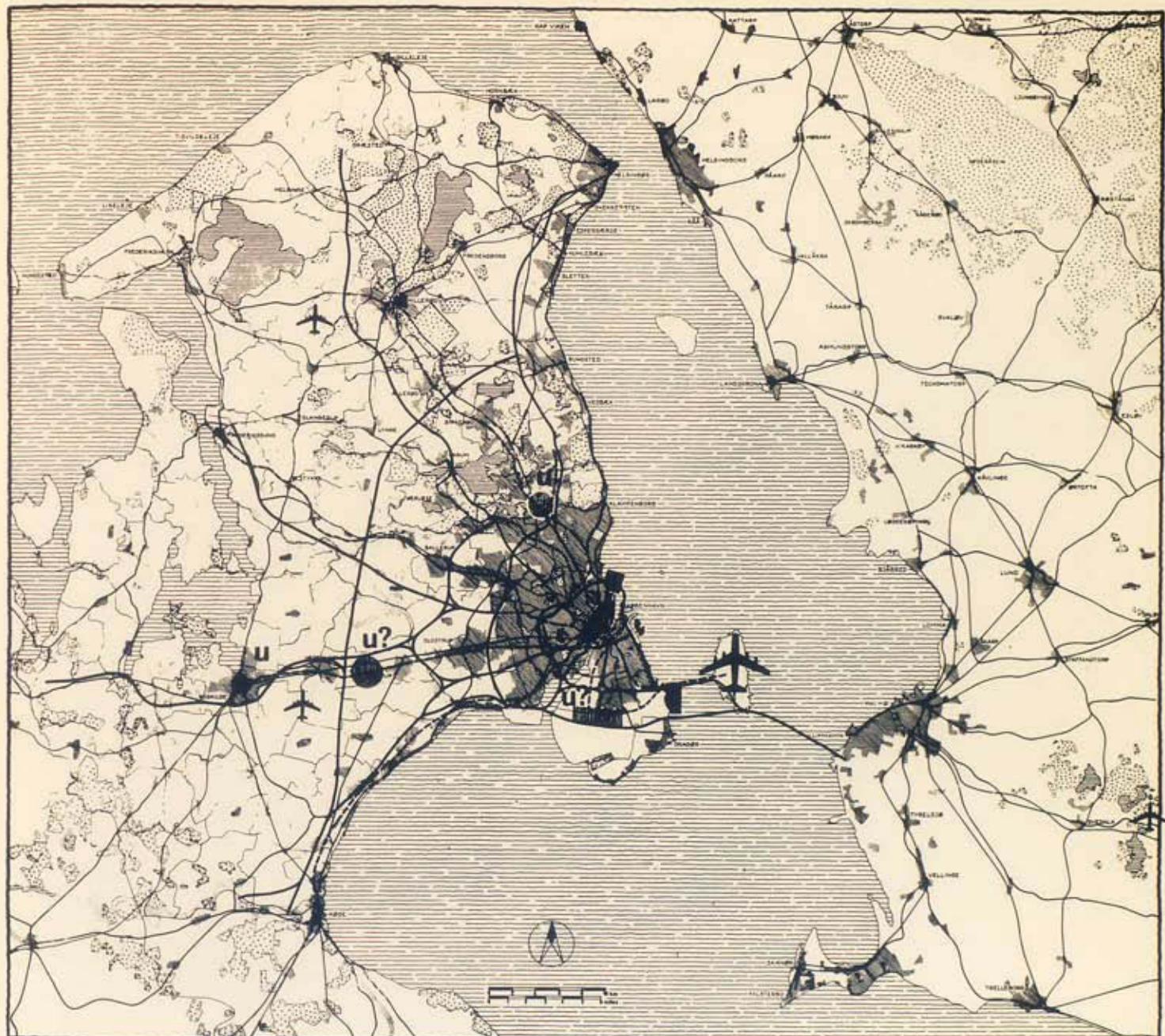


FIG. 6 - A REGIÃO DO SUND

- GRANDE CENTRO REGIONAL
- GRANDES PORTOS
- UNIVERSIDADES E ESCOLAS TÉCNICAS SUPERIORES
- ESTRADAS
- - - CAMINHOS DE FERRO

grande hinterland na Suécia. Aeroportos secundários, a oeste e (mais tarde) a norte de Copenhague e na Suécia (Sturup, a leste de Malmö), libertarão o aeroporto de Saltholm de uma parte considerável das carreiras de pequeno curso (vôos domésticos, escandinavos, para Hamburgo, etc.) pois algumas destas ligações muito frequentes utilizarão um dos aeroportos secundários, enquanto que outras com os mesmos destinos utilizarão Saltholm.

O Aeroporto de Saltholm será ligado à ilha de Amager por um túnel-autoestrada de 6 faixas, 2 das quais estão previstas para autocarros expresso do aeroporto até ao centro da cidade, e outros terminais. Mais tarde, haverá um comboio expresso a ligar Saltholm a Copenhague, e talvez a Malmö.

8—ASPECTOS DO PLANEAMENTO GERAL NA CIDADE DE COPENHAGUE

A importância crescente do planeamento a longo prazo e da coordenação do planeamento em Copenhague e na Região Metropolitana, conduziu à criação em 1968, de um Serviço de Planeamento Geral da Cidade de Copenhague. Anteriormente, esta actividade fazia parte das funções do Engenheiro Chefe da Cidade.

A principal tarefa do novo Serviço de Planeamento Geral é a preparação de um Plano Director a longo prazo para a cidade de Copenhague, incluindo um plano global de transportes.

Faz parte do planeamento geral, estudar e elaborar para as diferentes zonas e bairros, planos de urbanização globais, e princípios orientadores da forma como se deve estruturar devidamente os transportes públicos e privados de cada área. Os exemplos mais importantes dizem respeito ao antigo centro da cidade (CBD), aos antigos e obsoletos bairros residenciais adjacentes, e ao território virgem na parte ocidental de Amager.

Projectar o futuro do CBD é uma das mais importantes tarefas da urbanização citadina. As actividades neste campo estão relacionadas não só com Copenhague inteira, mas também com toda a região metropolitana, e em certa medida com a nação. A prosperidade do comércio do CBD, e os atractivos do meio ambiente neste núcleo de toda a cidade, são fundamentais para um grande número de actividades comerciais e industriais na região metropolitana, para o turismo, e para que se afirme na concorrência internacional o prestígio da metrópole. O bom funcionamento, suave e económico do CBD, para benefício de todo o aglomerado, depende no entanto, dos seus valores ambientais e da sua acessibilidade. O trabalho de planeamento do CBD, inclui portanto planos para preservar, renovar e aperfeiçoar actividades essenciais, e levar outras (empresas industriais, oficinas, armazéns e actividades portuárias) a afastarem-se. Além disso, a análise e programação geral dos transportes, revelou que a melhoria dos transportes públicos — especialmente com a construção de uma linha de metropolitano no CBD, e com restrições para o estacionamento durante o dia nesta zona — constitui o meio mais eficaz de garantir acesso a grande número de utentes que se deslocam para o emprego de comboio ou de autocarro (mas não de automóvel), e a um número bastante grande de visitantes e compradores, que utilizam o transporte público e o automóvel.

O estacionamento livre junto aos passeios tem de ser limitado, e por fim definitivamente proibido no CBD, ao passo que as possibilidades de estacionamento por pouco tempo com paquímetros, têm de ser aumentadas em prejuízo do estacionamento durante todo o dia — utilizado pelas pessoas que moram fora e vêm trabalhar à cidade — que tem de ser transferido desta zona para outras adjacentes e para as estações ferroviárias suburbanas, de forma a promover o sistema de transportes «park-and-ride» para os que se deslocam diariamente à cidade.

Uma das características específicas de Copenhague, é a cinta de lagos pouco profundos que circundam a zona central da cidade. O projecto de uma artéria circular interior que acompanha estes lagos, pode ser combinado com acessos a 20-30 000 lugares de estacionamento sob os lagos, deixando a sua superfície inalterada depois de terminada a sua construção. Destes

parques de estacionamento, os automobilistas poderão prosseguir de autocarro ou a pé. Estão previstos alguns parques de estacionamento por períodos curtos e fora das ruas na zona central, embora em número muito restrito no bairro histórico propriamente dito.

A urbanização do CBD em Copenhague está intimamente relacionada com o planeamento regional de uma estrutura de centros para todo o aglomerado, com o objectivo de estabelecer uma divisão consequente de funções entre centros de três níveis diferentes, uma vez que a Grande Copenhague ultrapassou a fase em que é suficiente um centro principal, para além dos centros locais. Está pois a formar-se uma estrutura de centros mais diferenciada (Fig. 6), que é caracterizada :

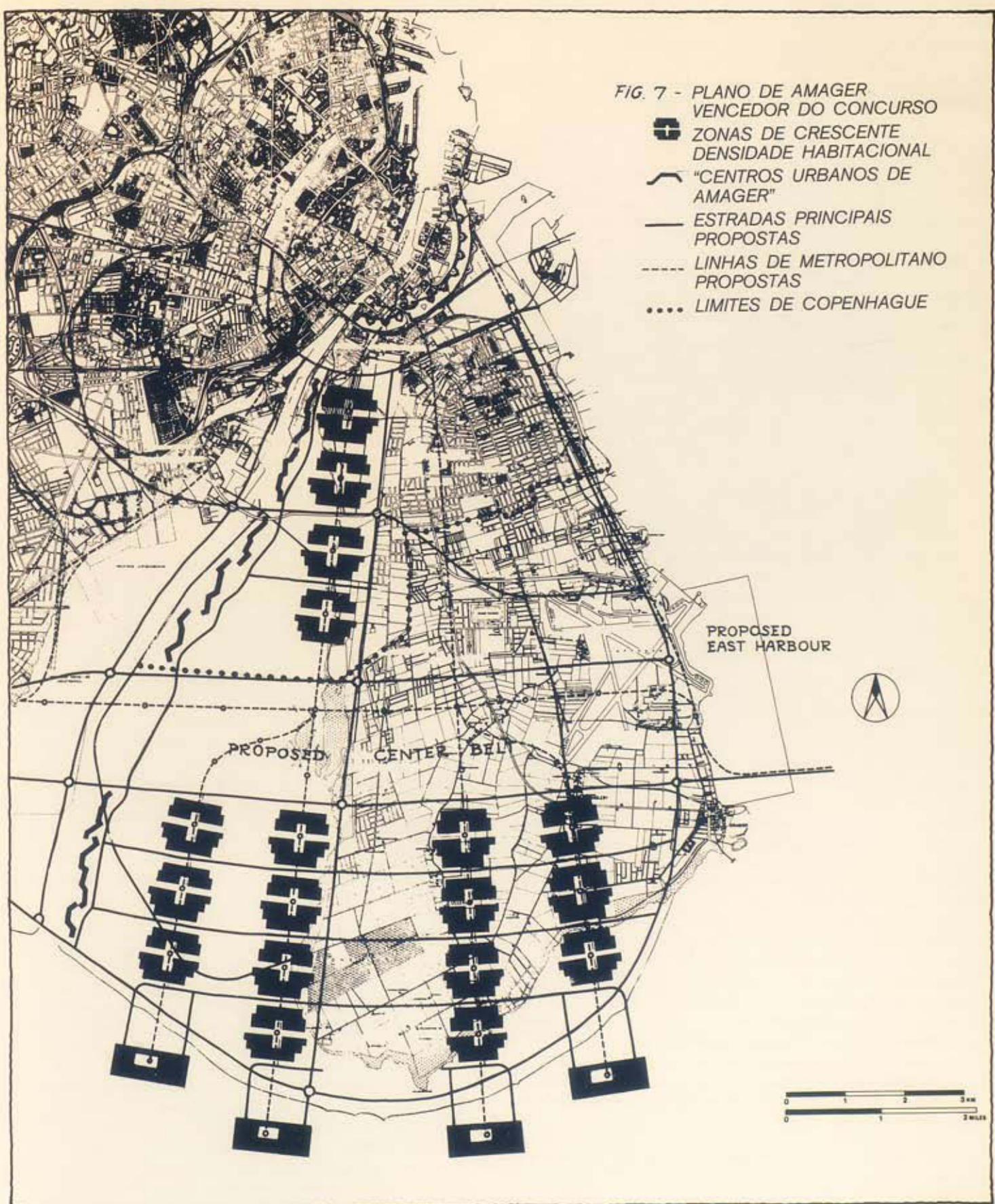
- 1) pelo CBD, o centro superior da cidade, que oferece os mais variados e especializados serviços e produtos, em grandes armazéns, lojas da especialidade, serviços especializados, etc., e que é o único local a fornecer aqueles serviços especiais que são únicos na região;
- 2) pela criação de um novo centro comercial a oeste da estação central, no chamado «Oeste da Cidade», que tem acesso directo à rede de comboios-S, à rede principal de estradas, e grandes facilidades de estacionamento. Esta área faz hoje parte das zonas pobres de Vesterbro a demolir. Serão permitidos nesta zona grandes edifícios de andares para fins comerciais, o que tornará mais fácil restringir a construção concentrada na zona antiga da cidade;
- 3) por um pequeno número de grandes centros regionais, cada um dos quais servirá um sector inteiro do aglomerado, com um grande centro comercial, actividades culturais, repartições públicas e escritórios privados, restaurantes, etc. Estes centros poderão oferecer um acesso muito mais fácil aos carros do que o antigo CBD. O centro regional de Amager está projectado para ser um centro internacional especializado, constituindo uma área de menor concentração do que o centro regional norte em Lyngby, e o centro regional oeste em Tastrup;
- 4) por um grande número de grandes e pequenos centros locais a servirem os seus bairros vizinhos maiores ou menores, com meios para as necessidades diárias e semanais de produtos e serviços, escritórios de rotina, repartições públicas concebidas para o público, etc.

Um aspecto importante do planeamento geral de Copenhague consiste no facto de se projectar o futuro dos antigos bairros das últimas décadas do século passado que apresentam grande densidade de construção. Muitos destes bairros foram zonas pobres desde o princípio, e há muito que deviam ter sido demolidos.

Está-se a tentar fazer planos de conjunto para renovação de bairros inteiros, concebendo-os com menor densidade e com mais espaços verdes, em vez de elaborar projectos parciais para renovar um ou vários edifícios, tendendo a manter o antigo tecido dos arruamentos e as longas filas de prédios tradicionais de 6 andares. O problema da conjugação desta reestruturação, com a construção de uma circular rodoviária, será tratado no §9.

FIG. 7 - PLANO DE AMAGER
VENCEDOR DO CONCURSO

- ZONAS DE CRESCENTE
DENSIDADE HABITACIONAL
- ✓ "CENTROS URBANOS DE
AMAGER"
- ESTRADAS PRINCIPAIS
PROPOSTAS
- - - LINHAS DE METROPOLITANO
PROPOSTAS
- LIMITES DE COPENHAGUE



A maior urbanização em Copenhague desde as primeiras décadas do século XX, é o plano de desenvolvimento urbano das zonas de aterro de Amager Oeste. Desde que se fizeram os aterros nos anos 40, estas zonas têm sido usadas exclusivamente para fins militares, de forma que toda esta área e a que lhe está adjacente a norte, constituem ainda solo virgem — com os extremos norte localizados a apenas 1-2 milhas do CBD. Esta área foi em princípio cedida pelas autoridades militares, para fins urbanos, por um contrato assinado em 1964. Realizou-se na Escandinávia um concurso de urbanização, de que resultaram muitos projectos grandiosos e o Serviço de Planeamento Geral está agora a trabalhar com a equipa vencedora, que tem o papel de consultora, num plano para a criação de novas unidades de 4 a 6000 fogos em edifícios de 3 andares em terraço, combinando as vantagens de casas para uma só família com as vantagens económicas e ambientais de habitações concentradas com uma total separação de qualquer artéria com tráfego, e uma linha de metropolitano para o CBD. O princípio deste plano está ilustrado na Fig. 7 (só a parte norte está em Copenhague). A sul de Copenhague, está projectada uma cintura central ao longo da nova Estrada Europeia n.º 4, que liga Amager com o futuro aeroporto de Saltholm, à Suécia, e à estrada «Bee Line» para o continente.

O plano pode ser conjugado com a passagem da maioria das secções da Universidade de Copenhague e de outras instituições de pós-graduados, para Amager Oeste, e aterrando-se os lagos existentes entre Amager e a Zelândia (Kalveboderne) para utilizar os terrenos obtidos para fins recreativos, instituições, etc.

9—PROJECTOS E PLANEAMENTO DE TRANSPORTES

Como base para o planeamento global dos transportes em Copenhague e na região metropolitana, o Município de Copenhague decidiu em 1967 fazer um Estudo de Transportes completo, cobrindo os transportes públicos e privados, com a finalidade de estabelecer um fundo estatístico e métodos prognósticos para a previsão das necessidades de tráfego. O trabalho prognóstico e de análise começou em 1967, com os consultores Anglo-Americanos «Freeman, Fox, Wilbur Smith and Associates». Depois da criação em 1967 do Conselho Consultor de Planeamento Regional (Egnplanradet), o trabalho foi transferido para esta nova entidade, com secções de planeamento e transporte de Copenhague, de Frederiksberg, dos três condados e do estado, representados numa Comissão Técnica de coordenação. Os relatórios preliminares dos consultores definiam os dados de planeamento utilizados na análise, e apresentavam os resultados do inquérito de 1967. Os números previstos para 1975 estão a ser completados para serem publicados, após o que se elaborarão os relativos a 1985.

O estudo tem por fim prever não só os diferentes números relativos a transportes correspondentes a várias alternativas de planos de urbanização para a região, mas também os números para cada forma de transporte e atribuições de tráfego rodoviário, para várias hipóteses alternativas de futura rede de estradas.

Pretende-se utilizar a análise e os prognósticos, como uma das vias para chegar a conclusões relativas à estrutura do plano regional a apresentar ainda este ano, e como auxiliar do planeamento dos transportes.

Este planeamento interessa às entidades transportadoras do estado: os Caminhos de Ferro Dinamarqueses, responsáveis por todo o serviço ferroviário urbano e suburbano, incluindo o sistema de comboios-S, e o Departamento de Estradas, responsável por todas as estradas principais. Também as autoridades locais — concelhos dos condados e municípios — são responsáveis pelo planeamento de estradas secundárias e pelas redes locais de estradas próprias. As autoestradas e as outras estradas principais são 100% financiadas pelo estado; as estradas secundárias recebem um subsídio do estado de 85% (sujeito à aprovação do plano pelo estado), e para as estradas locais existe um fundo estatutário das receitas fiscais sobre os automóveis, variável entre 25 e 50%.

O projecto para uma rede de estradas principais em Copenhague, tem-se concentrado, desde o «Plano Digital», num sistema de radiais e circulares. O último estudo feito pelo Município de Copenhague está representado na Fig. 8 mostrando o «Anel de Mercadorias» (sobre o qual há um acordo geral) e a linha circular interior ao longo dos lagos. A tracejado, está representada uma solução alternativa da circular interior proposta pelo Ministério dos Transportes, a que chama o «Anel das Zonas Pobres», que atravessa as zonas a demolir, de forma a combinar a demolição com a construção de uma via rápida. No entanto, esta conjugação criará graves problemas financeiros e de realojamento, visto que têm de ser demolidos mais de 23 000 apartamentos pobres, e também cerca de 20 000 apartamentos bons ou aceitáveis para dar espaço à estrada, e restabelecer o meio ambiente. A «Circular dos Lagos» não tem relevância especial na eliminação das zonas pobres tendo no entanto provocado uma certa oposição devido à sua intervenção com a existência dos lagos, e aos problemas de ruídos (que são porém ainda mais graves com o «Anel das Zonas Pobres»). Por outro lado, a «Circular dos Lagos» apresenta melhores características de contacto e distribuição com a zona central. Esta circular pode ser projectada de forma a dar acesso directo aos grandes parques de estacionamento sob os lagos, tendo-se abandonado finalmente, a outra alternativa.

Todos os que elaboraram os projectos — incluindo os das estradas — estão de acordo em afirmar que o objectivo mais importante no planeamento de transportes, é criar melhores meios de transportes públicos. Em primeiro lugar é necessário alargar o sistema urbano e suburbano existente, de comboios-S electrificados — ilustrado na Fig. 5 — a outras zonas urbanas (sul, sudoeste, noroeste e norte), e construir uma nova linha de metropolitano CBD, desde a estação central à estação de Osterport, passando por Christiansborg (Parlamento) e Kongens Nytorv. Mais tarde este melhoramento será completado por mais uma ou duas linhas de metropolitano, uma delas servindo Amager Oeste e Norrebro, e a outra servindo Frederiksberg e a zona já urbanizada de Amager.

Aliada a restrições de estacionamento, taxas de parquímetro mais altas, e outras medidas restritivas na

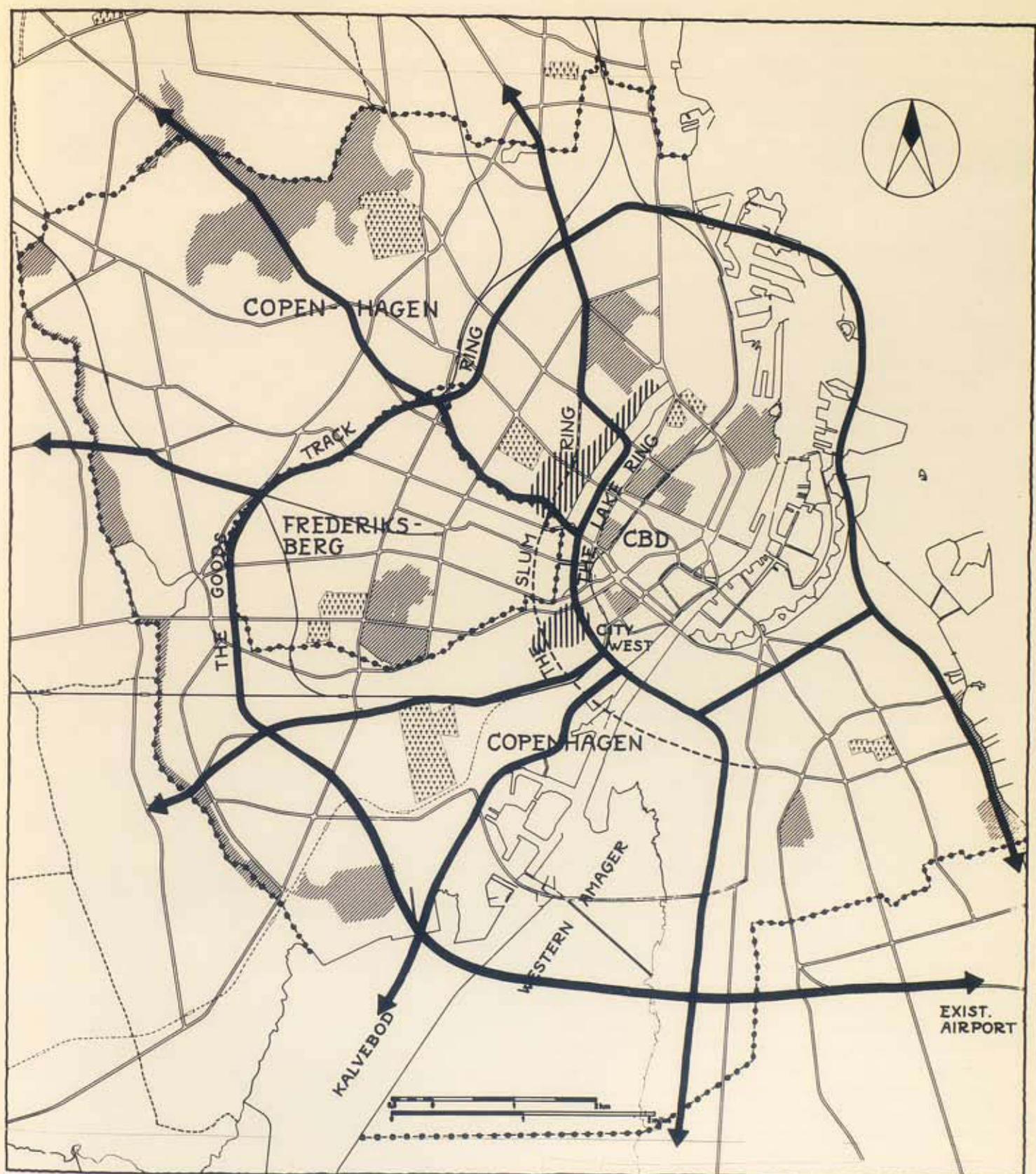


FIG. 8 - PLANO OFICIAL DE ESTRADAS PRINCIPAIS

- BAIRROS POBRES (b. de lata)
- ▨ PARQUES
- ▨ CEMITÉRIOS
- LIMITES DE COPENHAGUE
- ESTRADAS PRINCIPAIS

zona central, a linha CBD vai garantir que um maior número dos viajantes diários utilizem os transportes públicos, em benefício do acesso rodoviário dos visitantes e compradores, etc. As restrições de circulação e de estacionamento de automóveis no centro da cidade, permitirão reservar vastas zonas a peões, o que de resto já começou a fazer-se com o «Stroget» — a rua de compras com cerca de 1 milha de comprimento — com grande êxito, mesmo comercialmente.

10—ASPECTOS REGIONAIS A LONGO PRAZO

Os últimos 20 anos mostraram ser evidente que o planeamento de Copenhague tem de ser encarado como o da zona central da Região da Grande Copenhague, e em consequência, que o planeamento nesta parte do país depende fundamentalmente dos objectivos políticos e do programa de planeamento da Cidade de Copenhague.

Em particular, esta interdependência entre os planeamentos urbano e regional está por trás de todos os aspectos do planeamento de transportes. A localização do futuro aeroporto para 20-30 milhões de passageiros, tem repercussões decisivas na utilização da rede de estradas principais. No entanto, as frequentes carreiras aéreas de pequeno curso, têm de ter aeroportos secundários, a oeste, norte e leste (na Scania) de Copenhague. Provavelmente, será necessária uma linha de caminhos de ferro (talvez do novo tipo sobre almofada de ar) até ao centro de Copenhague, alguns anos após a abertura do aeroporto de Saltholm, em 1985, pelo qual passará também um túnel/ponte que liga Copenhague a Malmö (Fig. 6). Entre Amager e Saltholm estas ligações têm de ser feitas por túnel para permitir a passagem livre de todos os tipos de navios através do Sound, e para os portos de Copenhague e suecos da região. A ligação ferroviária de longo curso entre a Suécia e a Dinamarca, que continua no Continente através da «Bee Line», está prevista por meio de um túnel entre Elsinore e Helsingborg na zona norte do Sound.

A futura estrutura de centros também implica o planeamento em ambas as margens do Sound, com grandes centros secundários não só na Zelândia do Norte e em Amager — situação ideal, para um centro de instituições internacionais e nórdicas, com Centro Comercial Escandinavo, um Pavilhão de Congressos, feiras e exposições, hoteis, firmas consultoras dedicadas à exportação, etc. — mas também Malmö funcionará como um centro regional leste de toda a região do Sound, e Helsingborg — El-Sinore constituirão centros gémeos orientados para o turismo.

A investigação e a educação serão concentradas em novas e grandes universidades (combinadas com outras instituições para pós-graduados) em Rokilde, Amager (ou Tastrup), e em Lund na Suécia. Nas zonas centrais de Copenhague permanecerão apenas algumas secções da universidade.

O Sound propriamente dito apresenta ameaçadores problemas de poluição, e ao mesmo tempo, possibilidades promissoras de cooperação portuária e recreativas.

Torna-se assim evidente que a Zelândia do Norte será em breve uma região demasiado pequena para o planeamento de transportes a longo prazo. Ter-se-á de incluir toda a região dinamarquesa e sueca do Sound, num programa global para este aglomerado metropolitano internacional. Para isso, são necessários contactos estreitos entre as comunas suecas e dinamarquesas de ambos os lados do Sound: «O Aglomerado Urbano do Oresund», e entre os organismos estatais de planeamento de ambos os países.

PLANEAMENTO RURAL UMA NECESSIDADE URGENTE

A urbanização é actualmente um fenómeno à escala mundial. Pelo facto de atingir um elevado número de pessoas em intensa concorrência para conseguirem extensões de terreno bastante limitadas e pelo facto de implicar problemas sociais e económicos muito grandes ligados à maior parte da capacidade produtiva das sociedades a que dizem respeito, o planeamento passou, numa maneira geral, a servir incondicionalmente o processo, aparentemente, inexorável da urbanização. Isto reflecte-se normalmente nas atitudes da sociedade urbanizada para com o mundo rural. A sociedade urbana e industrial considera tradicionalmente o planeamento do espaço em termos de controle negativo e de subordinação do mundo rural às necessidades urbanas. Do mesmo modo, a sociedade urbana e industrial tem tendência a encarar o planeamento e o desenvolvimento regionais em termos de actividades baseadas nos centros urbanos e exigidas pela grande maioria da população. Embora estas tendências sejam compreensíveis, a verdade é que levam a menosprezar, ou mesmo a ignorar, a necessidade urgente dum planeamento rural global e integral.

O problema surgiu porque a urbanização e a industrialização da sociedade rural perturaram o equilíbrio dinâmico do campo. Enquanto outrora uma população relativamente estável vivia sem alterar a paisagem rural e fazia uso dos muitos recursos do campo hoje em dia as práticas agrícolas intensivas e as técnicas agrícolas avançadas tornam possível resolver o problema da produção de alimentos em extensões bastante limitadas. A larga difusão de atitudes e padrões de vida urbanas e industriais (incluindo o desejo de atingir determinados tipos de vida) veio destruir os valores tradicionais da vida rural; embora em termos de paisagem se possam distinguir facilmente, com todas as suas variantes, as diferentes categorias (zonas urbanas, suburbanas, ex-urbanas, urbanas incipientes, zonas agrícolas e zonas incultas) em termos dos problemas das pessoas e das comunidades, encontramos populações que preferem um certo nível mínimo de vida civilizada, onde quer que se encontrem.

Além disto, o despovoamento rural e a mobilidade das pessoas aliam-se para destruir as bases tradicionais do povoamento rural, enquanto as tendências económicas para a consolidação e a eficiência criaram a necessidade de uma produção de centros de serviços bem distribuídos e em menor número. A mecanização e a industrialização nas zonas de cultivo e de exploração florestal tornaram igualmente obsoleto o padrão «familiar» da exploração agrícola, pois são necessárias cada vez menos pessoas para trabalhar com os novos métodos de produção. Os velhos métodos de arrendamento da terra, de escoamento de águas, bem como o tipo antigo de rede de estradas já não são suficientes. Nas zonas de solos mais pobres e relativamente isoladas, faz-se sentir além disso o efeito de serem funcionalmente obsoletas, ao que se vem juntar o problema da existência permanente de «bolsas» de pobreza rural. Estas zonas agrícolas de miséria co-existem com os sinais evidentes de prosperidade da indústria e do comércio agrícolas.

Estes fenómenos só por si exigiriam um novo processo de planeamento rural, mas o impacto da própria sociedade urbana torna ainda mais premente essa exigência.

CENTRO NACIONAL DAS EXPOSIÇÕES E
CONCURSOS AGRÍCOLAS
COLÓQUIO INTERNACIONAL

«O MUNDO RURAL: GUARDIÃO DA NATUREZA»

CONSELHO DA EUROPA (E. 251. N.º 12 617)
F. A. O. - O. C. D. E.

O DESAFIO DO PLANEAMENTO RURAL

Prof. Norman Pearson
Presidente do Centro para o Desenvolvimento dos
Recursos Naturais
Universidade de Guelph
Guelph, Ontario, Canadá

O IMPACTO MACIÇO DA SOCIEDADE URBANA

O impacto maciço da sociedade urbana sobre a vida rural pode ser encarado como parte da tendência universal para formas de urbanização mais complexas. Quando a cidade se transforma em metrópole e depois em conurbação, em megalópole e por fim talvez em ecumenópole, é fatal que as ondas de choque destas entidades dinâmicas se propaguem bem longe por todo o mundo. Para servir os processos orgânicos de uma sociedade megalitana, temos de imaginar os tentáculos enormes das necessidades e da procura urbana a prolongarem até muito longe o aglomerado físico propriamente dito, da zona urbanizante. Os oleodutos estendem-se pelo deserto e pelas regiões árticas para tornar possível esta concentração e fazem-no geralmente sem ter em conta a ecologia. Da mesma maneira, os esquemas continentais de desvio de águas e de produção de energia dominam a paisagem selvagem e rural servindo necessidades que não são as da sua população e do seu sistema ecológico. Linhas de alta tensão, estradas, canais, vias férreas e aviões de jacto, abrem constantemente caminho em direcção a qualquer centro distante, tornando completamente obsoletas antigas localidades importantes e dando origem a processos que transformam completamente a fisionomia do campo. Normalmente, os habitantes dessas regiões atingidas tiveram bem pouco que ver com as decisões que os afectaram, mas não têm outro remédio senão suportar as consequências. Até os lugares selvagens e solitários estão a desaparecer à medida que o homem da cidade os invade à procura daquilo mesmo que a sua própria presença vai inexoravelmente destruir.

Quanto mais perto do aglomerado urbano, mais este processo se intensifica. Para o responsável do planeamento urbano, o campo que envolve o aglomerado é considerado meramente como terra à espera de urbanização. Por vezes, essa terra é valiosa para a produção de alimentos, outras vezes é simplesmente constituída por baldios utilizados esporadicamente para actividades que não são nem urbanas nem rurais. A própria industrialização da agricultura destrói paisagens velhas de séculos e de equilíbrio bastante precário. A urbanização de velhas aldeias e de cidades de mercado, a exploração de minérios de superfície e a eliminação de detritos tanto sólidos como líquidos provenientes das actividades urbanas, modificam mais ainda o carácter dessas localidades.

É tal o poder das regiões metropolitanas e urbanas, que as regiões rurais são esvaziadas da sua população local e das suas funções tradicionais. Esse poder é tal que essas regiões adquirem uma nova estrutura territorial completamente diferente da anterior em termos de aproveitamento de águas, produção de energia, florestação, produção agrícola e recreio. Passam assim a servir as necessidades dumha sociedade encaradas dum ponto de vista exclusivamente urbano.

O PROBLEMA RESULTANTE

O problema resultante deste estado de coisas é que não se vê o fim deste processo embora do ponto de vista do ambiente, os resultados sejam potencialmente desastrosos. As concentrações directas de população

urbana são agentes poderosos de poluição, tanto para a própria localidade que é alvo de uma urbanização maciça como, em geral, para todas as regiões continentais que estão sob a sua dependência. Com aumentos incontidos da população e com um sistema de urbanização que progressivamente esbanja e destrói todos os recursos naturais conhecidos, o homem sobrecarrega cada vez mais a sua «nave espacial» — a Terra — a ponto de podermos prever e esperar os maiores desastres ecológicos, e portanto humanos, a menos que mudemos de rumo. A poluição directa nos centros urbanos está intimamente ligada à destruição das zonas distantes pela erosão, com a expansão de zonas desérticas e a poluição dos mares; a necessidade urbana dumha agricultura mecanizada, dumha exploração florestal industrializada, da extermínio de espécies naturais e a exigência de zonas de recreio para as massas, combinam-se para afectar dramaticamente os sistemas ecológicos de regiões rurais que há apenas algumas décadas, se modificavam lentamente, dando assim à natureza a oportunidade de se adaptar ao poder e capacidade do homem.

SOBREVIVÊNCIA E SATURAÇÃO

Do ponto de vista do ambiente, o que a humanidade mais precisa é de reconhecer a inevitabilidade da saturação e admitir a comunidade mundial nascente que é constituída por elementos agora mais do que nunca interdependentes. Vencendo as barreiras das disciplinas especializadas, das nacionalidades, das diferenças ideológicas e culturais, os homens que em toda a parte pensam e estudam, compreendem finalmente que estes fenómenos estão ligados entre si. O impacto gradual da urbanização, a crescente pressão sobre o espaço e os recursos naturais e os índices crescentes dumha poluição levam-nos a chamar a atenção para a urgente necessidade de nos preocuparmos como nunca até hoje com a saturação final do globo pela sua população. Um só homem na frágil tundra, pode afectar uma área imensa: isto significa simplesmente que os grandes espaços livres são enganadores; em toda e qualquer zona há limites finitos para a pressão exercida pelo homem. O problema consiste em conhecer esses limites e harmonizar o número das pessoas com a extensão das zonas que habita. Finalmente, o homem não tem outro caminho senão o de reconhecer estas necessidades, pois é a sua própria sobrevivência que está em jogo. É da maior urgência chegar a um acordo com a natureza: mudar completamente o conceito de planeamento territorial abandonando a ideia da exploração e sujeição da natureza, e passar a uma atitude que parte da ideia da saturação e acaba por reconhecer e estabelecer um processo baseado no que se poderia chamar «ecologia humana».

Esta mudança de atitude que é agora universal está lentamente a ganhar aceitação e precisa de ser fomentada por todos os meios ao nosso alcance. Necessitamos um novo sistema que coloque a qualidade do meio ambiente e a preocupação pela qualidade da vida e da experiência humanas, no topo da lista das prioridades humanas, reconhecendo que está em jogo a sobrevivência do homem. A batalha será dura: não é sem razão que a «ecologia humana» foi chamada «a ciência subversiva» visto que destrói muitos mitos populares e muitas atitudes colectivas e tem necessariamente de colidir com muitas entidades poderosas. Temos que nos

convencer que mesmo a mentalidade mais teimosa será afectada quando os resultados da sua cegueira se fizerem sentir em cheio durante a sua vida. Presentemente a história é «agora e hoje» embora nem sempre assim fosse. A necessidade forçar-nos-á e impelir-nos-á a conceber algo de parecido com uma «moral ambiental».

O NOVO SISTEMA

O novo sistema que está a surgir tratará a terra e os recursos naturais, não como mercadorias mas como bens entregues para serem administrados segundo os interesses da humanidade, agora e para sempre. No planeamento territorial, o novo sistema de planeamento rural terá de ter as suas raízes na ecologia. O seu objectivo será o arranjo e a conservação contínuos da paisagem. O planeamento rural implicará a participação activa das populações num processo de «controle do desenvolvimento», que consistirá em orientar a evolução da paisagem vista como um todo. A paisagem rural penetrará a própria paisagem urbana e surgirá assim uma concepção mais grandiosa e total do arranjo paisagístico. Esta forma de arte — a de conceber o arranjo de uma paisagem agrícola de sobrevivência humana, «em evolução», como um quadro para a dignidade e vida humanas em ambientes de qualidade sempre melhor —, será na verdade arquitectura paisagística com um sentido muito mais profundo do que actualmente.

BARREIRAS A VENCER PELO NOVO SISTEMA

Devemos reconhecer que se levantam certos obstáculos ao novo sistema. Um deles é o crescimento contínuo da espécie humana: teremos de controlar o nosso número e o nosso impacto nos recursos naturais. A ideia do carácter permanente relativo de qualquer mudança que façamos, ajudará a reduzir o desperdício; porque um outro grande obstáculo é o do carácter tóxico dos produtos e desperdícios da maior parte da nossa actual exploração económica dos recursos naturais sob todos os sistemas económicos, em maior ou menor grau. O autoritarismo tradicional da maioria dos nossos sistemas de poder é ainda uma barreira das maiores, à qual se deve acrescentar a relativa irresponsabilidade geral das entidades dirigentes de todas as espécies, irresponsabilidade essa contra a qual nada se pode fazer. Parece ser essencial à sobrevivência um controle realmente democrático de todos os sistemas de poder. Existe outra barreira importante, mesmo quando se dispõe de um controle democrático: é a barreira da habitual falta de compreensão dos processos da ecologia, das leis da natureza e da fragilidade e complexidade dos sistemas ecológicos. O declínio dos sistemas religiosos tradicionais tem frequentemente aberto caminho a um novo humanismo, baseado numa concepção da vida que tem em conta o mundo daqui a cem anos e não o dia de hoje. Finalmente, as grandes descontinuidades na nossa evolução social constituem simultaneamente um obstáculo e uma oportunidade: estas descontinuidades são: (1) a explosão de novas tecnologias, prometendo novos processos industriais; (2) a mudança para uma economia mundial, o que exige novas políticas de novas teorias e novas instituições; (3) a realidade dumha sociedade pluralística que necessita de novas respostas polí-

ticas, filosóficas e espirituais; e (4) o novo universo de conhecimentos acessíveis, baseados na educação e compreensão das massas, com os seus problemas de tempos livres, orientação de vida e de trabalho.

O NOVO PLANEAMENTO RURAL

O novo planeamento rural fará parte dum processo geral de planeamento que conscientemente dará forma ao amanhã para realização dum perfil flexível escolhido da sociedade e não apenas de um processo de realização de tendências extrapoladas.

Poderá ser baseado numa atitude em que, por exemplo, se pague realmente aos agricultores para não cultivarem, aos lenhadores para não cortarem as árvores e em que se mantenham incultas as terras incultas. Até o acesso poderá tornar-se um privilégio especial. Certamente o agricultor e a população rural, dispondo de um sistema básico de conservação contínua, não são contrários a que se lhes pague para simplesmente protegerem e valorizarem a paisagem rural. Do mesmo modo, poderão ser concebidos sistemas fiscais que encorajem a conservação e que recompensem os desenvolvimentos ou re-desenvolvimentos ecológicamente certos. Na urbanização, a admissão dum limite de saturação fornecerá uma base para o comando e condução da evolução duma paisagem. Em termos de qualidade ambiental, deverá ser possível estabelecer objectivos razoáveis com base em planos que tenham em vista um processo paisagístico último e medir depois anualmente o que se consegue, real e concretamente (por exemplo: em termos de ar e água melhoradas, em termos de contagem de decibels, em termos de árvores plantadas e de vida natural restaurada, em termos de conservação de vestígios do passado e em termos de recuperação de áreas devastadas, de reconstrução de áreas rurais e de enriquecimento da vida cultural). Os efeitos centralizadores da legislação actual podem ser invertidos ou modificados por forma a não aumentarem as pressões sobre as paisagens sobrecarregadas. As forças em acção para descentralizar e renovar as regiões mais vazias poderão sempre ser reforçadas. No planeamento megapolitano, os interstícios entre as grandes unidades urbanas podem ser restaurados como paisagens rurais directamente relacionadas com necessidades urbanas. Com o nascimento de novas cidades e de técnicas para a expansão das comunidades rurais pequenas e esquecidas pode formar-se uma técnica de «constelação» para equilibrar a influência da urbanização na capacidade básica da terra em água, ar e outros recursos naturais.

É NECESSÁRIA MALEABILIDADE

Os sistemas de planeamento rural não podem ser rígidos porque devem estar sintonizados com os ritmos e processos da natureza e da inter-acção do homem e do meio ambiente. Outra razão ainda para exigirmos maleabilidade está no facto de os sistemas rígidos de planeamento tenderem a desintegrar-se por força de nível de vida crescente; são fortemente e muito justamente combatidos pela própria população rural pelo facto dessa rigidez servir apenas para enfraquecer o

poder de adaptação e a facultade de controlar o impacto urbano sobre o campo.

Pode conseguir-se essa maleabilidade por meio de códigos internacionais de orientação geral, por critérios nacionais de evolução ambiental e por um planeamento regional para a integração das várias necessidades em planos globais e compreensíveis. Neste processo, é necessária uma entidade regional que possa integrar: (a) os vários níveis de direcção; (b) as actividades dos sectores público, privado e «mixto» da economia; (c) as muitas entidades especiais e administrativas e (d) os muitos interesses diversos, especialidades, profissões e empresas.

Um processo não autoritário leva tempo e assenta fortemente na educação e compreensão das massas expressas em maturidade política. A chave dum processo deste tipo está numa educação ambiental melhorada.

MEDIDAS PROVISÓRIAS NECESSÁRIAS

Enquanto isto adquire bases sólidas, enquanto os sistemas económicos aprendem a produzir e a distribuir produtos sem agravarem os nossos problemas, são necessárias medidas imediatas de protecção. Estas medidas compreendem: (i) «bancos de terrenos» para proteger tanto os recursos naturais especialmente raros, de terras, animais, plantas ou água, e os espaços necessários para o desenvolvimento urbano ou de recreio; (ii) medidas provisórias para absorver o impacto da população durante os próximos 20 anos, enquanto o novo processo de planeamento rural se põe em marcha; (iii) medidas urgentes para conter, delimitar, remediar e impedir os problemas de poluição actualmente evidentes no meio-ambiente; (iv) medidas extensivas de desenvolvimento regional para conservar a actual população das áreas rurais até que se possa estabelecer um sistema de planeamento mais geral; (v) novas despesas com investigação tanto em estudos ecológicos especializados, como em estudos interdisciplinares que integrarão os conhecimentos existentes e, em particular, os relacionarão com o problema da saturação mencionado acima; (vi) treino especial para uma nova profissão de especialistas de planeamento rural, bem como para todas as disciplinas relacionadas com o desenvolvimento dos recursos naturais para as tornar capazes de participarem no processo de planeamento; (vii) educação pública em assuntos relativos ao meio-ambiente; (viii) determinação das estruturas regionais e dos métodos de cooperação internacional adequados para servirem de suplemento aos esforços nacionais, nas situações limites no âmbito regional e internacional.

UMA CORRIDA ENTRE O REAJUSTAMENTO E A CATÁSTROFE FINAL

As medidas aqui preconizadas constituem o desafio posto pelo planeamento rural. Implicam grandes batalhas sociais, culturais e políticas, visto que algumas atitudes humanas básicas e alguns pontos de vista comunitários hoje em dia obsoletos devido à velocidade e à natureza

das transformações ocorridas, precisam por sua vez de ser modificados. Felizmente que algumas tendências humanas igualmente fundamentais para a sobrevivência, a cooperação, o crescimento e o desenvolvimento no sentido psicológico — trabalham contra as forças destruidoras que nós libertámos. De certo modo o problema do planeamento rural é uma síntese do problema humano: é uma corrida entre o reajustamento e a catástrofe. Para os que acreditam que o homem não está perdido, que o homem é capaz de encontrar uma saída, existem todas as razões para ter esperança.