

As metrópoles também têm lugares. O caso do bairro de Setúbal Nascente, Portugal

The metropolises also have places. The case of the Setúbal Nascente neighborhood, Portugal

Jorge Gonçalves
António Costa
Luís Sanchez Carvalho

Resumo

A abordagem estratégica revela-se essencial como forma de, partindo dos recursos existentes e da dinâmica de atores, conceber cenários credíveis de futuro que, longe de permitir adivinhar o futuro, fornecem instrumentos para a construção de parte significativa desse futuro desejado. Dessa renovada abordagem aos conjuntos de habitação de interesse social em crise na Área Metropolitana de Lisboa resultou um conjunto de medidas inovadoras e consensualizadas. Este artigo visa descrever a experiência do Plano Estratégico de Setúbal Nascente que incidiu num dos mais emblemáticos bairros sociais da Área Metropolitana de Lisboa que optou por uma abordagem metodológica diferenciada, equacionando vários cenários de desenvolvimento e assumindo uma solução que teria de ser a várias escalas – do local ao regional –, fazendo convergir o direito à habitação com o direito à cidade.

Palavras-chave: cidade; plano estratégico; bairro social; coesão urbana; integração metropolitana.

Abstract

The strategic approach is essential as a way to, from existing resources and the dynamics of actors, design credible scenarios for the future. These scenarios, far from enabling to divine the future, provide tools to build a significant part of that desired future. This renewed approach to the social neighborhoods that have been in crisis in the Metropolitan Area of Lisbon has produced a number of consensual and innovative measures. This paper aims to describe the experience of the Strategic Plan for Setúbal Nascente (Portugal), which focused on one of the most emblematic social neighborhoods in the Metropolitan Area of Lisbon. The Plan opted for a different methodological approach, equating various development scenarios and assuming a solution that would have to be at different scales – from local to regional –, bringing together the right to housing and the right to the city.

Keywords: city; strategic plan; social neighborhood; urban cohesion; metropolitan integration.

Introdução

Quase século e meio após a revolução industrial, a habitação continua a afirmar-se como um dos problemas maiores das nossas sociedades, pois, ao mesmo tempo que se considera que é central para a dignidade humana e para a plena inclusão social, também é verdade que ainda não foi possível encontrar uma solução definitiva. Engels (1975), aliás, vai mesmo mais longe afirmando que é impossível sua resolução no quadro do sistema burgês de funcionamento da sociedade.

Para lá da diacronia presente em quase todos os países ocidentais – reveladora de uma sucessão de políticas de habitação que ora ampliam ora reduzem seus públicos-alvo ou oscilam entre um maior envolvimento público e uma maior participação do setor privado ou ainda enveredam alternativamente entre o arrendamento e o estímulo à aquisição (Kemeny, 1992, 1995) – é também evidente uma sincronia diversificada pela realidade múltipla, consoante países e regiões, que relaciona o problema com as políticas de enfrentamento (King, 2003, 2004, 2006, 2009).

Esses pilares históricos têm agora de conviver com um mundo em transformação profunda, em grande parte motivada pelas ondas de choque produzidas pela globalização nos domínios econômico-financeiro, social e político. Estamos, por isso, de acordo com Bógus quando afirma que "(...) as cidades contemporâneas têm passado por constantes mudanças em sua dinâmica socioespacial, fato que tem promovido a valorização e ampliado o debate das questões urbanas (...)" (2008, p. 126).

Essas mudanças tornam óbvios os efeitos no entendimento de todas as questões quotidianas que se colocam às sociedades e, muito em particular, à habitação. Esta esteve, aliás, no olho do furacão financeiro que ainda hoje deambula pelas pequenas e menos pequenas economias financeiras europeias.

Todavia, permaneceu invisível durante muito tempo, como que a incubar, quando apenas afetava segmentos sociais marcados pelo preconceito e pelas limitações econômicas. Como lembra oportunamente Harvey (2010),

Algo de sinistro despontou nos Estados Unidos em 2006. A taxa de execuções nas hipotecas à habitação em zonas de baixo rendimento de cidades antigas como Cleveland e Detroit registou um aumento súbito. Mas os burocratas e os média não repararam porque os indivíduos atingidos eram sobretudo negros, imigrantes (latino-americanos) ou mulheres de famílias monoparentais, com baixos rendimentos. (p. 13)

Já nos anos 90, o problema existia para os negros em especial:

Entre 1998 e 2006, antes de a crise das execuções se evidenciar em toda a sua extensão e gravidade, estimava-se que os negros tinham perdido entre 17 mil milhões de dólares em valores de ativos, por terem contraído os chamados empréstimos de alto risco (*subprime*) para compra de habitação própria. (Harvey, *idem*, *ibidem*)

Foi durante o ano de 2007 que tudo se tornou mais claro. A classe média branca começava a ficar afetada pela crise e pelas execuções hipotecárias até aí apenas circunscritas às

minorias negra e latino-americana. Por outras palavras, a pobreza chegou também aos subúrbios da América. O aumento da pobreza nos EUA, na primeira década do século XXI, foi de 53% nos subúrbios e menos de metade desse valor nas cidades. Convém ainda sublinhar que dois terços dessa variação ocorreu entre 2007 e 2010 (USA Census, 2011). Estourou assim a bolha do mercado imobiliário.

Em Portugal, a crise não demorou a chegar e, mais uma vez, a eleger a habitação como um alvo fácil. Todavia, relembre-se que, já desde os meados do século passado, se sentiam mudanças na sociedade portuguesa com “o desenvolvimento tecnológico e a extensão da produção capitalista à agricultura, a abertura ao mercado externo e a integração transnacional por via da adesão à EFTA (1959), bem como o regresso dos ex-colonos” (Ferreira, 1987, p. 22). Compreende-se assim que, na década de 60 do século passado, as estimativas apontavam para uma carência de 500 mil fogos (Ferreira, idem).

Nos EUA como em Portugal (entre outros países), por motivos e estratégias diferentes, a habitação estando presente ativamente nos sonhos individuais é usada como instrumento de manipulação pelo poder quer político – por meio das políticas de habitação social ou das políticas de apoio ao arrendamento ou ainda ao acesso ao crédito bonificado – quer econômico – através do interesse financeiro que ali vê uma forma muito segura de se ampliar e aplicar os excedentes de capital. A lógica produtivista da habitação predominava sobre qualquer outra preocupação (qualificação, gestão, ...).

Algumas décadas passadas e várias políticas de habitação depois, em Portugal os *working poor* constituíam 12% dos 1,8 milhões em risco de pobreza (INE, 2009). Mais uma vez a habitação assume sua centralidade nos dramas individuais. A redução dos rendimentos mensais, o aumento dos impostos sobre o imobiliário e ainda o de todos os consumos inerentes à habitação, conjugados com a ocorrência ou iminência do desemprego, implicaram o agravamento do endividamento familiar sempre estimulado pelo setor financeiro. Com ele chegaram as dificuldades no pagamento das hipotecas da habitação própria explicando-se assim a multiplicação de anúncios na comunicação social relativos a leilões e execuções fiscais de imóveis particulares.

Da perda da habitação à perda da cidadania é um passo excessivamente curto.

Bairro social ou bairro problemático

As cidades são, antes de mais nada, feitas de pessoas. São essas pessoas que dão viabilidade às atividades e funções urbanas. Sem elas não haveria promoção imobiliária, dinamismo econômico, investimento cultural. Por mais que a desmaterialização da vida coletiva que parece aprofundar-se e a cada vez mais evidente compressão espaço-temporal inicialmente vislumbrada por Harvey (1989) nos queiram fazer esquecer sua centralidade.

Mestre nesse percurso de despersonalização, o neoliberalismo reafirma o reinado

da racionalidade econômica e a pertinência da irrealidade financeira na ação do Estado. É transversal a ideia que os serviços públicos se devem pagar a si próprios embora, se assim fosse, o Estado na verdade não seria necessário, o Estado seria obrigado a uma função supletiva. Teria sido a dinâmica “natural” do sistema de mercado a encontrar as melhores fórmulas para levar esses serviços a todos sem exceção. Teria sido assim com a educação, com a saúde, com o apoio social, transportes públicos, cultura, entre outros campos essenciais à vida coletiva.

A percepção que a habitação é um direito fundamental está consagrado na Constituição da República Portuguesa, no seu artigo 65. Surge, aliás, na sequência do entendimento que é ao Estado que incumbe corrigir as limitações da promoção privada, bem como a enorme carência instalada. As políticas visando a correção desse déficit foram muitas e diversas, recuando muitas décadas até 1974. O objetivo nunca foi alcançado.

Para a descompressão do problema muito contribuíram as estratégias informais seguidas pelas famílias muitas vezes com a conivência das autoridades centrais e locais: alojamentos com materiais precários, alojamentos clandestinos, subarrendamentos/sublocação, ocupação de alojamentos degradados, coexistência familiar, sobreocupação do fogo, ...

Os Planos Integrados foram uma das políticas dirigidas à habitação para populações com menores rendimentos consagrados no III Plano de Fomento (1968-1973), mas que se relacionavam com áreas particularmente interessantes para o desenvolvimento econômico (polos de indústria pesada) e que para isso

importava atrair e fixar populações. Estimava-se a produção de 50 mil alojamentos, e para isso criou-se o Fundo de Fomento da Habitação (FFH). Foram os casos, na Área Metropolitana de Lisboa do PIS – Plano Integrado de Setúbal e do PIA – Plano Integrado de Almada, entre outros.

À mesma perspectiva corresponderam problemas semelhantes, isto é, essas áreas pela sua extensão encontraram sempre locais de implantação à margem dos tecidos urbanos consolidados revelando por tal problemas de articulação com a cidade acoplada. Por outro lado, e contrariando os objetivos iniciais de integração, o caráter modernista do desenho urbano adotado acaba por lhe conferir, pela amplitude da rede viária, do estacionamento e do restante espaço público, questões de coesão interna. Finalmente, a própria arquitetura dos edifícios acaba por conferir a esses territórios a ideia de uma tripla exclusão física-urbana, urbanística e arquitetônica.

Acresce a essa forte exclusão, que o território se impôs a si próprio, a que resulta de uma polarização social decorrente de uma homogeneidade das populações alojadas.

Foi da condensação dessas particularidades que gradualmente a ideia de Bairro Social foi migrando para Bairro Problemático, não obstante o esforço financeiro feito para colmatar a degradação física do edificado e do espaço público e ainda na desnificação das redes de equipamentos e de apoio social. Em alguns casos ocorreram mesmo programas dirigidos a famílias e indivíduos ampliando competências, estimulando a organização coletiva, promovendo a participação pública, entre outros objetivos.

Essas soluções, ao mesmo tempo que revelam uma genuína preocupação com esses territórios e comunidades, não deixavam, paradoxalmente, de confirmar o estigma que sobre eles pende ampliando o fechamento de famílias e bairros. Não negando os progressos alcançados e a eventual dificuldade de sempre dispôr de paradigmas alternativos de intervenção continuam por delimitar os efeitos dos programas, projetos e ações a que se submetem os mesmos territórios, indiciando o caráter avulso e provisório de cada um. Perpetuam-se as dificuldades de inclusão de famílias e territórios e ganha renovada projeção a oposição do direito à habitação com o direito à cidade.

Assim, entre a pressão da visão neoliberal e a repetição de intervenções estereotipadas, as políticas de habitação dirigidas a segmentos mais vulneráveis da população continuam a prosseguir o objetivo de contribuir para a construção de territórios mais integrados e tolerantes (Mendes e Malheiros, 2007).

Se essas eram questões situadas no campo da produção da habitação, muitas outras se poderiam colocar no campo da gestão do parque habitacional que foi sendo criado. Em particular, a demissão que afetou as administrações centrais locais no acompanhamento dos trajetos feitos pelas famílias em termos sociais, desistindo de considerar a habitação social como um apoio transitório (embora possa acabar por ser para a vida, por incapacidade financeira da família).

Um outro sinal do alheamento do Estado das preocupações de gestão foi o que derivava dos modelos de gestão muito centralizados em estruturas administrativas distantes (mesmo se desconcentradas no seio dos próprios bairros). O envolvimento de estruturas

locais – associações, condomínios, ... – ou do movimento cooperativo, por exemplo, quase nunca foi considerado.

Chega-se, então, a uma situação em que, diante dos múltiplos problemas suscitados por esses territórios, era inadiável uma reflexão sobre o futuro e a operacionalização de uma estratégia coerente de enfrentamento desses desafios.

Do direito à habitação...

A história de um bairro de interesse social – administração direta, indireta e autônoma –, dirigido a populações de baixos rendimentos ou de rendimentos pouco adequados aos valores praticados pelo mercado imobiliário, pode ter um perfil ascendente ou um perfil descendente. No primeiro caso encontramos, no caso de Lisboa, Portugal, as áreas residenciais das décadas de 40 a 60 do século passado, tendo começado alguns (Bairros de Madre de Deus, Caselas, Encarnação, Santa Cruz, ...) a ser pensados inicialmente na sequência do “Estudo de Bairros Operários” confluindo depois no projeto “novos bairros”, moradias organizadas sob o princípio da cidade-jardim. Outras tipologias podem encontrar-se segundo os princípios modernistas da Carta de Atenas como Alvalade ou os Olivais, também em Lisboa. No segundo caso, parece encontrar-se a produção habitacional dos anos 70 do século XX (ou que maturou a partir dessa data) que, após os efeitos iniciais (elevação da autoestima dos residentes, o alargar de expectativas pessoais e familiares), o passar dos anos revelou circunstâncias mais amargas, estreitando as relações entre bairros sociais e bairros problemáticos.

Esse percurso divergente de bairros de habitação de interesse social com gênese semelhante mereceria uma atenção exclusiva, mas que não é oportuno abordar neste artigo. Porém, interessa pelo menos sublinhar as intervenções efetuadas nos que apresentaram processos descendentes. A generalidade dos programas foi concebida e concretizada com o apoio de fundos comunitários e acabou por incorporar os princípios que moldavam todas as intervenções dessa natureza na União Europeia. No fundamental celebravam a necessidade de abordar a dimensão social, econômica e física, na convicção de que só esse tripé daria coerência e viabilidade às ações. Em Portugal, desde o Programa de Iniciativa Comunitária Urban I e II, passando pelo Programa de Reabilitação Urbana (PRU) até o Programa Integrado de Qualificação das Áreas Suburbanas da Área Metropolitana de Lisboa (PROQUAL) ou à recente Iniciativa Bairros Críticos (IBC), não houve sinfático desvio a essa filosofia de intervenção.

Como curiosidade, refira-se que o mesmo bairro poderá ter sido submetido a mais do que um destes programas, denunciando insuficiências ou necessidade de complementaridades com outras ações.

A criação do bairro satisfaz uma necessidade fundamental – o direito à habitação – estendendo-se até hoje as intervenções de manutenção e reabilitação que, ao se centrarem em exclusivo nestes territórios, acabam por lhes negar ou dificultar outro direito essencial – o direito à cidade.

Dito de outro modo, a desmontagem do efeito ilha continuamente recriado até em intervenções razoavelmente recentes é hoje uma prioridade embora nem sempre fácil ou

pacífica. A migração ascendente, no fundo, corresponde à aspiração de fazer evoluir o direito à habitação para um direito à cidade.

... ao direito à cidade: repensar o Plano Integrado de Setúbal

O Plano Estratégico de Setúbal Nascente (PESN) foi lançado pelo Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana (IHRU) em colaboração com a Câmara Municipal de Setúbal (CMS) no contexto de um protocolo realizado entre as duas entidades em 2007.

Objetivos centrais – Tinha como objetivo, baseado num diagnóstico social, educacional, cultural, habitacional, econômico e urbanístico, propor políticas integradas que permitissem a progressiva ocupação, recuperação e integração daquela parcela do território na cidade.

O PESN (sujeito a apresentação pública até 18 de março de 2011 e, entretanto, já aprovado pelo IHRU e CMS), visa também a definição de um modelo de ocupação que incluisse a reabilitação integrada do tecido urbano e a elevação dos padrões de qualidade arquitetônica e construtiva, envolvendo interesses privados e públicos.

A metodologia seguida estruturou-se do seguinte modo:

Fase 1 – Análise e Diagnóstico

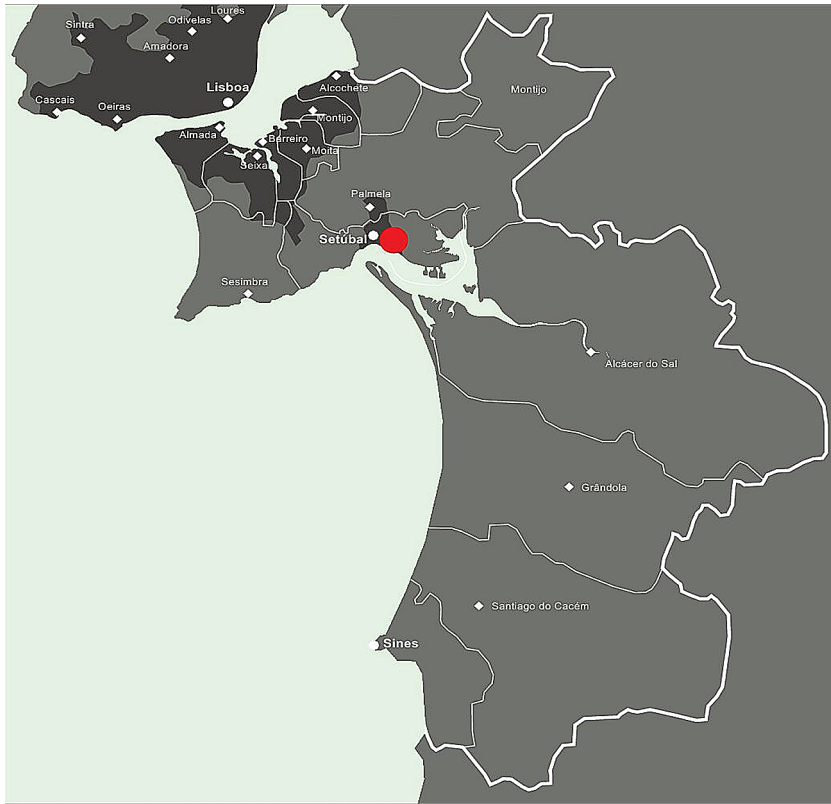
Fase 2 – Proposta

Etapa 1 – Visão

Etapa 2 – Modelo Territorial

Etapa 3 – Quadro de Intervenção e Desenvolvimento

Figura 1 – Setúbal no contexto da Área Metropolitana de Lisboa e do Litoral Alentejano



Fonte: IHRU, Atkins e Espaço e Desenvolvimento, 2011.

Na sequência da aprovação do PESN, segue-se a elaboração do Plano de Urbanização para dar forma às orientações estratégicas com um Instrumento de Gestão territorial.

A matriz territorial – dinâmicas e posição – A cidade de Setúbal tem um contexto de localização local, regional e nacional excepcional. Beneficia da articulação do sistema rodoviário e ferroviário; contexto logístico pela proximidade da (prevista) maior plataforma logística do país a instalar no Poceirão, do con-

texto marítimo portuário oferecido pelo Porto de Setúbal e Sesimbra e está na charneira de duas das áreas de maior dinamismo em nível nacional: Lisboa e o Litoral Alentejano.

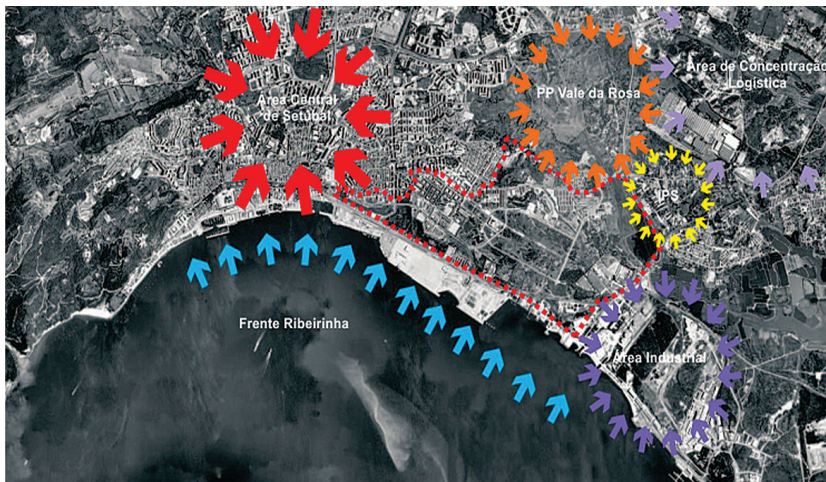
Essa posição privilegiada em conjugação com uma capitalidade resultante da presença de funções de nível superior permite explicar a manutenção de uma expressiva capacidade centrípeta dirigida a indivíduos (+6% de 2001 para 2011), famílias (+14%), alojamentos (+13,4%) e edifícios (+16,7%).

Figura 2 – Expressão da área do PESN na cidade de Setúbal



Fonte: IHRU, Atkins e Espaço e Desenvolvimento, 2011.

Figura 3 – As múltiplas pressões e centralidades envolventes à área do PESN



Fonte: IHRU, Atkins e Espaço e Desenvolvimento, 2011.

A contribuir para essa atração também não deve ser alheio o fato de Setúbal surgir como muito competitiva no mercado imobiliário na zona sul e, sobretudo, no que respeita ao valor/m² dos imóveis usados (cf. Associação dos Profissionais e Empresas de Mediação Imobiliária de Portugal-APEMIP).

A zona integrada no PESN ocupa uma superfície de cerca de 350 ha, situados no limite Sul/Nascente de Setúbal, cuja perifericidade física e social tem marcado incontornavelmente sua história recente. Trata-se de um território caracterizado por um mosaico rico em diversidade, mas cujas descontinuidades e mesmo conflitualidade de usos não permitem por agora qualquer associação a uma lógica verdadeiramente urbana.

As infraestruturas de acessibilidade têm vindo a constituir-se como elementos fortemente marcantes da ocupação e, sobretudo, da vivência desse espaço, vitimizado pela lógica de “atravessamento”.

Na frente Sul do PESN, é novamente um corredor de infraestruturas de mobilidade, rodo e ferroviárias (Estrada da Graça e linha de Caminho de Ferro), que se assume como suporte das ligações com as envolventes metropolitanas, mas que, ao mesmo tempo, exerce um efeito barreira entre esse território e a frente ribeirinha.

Os cerca de 350 ha do PESN, diante do perímetro atual da cidade, representam quase sua duplicação. Essa comparação, ainda que apenas aproximada, chama a atenção para as potenciais implicações que o relançamento urbano e econômico dessa área poderá vir a significar.

A área do PESN encontra-se numa posição (na aceção da relação com elementos espaciais estruturantes, proposta por Ribeiro (1986) interessante e até chave, diante das polaridades difusas envolventes – Instituto Politécnico de Setúbal, Porto de Setúbal, Urbanização de Vale da Rosa, Área Industrial e a cidade canônica.

Em uma avaliação prospectiva da Área de Intervenção (AI), é incontornável como aspecto marcante desse território sua inserção geográfica, tanto no contexto metropolitano, como no de uma região que se alarga ao Litoral Alentejano. Igualmente determinante para qualquer futuro que se desenhe no âmbito do PESN é seu posicionamento no município.

De fato, a continuidade física que detém com o tecido urbano da cidade, sua proximidade ao centro histórico, o potencial de relação com a frente ribeirinha, seu papel de interface com as polaridades emergentes em torno do Instituto Politécnico e Polo Tecnológico e, finalmente, a extensão da sua frente Sul/Nascente de cariz eminentemente portuário-industrial traduzem bem a complexidade desse território, mas também seu caráter estratégico para o desenvolvimento e plena integração da Cidade.

Apesar disso, e paradoxalmente, esse posicionamento não lhe possibilitou até hoje uma ruptura com o estatuto de perifericidade ancorada nos pesados antecedentes e dinâmicas de exclusão que esse território “incorporou”. Ainda encapsulado por barreiras diversas, de natureza física, social e econômica, tem resistido às diversas operações tendentes à sua coesão e integração no espaço social e

urbano da envolvente. Por tudo isso, parece evidente a urgência de uma centralidade forte e agregadora, capaz de articular todas as polarizações envolventes.

Socioeconomia – Em 2001 (último ano para o qual ainda é possível ter dados com detalhe), Setúbal Nascente acolhia 8.638 indivíduos, representando 7,4% da população do município e quase um décimo da população da cidade. Apesar dos atuais baixos níveis de escolaridade e de um significativo desemprego, regista-se um gradual aumento dos níveis de escolaridade da população o que é, certamente, um fator indutor da qualificação do tecido social a médio-longo prazo e indicador de inclusão social. Todavia, são ainda muito marcantes a dependência dos apoios sociais (rendimento social de inserção, desemprego, habitação, ...), a fragilidade das competências profissionais ou a desestruturação familiar.

Essa marca estigmatizante é amplificada pela densidade dos *working poor* e pelas situações de tensão e conflito em algumas zonas da AI (nomeadamente no Bairro da Bela Vista) reforçando o estigma por via do efeito conjugado da redução cognitiva e do evitamento experiencial (i.e., evitar ter a experiência de visitar o bairro) para as pessoas, famílias e associações aí fixadas.

Habitação e condições de habitabilidade – A proximidade dos bairros residenciais inscritos na AI ao centro urbano e as vistas largas e sugestivas – a Bela Vista – sobre o Estuário são marcas distintivas desse território. Em 2001, eram 892 edifícios os que se implantavam em Setúbal Nascente, sendo quase dois terços posteriores aos anos 70. Esse universo correspondia a 4% do município. Por seu lado, os 32.659 fogos existentes na AI elevavam-se a 5,9% do total concelhio, revelando maior densidade residencial.

Figura 4 – Principais eixos e ligações de transporte (rodoviário, ferroviário e marítimo)



Fonte: IHRU, Atkins e Espaço e Desenvolvimento, 2011.

A existência de equipamentos sociais de proximidade e de outros equipamentos recentes no bairro (nomeadamente de eendogeneizounsino) ou nas proximidades, a presença de espaços físicos de qualidade na envolvente (Parque Verde da Bela Vista e zonas verdes) e as acessibilidades e rede de transportes bastante aceitáveis reforçam essa caracterização de uma parte de Setúbal que, geralmente, não está associada a fatores positivos como os elencados. Perdura, ainda, a imagem da “outra face” da AI, marcada pela degradação do edificado e a deterioração das infraestruturas do fogo, pela limitada diversidade funcional dos edifícios (explicando a falta de comércio e serviços em algumas zonas), pelo fechamento dos bairros – barreiras e fronteiras bem definidas – sem propiciar o contato com o exterior. Marcas essas que são sublinhadas, pelo recente e expressivo aumento dos fogos vagos e devolutos.

É possível sistematizar assim as debilidades e potencialidades:

Síntese – Debilidades

- Vulnerabilidade do tecido social pelas dificuldades de inserção na vida ativa
- Estigma do Bairro da Bela Vista, por via da redução cognitiva e do evitamento experiencial
- Fraca integração/articulação institucional
- Degradação urbanística e forte expressão dos sinais de insegurança
- Irradiação dos equipamentos limitada aos Bairros de Setúbal Nascente
- Fraca atratividade e dinâmica da AI, permanência de áreas expectantes
- Monofuncionalidade e descontinuidade do tecido urbano
- Fraca permeabilidade e articulação com o tecido consolidado da Cidade

- Degradação da imagem urbana e presença de fatores de desqualificação da paisagem
- Efeito de barreira das infraestruturas de acessibilidade

Síntese – Potencialidades

- Sentimento de pertença ao Bairro (em contextos problemáticos)
- Forte papel das organizações de ação local e movimentos associativos
- Boa cobertura de equipamentos coletivos dirigida a diferentes públicos-alvo
- Muito boa acessibilidade local e regional
- Continuidade física com o tecido consolidado da cidade
- Capacidade construtiva disponível
- Dimensão cadastral e expressão da propriedade pública do solo
- Excepcional perspectiva visual sobre o Estuário e referenciação do território
- Diversidade e riqueza de ambientes naturais e valores paisagísticos

Visão Estratégica – A necessidade de identificar um fio condutor para a intervenção conduziu à visão de um território que “aproveitará os seus recursos naturais e paisagísticos de excelência para, em conjugação com a promoção dos valores da cidade e da sua localização de interface entre a Península de Setúbal e o Litoral Alentejano, contribuindo para reposicionar Setúbal como centro metropolitano de relevo e permitindo o reassumir da sua condição de capital no contexto da Costa Azul” (IHRU, 2011, p. 18).

A Música assume-se como o elemento mobilizador da mudança, afirmando Setúbal Nascente, Cidade da Música: Um Território de Cultura e Conhecimento; Um Destino de Turismo e Lazer; Um Espaço Qualificado para Habitar.

Justifica-se especificar sobretudo o que respeita à Habitação já que Setúbal Nascente encorajará o re-equilíbrio da Cidade bem como a requalificação e diversificação das formas de habitar, favorecendo a criação de diferentes espaços residenciais atractivos, orientados para segmentos distintos do mercado de habitação:

Frente de Reabilitação Urbana – O novo quadro jurídico-administrativo da reabilitação será convocado para uma operação de vanguarda, que garanta a preservação dos valores locais, conjugada a uma alteração significativa dos padrões de intervenção sociourbana.

Essa estratégia será articulada com a lógica de revitalização do Centro Histórico e deve promover a continuidade e permeabilidade do tecido urbano de toda a cidade, associados a uma intensa qualificação do espaço público; à promoção da segurança; uma mobilidade mais sustentável; à dinamização do comércio local; à valorização dos equipamentos existentes.

Frente de Estruturação e Consolidação Urbana – Será criada uma nova frente edificada multifuncional, densa e contínua, que integre espaços para habitação, comércio, serviços e equipamentos ao longo de um eixo de mobilidade, com um perfil e um tratamento do espaço público de carácter intensamente urbanos.

Assegurando a continuidade do tecido da cidade bem como a articulação entre a Belavista e as Manteigadas/IPS/Polo Tecnológico, esse eixo afirmará o transporte público e os modos suaves e constituir-se-á como um marco referenciador de Setúbal Nascente.

Frente de Promoção – O aproveitamento das qualidades cênicas e naturais bem como dos recursos urbanos de Setúbal Nascente serão potenciados com a criação de espaços turístico-residenciais de elevada qualidade, muito baixa densidade e forte integração na paisagem e valores locais.

Objetivos das Propostas

Objetivos gerais		
Sustentabilidade socioeconômica	Tecido urbano e mobilidade	Paisagem e ambiente
<ul style="list-style-type: none"> • Dinamizar a estratégia global por via de uma nova lógica – de modernização – da reabilitação urbana. • Sustentar a instalação de equipamentos indutores de centralidade territorial e, consequentemente, indutores de dinâmica econômica. • Qualificar e abrir para e à cidade a rede de equipamentos existente: de cultura, desporto, recreio e lazer, mas também de educação. • Qualificar, diversificar e ajustar a oferta de habitação. • Promover a multifuncionalidade, favorecendo a qualificação e diversificação do comércio (nomeadamente restauração) e dos serviços. • Reforçar a lógica da multifuncionalidade por via da promoção de (novas) atividades relacionadas com o turismo de elevada qualidade ou com a indústria de grande sofisticação tecnológica. • Promover o emprego e a qualificação socioprofissional da população. • Reforçar o envolvimento das comunidades locais na implementação das ações de regeneração urbana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantir a articulação e/ou continuidade da área do PESN com o tecido envolvente, urbano, terciário e logístico-industrial. • Preencher, consolidar e referenciar a malha urbana, mas garantir a preservação de áreas de reserva para expansão de longo prazo da cidade. • Valorizar os elementos patrimoniais locais, de caráter urbanístico e arquitetônico. • Promover a legibilidade do tecido urbano e sua projeção exterior, aproveitando os marcos urbanísticos e paisagísticos do local e envolvente. • Definir uma rede de espaços públicos qualificada e hierarquizada que se articule com as novas centralidades a criar e com os espaços existentes ou previstos na envolvente • Incrementar a multifuncionalidade dos usos do solo. • Articular a densificação do tecido construído com a escala do espaço público e com a política de transporte público. • Completar e hierarquizar a rede viária local, articulando as ligações com a cidade, o concelho e a AML. • Reduzir as necessidades de deslocações, minimizar a dependência do automóvel e favorecer a utilização do transporte público. • Assegurar a integração entre os diferentes modos de transporte e promover os modos suaves. 	<ul style="list-style-type: none"> • Implementar uma rede ecológica local em articulação com a rede ecológica da cidade, do concelho e da área metropolitana de Lisboa. • Apostar intensamente na preservação e valorização dos valores naturais locais. • Usar as áreas verdes como áreas tampão, áreas de proteção a usos sensíveis e áreas de remate. • Proteger e valorizar o sistema de vistas de e para a baía e zona ribeirinha, favorecendo ativamente sua função. • Aproveitar as características da ZE para o desenvolvimento de atividades de ar livre, potencializando a utilização do espaço público, das zonas naturais e das áreas verdes. • Promover um modelo territorial que contribua para a redução de necessidades energéticas e favoreça o conforto acústico.

Essas áreas complementarão a oferta da envolvente (Sesimbra, Palmela, Alcácer do Sal e Grândola) integrando Setúbal na rede regional de turismo residencial, contribuindo para sua afirmação como destino turístico e Capital da Costa Azul. O funcionamento desses equipamentos deverá satisfazer parte da procura de emprego de Setúbal Nascente.

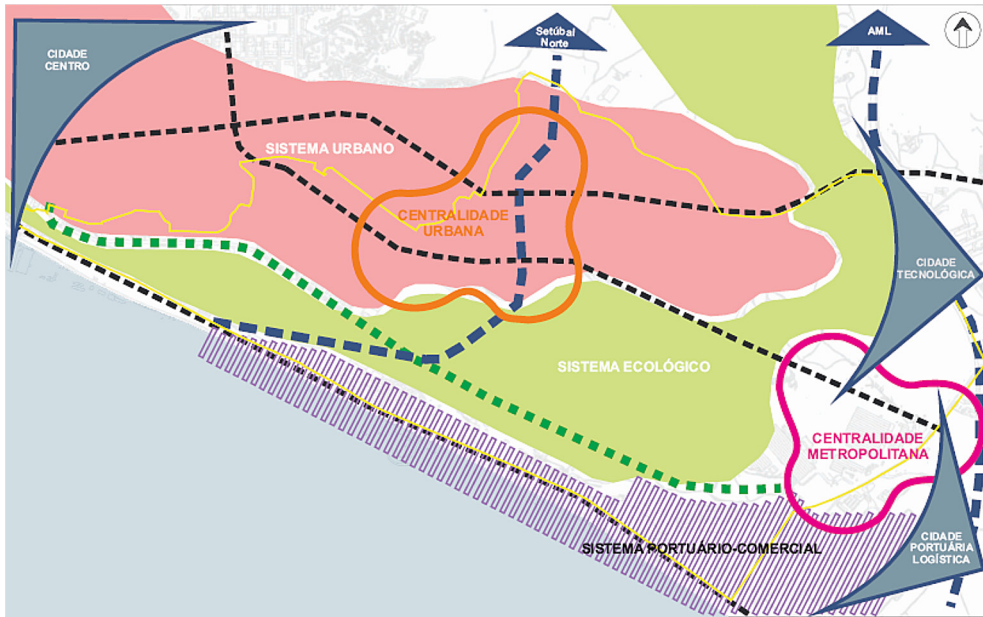
Como forma de agilizar a concepção do modelo de intervenção foi ainda definido um conjunto de objetivos de referência. Trata-se agora de concretizar esse conjunto de referências nos seus suportes mais operativos de natureza territorial, sendo esse o propósito da construção do Modelo Territorial para Setúbal Nascente.

O Modelo de Intervenção – A Visão para o território de Setúbal Nascente promove a afirmação de um conjunto de eixos estratégicos,

fundamentais não só para esse território como para a afirmação de regional de Setúbal. O Modelo Territorial assenta em uma rede de corredores de mobilidade, com funções muito distintas no quadro global da intervenção, mas que genericamente completam e consolidam a ainda inacabada rede radio-concêntrica da Cidade.

São quatro grandes eixos longitudinais que asseguram as ligações Nascente/Ponte, ou seja, permitem consolidar as relações entre o centro da Cidade e as diferentes polaridades que se têm vindo a organizar na franja oriental periurbana (área portuária-industrial, Instituto Politécnico de Setúbal, zona logística), e duas potentes distribuidoras circulares. Essa malha acaba por ajudar a delimitar as duas grandes centralidades propostas: Centralidade Urbana e Centralidade Metropolitana.

Figura 5 – Modelo Territorial aprovado para a área do PESN



Programas Estratégicos – A este modelo de expressão territorial associam-se um conjunto de cinco programas estratégicos que lhe conferem conteúdo e o caráter inovador em nosso entender. Destaca-se naturalmente o sistema de sustentabilidade socioeconômica que se desdobra em dois Programas:

1) *Programa de Intervenção Sociourbana*: programa que pretende a articulação da dimensão social com a dimensão urbana convergindo para uma nova relação desta área com a Cidade e a AML no seu todo.

As dinâmicas sociodemográficas conhecidas, quer da cidade de Setúbal quer do interior do PESN, manifestam claras oportunidades e urgência de integração, fundamentalmente a partir de vários instrumentos e ações: mobilidade residencial; diversificar o tecido social; complexificar a oferta residencial; capacitação da população para a vida ativa e empreendedorismo; integração das respostas sociais oferecidas; alargamento e diversificação da oferta de oportunidades de emprego.

Esquema geral de programas a desenvolver

Sistema	Programa	Intervenções estratégicas
Sistema de Desenvolvimento Urbano	Programa de Espaços Públicos	Rede de grandes praças Rede de pequenas praças Rede linear
	Programa de Reabilitação Urbana	
Sistema de Equipamentos de Utilização Coletiva	Programa de Equipamentos	Parque Central Parque da Cidadania Parque da Música e do Som
Sistema de Mobilidade	Programa de Mobilidade	Rede viária e modos suaves Metrô de superfície
Sistema de Ambiente e Paisagem	Programa de Proteção Ambiental e Paisagística	Valorização da encosta Proteção da várzea Rede ecológica local
	Programa de Valorização Urbano-Turística	Campo de golfe Estrada panorâmica/Miradouros
Sistema de Sustentabilidade Socioeconômica	Programa de Intervenção Sociourbana	Gestão do parque residencial público Plano de capacitação da população ativa Plano de intervenção social integrada
	Programa de Promoção Territorial	Plano de marketing territorial Programa de ação para o reforço e diversificação funcional Programa de eventos

Projetos estratégicos

Identificação	Descrição	Peso estratégico
Otimização da gestão do parque residencial público	Redefinir critérios de atribuição, gestão e responsabilização dos alojamentos de caráter social, favorecendo a mobilidade residencial das famílias	Fundamental
Plano de capacitação da população ativa	Definir um quadro completo, ambicioso e dinâmico capaz de um maior sucesso na integração da população em idade ativa desocupada	Fundamental
Integração das respostas sociais oferecidas	Ação a desenvolver no sentido de articular a significativa densidade e complexidade da intervenção social, buscando sinergias e uma maior eficiência	Fundamental

Seus principais objetivos são: qualificar e abrir para e à Cidade a rede de equipamentos existente: de cultura, desporto, recreio e lazer, mas também de educação; reforçar o envolvimento das comunidades locais na implementação das ações de regeneração urbana.

Tem como intervenções estratégicas: a Gestão do Parque Residencial Público; Plano de Capacitação da População Ativa; Plano de Intervenção Social Integrada:

2) *Programa de Promoção territorial*: as áreas de habitação social têm sido desde há largos anos afetadas por uma imagem negativa por múltiplas razões. Uma localização demasiado excêntrica e com pouca visibilidade acabou por lhes conferir a ideia de gueto e, aos residentes, a ideia de reclusos do espaço.

A existência de um “dentro” e um “fora” do bairro contribuiu para estigmatização persistentemente construída quer no seu interior quer no exterior. A reversão deste quadro é imperativa, mas complexa. Esse programa pretende assim: desmontar as imagens negativas produzidas sobre a área; produzir novas identidades a partir de ideias-âncora; patrocinar maior densidade de serviços públicos e privados de nível urbano e metropolitano.

Seus objetivos são: reforçar o envolvimento das comunidades locais na implementação das ações de regeneração urbana; qualificar e abrir para e à cidade a rede de equipamentos existente: de cultura, desporto, recreio e lazer, mas também de educação.

Avança com três intervenções estratégicas: Plano de Marketing Territorial; Programa de Ação para o reforço e diversificação funcional; Programa de Eventos.

Conclusão

Os tempos não estão de feição para as megaoperações urbanísticas que sempre esperam a existência de fôlego financeiro, quer público quer privado (ou ainda dos dois em simultâneo). Ciente destas limitações, a opção do PESN passou por reconhecer o processo de exclusão de múltiplas faces porque atravessa essa área e identifica a necessidade de relação da intervenção a desenhar com a cidade existente e com a região, não se fechando no crônico erro de apenas olhar para a AI.

Nascem assim as ideias de relançamento da cidade de Setúbal com uma capitalidade em risco após a desindustrialização a que os espaços urbanos em geral foram submetidos e pelo esvaziamento funcional ligado à oferta de serviços públicos de um Estado há muito em crise. Seu posicionamento metropolitano, suas condições naturais e sua relação com a interface regional deixam em aberto um amplo campo de possibilidades a explorar como acabou por suceder com as propostas do Parque Temático da Música e do Som, do campo de Golfe e da oferta científico-cultural ligada ao Instituto Politécnico de Setúbal.

Por outro lado, num contexto mais local, a cidade, como muitas outras, registra um declínio de seu centro histórico que urge enfrentar repovoando-o e refuncionalizando-o. Estimular a mobilidade residencial a partir de Setúbal Nascente poderá ser uma boa opção, desde que bem conduzida ou, se se quiser, desde que conheça bem as narrativas familiares e que, em função de sua avaliação, se possa determinar/sugerir novos percursos residenciais na linha, aliás, do que defendem Hita e Gledhill (2010).

Finalmente, na AI a questão da habitação passará por um “apagão” dos bairros mais problemáticos, por uma transferência de algumas famílias (mais disponíveis para a inclusão) e por exercícios de renovação de gestão do parque habitacional (com novos parceiros e mais atenção ao percurso social registado pelas famílias).

O Plano de Urbanização irá agora espacializar e formalizar as orientações estratégicas do PESN. A favorável opinião dos parceiros e agentes presentes no território deixam fundadas esperanças no sucesso desse novo entendimento de processos de requalificação e revitalização de áreas historicamente fragilizadas nas dimensões sociais e urbanas.

Jorge Gonçalves

Geógrafo, Professor Auxiliar do Instituto Superior Técnico, Lisboa, Portugal.
jorgeg@civil.ist.utl.pt

António Costa

Arquiteto, Professor Auxiliar do Instituto Superior Técnico, Lisboa, Portugal.
arcosta@civil.ist.utl.pt

Luís Sanchez Carvalho

Arquiteto, Mestre em Planejamento Regional e Urbano, Assistente convidado na Faculdade de Arquitetura da Universidade Técnica de Lisboa. Lisboa, Portugal.
lsc@fa.utl.pt

Referências

- BÓGUS, L. e PESSOA, L. (2008). Operações urbanas – nova forma de incorporação imobiliária: o caso das Operações Urbanas Consorciadas Faria Lima e Água Espraiada. *Cadernos MetrÓpole*, v. 10, n. 20, pp. 125-139.
- ENGELS, F. (1975). *O problema da habitação*. Lisboa, Editorial Estampa.
- FERREIRA, A. (1987). *Por uma nova política de habitação*. Porto, Afrontamento.
- GUERRA, I. (1994). As pessoas não são coisas que se ponham em gavetas. *Sociedade e Território*, n. 20, pp. 11-16.
- HARVEY, D. (1989). *The condition of postmodernity: an enquiry into the origins of cultural change*. Massachusetts, Wiley-Blackwell.
- _____ (2010). *The enigma of capital and the crises of capital*. Nova York, Profile Books.

- HITA, M. e GLEDHILL, J. (2010). Antropologia na análise de situações periféricas urbanas. *Cadernos Metrópole*, v. 12, n. 23, pp.189-209.
- IHRU (2011). *Plano Estratégico e Setúbal Nascente-Modelo Estratégico*. Lisboa, Instituto Nacional de Habitação e Reabilitação Urbana-Câmara Municipal de Setúbal.
- INE – Instituto Nacional de Estatística (2009). *Anuário Estatístico de Portugal*. Lisboa, INE.
- KEMENY, J. (1992). *Housing and social theory*. Londres, Routledge.
- _____ (1995). *From public housing to the social market*. Londres, Routledge.
- KING, P. (2003). *A social philosophy of housing*. Aldershot, Ashgate.
- _____ (2004). *Private dwelling. Contemplating the use of housing*. Londres, Routledge.
- _____ (2006). *A conservative consensus? Housing policy before 1997 and after*. Exeter, Imprint academics.
- _____ (2009). Using theory or making theory: can there be theories of housing. *Housing, Theory and Society*, 26 (1), pp. 41-52.
- MENDES, M. e MALHEIROS, J. (coords.) (2007). *Espaços e expressões de conflito e tensão entre autóctones, minorias migrantes e não migrantes na área metropolitana de Lisboa*. Lisboa, ACIDI.
- RIBEIRO, O. (1986). “Évora. Sítio, origem, evolução e funções de uma cidade”. In: BRITO, R. S. *Estudos em Homenagem a Mariano Feio*. Lisboa, Edições Colibri.

Texto recebido em 5/out/2011
Texto aprovado em 4/jan/2012