

MOBILIDADE versus ORDENAMENTO DA CIDADE

Jorge Carvalho, 2007

(em Construção Magazine, n.º 19)

RESUMO

Este artigo aborda de forma integrada Planeamento da Mobilidade e Ordenamento da Mobilidade, fazendo-o a diversas escalas territoriais.

À escala global, assume a mobilidade como característica e paradigma da sociedade atual, portadora de enormes vantagens mas também de graves problemas (ambientais, energéticos e vivenciais), que exigem decisão política.

Centrando-se na escala da atual “cidade alargada” opina que:

- Terão que ocorrer constrangimentos à utilização individualizada do automóvel, mas criteriosos e exigindo muita ponderação e determinação, já que contrários à dinâmica instalada.
- O ordenamento do território, articulado com o planeamento da mobilidade, deve procurar a explicitação e qualificação de uma rede estruturante da cidade, na qual se inclua rede viária e estrutura ecológica, associada esta a modos de mobilidade suave.
- As vias dessa rede estruturante, como as demais, devem ser concebidas de forma integrada, considerando e articulando as diversas funções da cidade e não apenas a circulação automóvel.

A uma escala urbana de mais pormenor, de âmbito local, opina que:

- As questões da mobilidade devem ser parte integrante do desenho do espaço público, procurando soluções diferenciadas em função de usos e de características morfo-tipológicas de cada local.
 - O desenho de tais soluções deveria assegurar espaço público q.b. para cada uma das suas funções.
- Face às práticas dominantes em Portugal, deveria aumentar os espaços para os peões, prever estacionamento suficiente e evitar perfis excessivos para a circulação automóvel.

Palavras-chave: Mobilidade, Cidade, Ordenamento, Espaço público

MOBILIDADE versus ORDENAMENTO DA CIDADE

Jorge Carvalho, 2007

É abissal a recente **transformação da sociedade humana no que respeita à mobilidade**. A base dessa transformação é essencialmente tecnológica, tendo-se passado dos 4 a 5 km/hora das carreiras puxadas a cavalos para os 75 km/h assegurados pelas máquinas a vapor do final do séc. XIX e para as actuais velocidades dos automóveis, dos TGV, dos aviões supersónicos. Em consequência, passou-se de uma sociedade sedentária (onde a mobilidade era um complemento diferenciador) para uma outra em que a mobilidade faz parte do dia-a-dia.

Tal transformação trouxe enormes vantagens e enormes problemas.

Articulada com o desenvolvimento das telecomunicações (telégrafo, telefone, televisão, internet) tornou possível um rápido sistema de trocas (comercial, tecnológico, financeiro, cultural, informativo), originando o que hoje denominamos globalização. Para um número significativo de pessoas, as barreiras da distância são ultrapassáveis, à escala nacional ou à planetária, alargando o próprio conceito de liberdade individual.

Mas os meios de transporte utilizados originam também enormes problemas à escala planetária: poluição, com óbvias consequências nos efeitos de estufa, que fazem questionar a própria sobrevivência da humanidade; fortes consumos energéticos, sendo que no quadro actual da ciência ainda não estão asseguradas fontes alternativas viáveis (quantitativa e financeiramente), o que pode pôr em causa (a médio prazo) o actual modelo de sociedade. Originam ainda outras consequências negativas para a qualidade de vida urbana, pelo tempo de deslocação diária a que muitas pessoas estão obrigadas, por outros efeitos da poluição (qualidade do ar, ruído), ou ainda pelos acidentes que provoca.

As questões associadas à mobilidade são, portanto, muito abrangentes, colocando-se às várias escalas territoriais. Centremo-nos nas **idades**.

Mas, antes de mais, o que é hoje, cidade? A antiga era centrípeta, compacta, densa, mineral, unicentrada, distinguindo-se radicalmente do mundo rural. A cidade actual dispersa-se por territórios cada vez mais vastos, abrangendo espaços agrícolas e florestais (mais ou menos abandonados) com que se vai intercalando, multiplicando centralidades, constituindo nebulosas edificadas referenciadas a uma cidade de maior importância (“áreas metropolitanas”) ou estabelecendo conurbações urbanas entre várias cidades.

Tal alargamento tornou-se possível pelo estender das diversas infra-estruturas e pela acelerada democratização da acessibilidade decorrente da posse individual do automóvel. Em consequência, na cidade emergente a mobilidade passou a constituir base das relações sociais e espaciais, fundadora de redes de apropriação do território. O próprio conceito de proximidade passou a basear-se mais no tempo do que na distância. A sociabilidade de vizinhança foi sendo substituída por outras, baseadas em nichos de interesses, espalhados pelo território.

As questões que se colocam às cidades actuais (associadas à mobilidade, mas também a muitas outras temáticas) têm então que ser colocadas a diversas escalas territoriais: área metropolitana/conurbação, cidade, parte de cidade, bairro/unidade de vizinhança.

Às duas escalas mais globais colocam-se duas questões fundamentais, muito articuladas entre si: modelo de ordenamento e de mobilidade; redes estruturantes.

A actual **dinâmica urbana** afigura-se **encerrada num ciclo que se reproduz a si próprio**: o processo crescente e sequencial de periurbanização/ suburbanização/ rururbanização provoca deslocamentos cada vez mais longos e maior utilização do automóvel privado, com o consequente aumento de tráfego, exigindo a construção de novas infra-estruturas viárias, as quais vão alimentando a dinâmica instalada.

Este processo, muito articulado com a busca da apropriação de renda fundiária por parte dos proprietários do solo e de promotores, vai acontecendo perante alguma passividade (ou, pelo menos, inoperância) por parte da Administração Pública, a quem cabe a tarefa de ordenamento do território. Corrigir o ciclo instalado não se afigura nada fácil, tanto menos quanto a facilitação da mobilidade corresponde a um paradigma, criado pelo modernismo, que se mantém até hoje, apenas contrariado pelo recente paradigma da sustentabilidade ambiental (por enquanto mais discursivo do que operativo). A questão, muito antes de ser técnica, é sócio/cultural e económico/financeira, exigindo decisão política.

O modelo instalado, no que respeita à atitude dos cidadãos, mas também da Administração Pública (investimentos; instrumentos de planeamento) assenta de facto no uso do automóvel privado. Contrariá-lo à escala macro da cidade, pressupõe (como todos sabem) uma forte aposta no transporte colectivo. Tal aposta, para ter consequências efectivas, requer a sua melhoria mas, também e sobretudo, significativas restrições ao automóvel, dificultando nomeadamente o estacionamento. Um estudo ainda relativamente recente de Kaufmann¹ relativo a cidades europeias das que habitualmente consideramos mais “civilizadas” (no caso, Berna, Grenoble, Génève, e

¹ Kaufmann, Vincent (2000), *Mobilité Quotidienne et Dynamiques Urbaines* ; Presses Universitaire, Lausanne

Lausanne), é muito claro no sentido de que: os cidadãos fazem uma leitura favorável ao uso do automóvel, de natureza mais subjectiva que objectiva, em detrimento dos transportes colectivos; a melhoria destes não é suficiente para alterar os hábitos relativos a modos de transporte; são os constrangimentos à utilização automóvel que poderão levar à sua não utilização; a atitude dos cidadãos poderá mudar, mas só após longo tempo de utilização dos transportes colectivos (como mostra o caso de Berna). Dito de outra forma, alterar o modelo instalado pressupõe afrontar a vontade actualmente dominante dos cidadãos e só terá resultado a médio/longo prazo.

A nível económico, uma alteração de atitude pressupõe também que as contas sejam feitas de forma diferente das mais habituais. Nestas, tem-se muitas vezes partido da ideia de que o Estado poderá assumir o custo da infra-estrutura, talvez o do material circulante e que pelo menos os custos da gestão/conservação terão que ser pagos pelos utentes. Afigura-se razoável, quando se aborda a questão numa perspectiva fechada, relativa a uma determinada oferta de transportes e centrada apenas na despesa pública. Mas a questão merece abordagem mais global, confrontando os custos assumidos globalmente pela sociedade em cada um dos modelos alternativos (individual e colectivo; público e privado) e considerando não apenas os custos financeiros, mas também a externalidades ambientais e energéticas. Com a internalização das externalidades poder-se-ia, talvez, chegar a conclusões diferentes.

A aposta no **transporte público pressupõe forte articulação com o ordenamento do território.**

São impensáveis transportes públicos para a recolha, casa a casa, de uma população dispersa. Transportes públicos pressupõem concentração de pessoas e/ou de actividades, assentam em trajectos e em paragens/estações. Os planos de ordenamento em Portugal poucas vezes surgem suficientemente associados a redes de transportes públicos; o pressuposto, mesmo que não seja expresso, é o de que a utilização dominante será a do automóvel.

A adopção de um modelo de mobilidade pressupõe a concomitante adopção de um modelo de ordenamento: tendo em consideração toda a realidade existente; explicitando redes que articulem opções modais com partes de cidade; perspectivando investimentos na infra-estrutura da mobilidade e políticas relativas ao uso das existentes; adoptando, ao mesmo tempo, decisões relativas ao uso do solo e às políticas para as concretizar.

De sublinhar a ideia de que, actualmente, qualquer intervenção se referencia à cidade existente, apenas acrescentando ou corrigindo usos ou dinâmicas nela instalados. O modelo a adoptar terá, então, que ter em conta as diferentes partes constitutivas da cidade, quanto aos usos e no que respeita às morfo-tipologias. Centralidades, áreas predominantemente habitacionais e zonas industriais terão obviamente que ser consideradas de forma específica, desde logo pelos diferentes fluxos que

originam. Também as diferenças morfo-tipológicas terão que ser consideradas na perspectiva da mobilidade.

A cidade antiga, que subsiste, e que os actuais conceitos de património impedem que seja demolida, não foi concebida para o automóvel, o qual ocupa muito espaço, para circulação e em estacionamento. É lógico, portanto, que nelas a aposta em transporte público tenha que ser mais expressiva.

As partes mais modernas e contemporâneas da cidade contínua seria de esperar que tivessem capacidade suficiente para o automóvel (o que em Portugal nem sempre acontece), pelo que nestes casos a aposta nos transportes públicos poderia ser mais supletiva, mais por razões ambientais e energéticas que funcionais.

O povoamento disperso, que hoje é de facto parte integrante da cidade, esse só poderá ser servido por trajectos articuladores de pontos nodais (desejavelmente associados a centralidades locais), às quais os residentes terão que aceder por transporte individual (automóvel ou de outro tipo).

Apostando ou não nos transportes públicos, as cidades são formatadas por elementos estruturantes, aqueles que, tanto do ponto de vista funcional, como do ponto de vista perceptivo², se revelam ao olhar do cidadão como de maior importância. Entre eles, estão inevitavelmente centralidades e equipamentos, rede viária principal e, desejavelmente, estrutura ecológica. Do desempenho destes elementos estruturantes, ao nível funcional e ao nível perceptivo e, sobretudo, da rede que estabeleçam entre si, resulta em grande parte a maior ou menor qualidade vivencial de uma cidade³.

No que respeita à **rede viária estruturante** o paradigma velocidade/automóvel tem trazido para a cidade algumas consequências negativas.

Os modernistas inventaram uma nova forma de fazer cidade, tendo independentizado (ao contrário do que sempre ocorrera até então) a construção de vias da construção de edifícios. Com o advento do automóvel, ganhou peso a engenharia viária e as consequentes soluções de viadutos, rotundas e raios de curvatura, servindo bem a circulação automóvel, mas ignorando todas as demais funções da cidade. Não se trata de negar a necessidade de existirem vias especializadas. Trata-se de sublinhar que, na cidade, as vias não deveriam ser projectadas como meras estradas, deveriam ser cuidadosamente articuladas com toda a ocupação envolvente, edificada ou paisagística, e com as funções pedonais, de estar e de circular, ao longo dela e/ou de atravessamento, conforme a solução adoptada. As avenidas barrocas, de perfil generoso (bem contrário à actual ganância fundiária) e de

² Kevin Lynch, “Imagens da Cidade” (1960) e “Boa Forma de Cidade” (1999)

³ Carvalho, Jorge, “Ordenar a Cidade” (2003), Quarteto, Coimbra

fachadas cuidadosamente estudadas, constituem exemplo a considerar, não tanto na sua forma exacta (referente à época), mas na ideia de que qualquer via, e sobretudo as estruturantes, têm que ser projectadas de forma integrada e interfuncional.

Uma nota também relativa à estrutura ecológica. A concepção dos espaços verdes das cidades foi evoluindo, do jardim francês ao parque anglo-saxónico, até ao *contínuum naturale* que desejavelmente cruzaria a cidade. Tal *contínuum*, estrutura ecológica urbana, tem funções naturais e de conforto ambiental, mas também de usufruto e de lazer, havendo grande vantagem que integre percursos com importância, assumindo todo o seu potencial estruturante. Tal perspectiva exige a sua integração em modelo de mobilidade, com percursos pedonais e de bicicletas, mas também, em muitos casos, marginando-a por via automóvel e frente construtiva. O que há a evitar é a solução, muito vulgar na prática urbanística em Portugal, em que a REN (conceito legal relacionado com o de estrutura ecológica) tem sido assumido pelos PDM's como mera servidão e, depois, aquando operações urbanísticas, é remetida para as traseiras dos edifícios, sem acesso, desqualificada, não raro servindo de lixeira.

A problemática da mobilidade surge associada a redes estruturantes, mas também a todo o **espaço público urbano**, o qual se destina ao circular e ao estar/estacionar das pessoas e de automóveis e demais veículos.

Todas essas funções têm que ser perspectivadas, articuladas, compatibilizadas, tarefa que se coloca às diferentes escalas territoriais e, sobretudo, à da unidade territorial de base, conceito que integra os de bairro e de unidade de vizinhança, mas também os de área central, zona industrial ou pólo universitário e ainda conjuntos de urbanização dispersa.

O desenho do espaço público não deve ser considerado de forma isolada, sendo parte integrante de uma qualquer opção morfo-tipológica, a qual inclui também os edifícios e respectivos lotes. Uma boa solução urbanística é a que consegue equilíbrio entre a oferta de espaço público e a respectiva utilização, evitando desperdícios de investimento e espaços abandonados, garantindo áreas suficientes e confortáveis para o desempenho de cada uma das funções, devidamente compatibilizadas entre si.

Em Portugal, regulamentação geral sobre o assunto resume-se à Portaria 1182/92, de conteúdo absolutamente anti-pedagógico, por se limitar a estabelecer um mínimo para o **perfil transversal dos arruamentos**, sem considerar a respectiva carga de utilização. Resulta que tal perfil (que mesmo sendo mínimo vai de facto sendo utilizado) é adequado a urbanizações de vivendas,

excessivo em zonas de povoamento disperso e muitíssimo insuficiente nas demais opções morfo-tipológicas.

Vale a pena chamar a atenção para o facto de que a diferenciação de funções ao nível da rua é essencialmente pós-industrial. Até então, o diverso tráfego, como as diversas funções que existiam na cidade, misturavam-se nas ruas unitárias. O modernismo trouxe a separação de funções (adoptando o conceito de zonamento) e a diferenciação de usos no espaço público e na própria rua, tendo inventado os passeios. O forte crescimento da presença automóvel e os consequentes perigos de atropelamento acentuaram a necessidade de tal diferenciação.

Não obstante, tal necessidade deve ser ponderada em cada caso.

Nas áreas muito pouco densas, não atravessadas por fluxos viários, como é o caso de muitas áreas de povoamento disperso, a carga de utilização recomenda ruas estreitas (6 a 7 metros são suficientes), as quais só funcionam se forem unitárias.

Também em áreas antigas (nomeadamente em muitos centros históricos) em que o espaço público é exíguo, obrigando por isso a fortes restrições à presença automóvel, se tem regressado crescentemente às ruas unitárias, essencialmente pedonalizadas, admitindo a sua utilização por veículos, mas criteriosa, com realce para o transporte público.

Ao contrário, nas áreas de construção recente e densidade média ou alta justifica-se que os passeios tenham largura suficiente não apenas para o circular, mas também para o estar das pessoas, incluindo fileira de árvores, eventualmente mobiliário urbano.

Muitos dos que actualmente pensam a cidade consideram que a velha rua marginada por construções constitui o melhor enquadramento para o encontro informal, as relações de vizinhança, a construção do tecido social que minimiza a marginalidade e a insegurança. A ser assim, há que acrescentar que na cidade actual (ao contrário da antiga) existe uma fortíssima presença automóvel, pelo que a desejável vivência urbana só pode ocorrer se existirem passeios de dimensão adequada. (3 a 8 metros pode, para tal, ser referência a adoptar).

Nestes casos, de espaço público diferenciado, há que não esquecer as pessoas de mobilidade condicionada, já que tal diferenciação é, por natureza, criadora de barreiras. Esta preocupação, reveladora de actuais preocupações sociais, tem tanta mais acuidade quanto se perspectiva um significativo aumento da população idosa nos países europeus.

Outra questão fundamental à qualidade de vida urbana passa pela resolução das necessidades de **estacionamento dos automóveis dos residentes**. Mesmo que o modelo de mobilidade adoptado à escala global da cidade aposte na inibição de utilização automóvel nas rotinas diárias, a sua posse

individual é, por ora e para os europeus, um dado adquirido, havendo que pensar em dimensionamentos que se aproximem de 1 carro/adulto ou, o mesmo é dizer, 2 carros/fogo.

Para as novas áreas urbanas nada justifica que não sejam previstos estacionamentos em quantidade suficiente, considerando e distinguindo públicos e privados, procurando que estes últimos percam visibilidade.

Para as áreas antigas, a necessidade é igualmente pertinente, ainda mais quando mostram tendência para perder residentes e se entende necessário promover a sua reutilização. Nestas, a solução não deve ser procurada edifício a edifício, o que as iria descaracterizar, mas através de silos enterrados ou aéreos, neste caso em substituição de alguns dos edifícios existentes.

Concluindo e resumindo o que atrás foi dito:

- O aumento da mobilidade, constituindo uma importante conquista do séc. XX e tendo trazido grandes vantagens, trouxe também problemas de enorme gravidade, que exigem decisão política.
- O conteúdo de tal decisão, nomeadamente no que às cidades diz respeito, terá que passar por constrangimentos (maiores ou menores) à utilização individualizada do automóvel (não obstante ser muito difícil, porque contrária à dinâmica instalada) e terá que articular planeamento da mobilidade com ordenamento do território.
- Tal ordenamento deverá articular-se com a explicitação e qualificação de rede estruturante da cidade, na qual se inclui rede viária e estrutura ecológica.
- As vias dessa rede estruturante, como as demais, devem ser concebidas de forma integrada, considerando e articulando as diversas funções que ocorrem na cidade e não apenas a circulação automóvel.
- Ao nível de cada unidade territorial de base as problemáticas da mobilidade devem ser assumidas como parte integrante do desenho do espaço público, procurando soluções diferenciadas em função de usos e de características morfo-tipológicas.
- No desenho de tais soluções, comparativamente às práticas instaladas em Portugal, há que aumentar os espaços para os peões e que prever estacionamento suficiente (o espaço para a circulação automóvel é habitualmente suficiente, ou até excessivo).