

CAPÍTULO - 4

4. ORDENAMENTO DA PERIFERIA URBANA  
EM COIMBRA NO SÉCULO XX



*“A periferia urbana é definida como o espaço de encontro entre as actividades urbanas e rurais. Em termos ambientais, traduz-se na mistura e combinação de sistemas ecológicos urbanos, rurais e naturais. Esta integração de diferentes sistemas cria simultaneamente oportunidades e problemas, os quais têm impactos significativos em relação aos meios de subsistência da população”.*<sup>1</sup>

**Fig. 4.1** - O subúrbio verde ao longo do Mondego que a cidade de Coimbra soube requalificar fazendo bom uso do Programa Polis no início do século XXI (FJ & JAB, 2003).

<sup>1</sup> Development Planning Unit - University College of London (2002) – *Living between urban and rural areas. Shaping change for improved livelihoods and a better environment*. In *Guidelines for strategic environmental planning and management of the peri-urban interface*. Department for International Development, United Kingdom.





**Fig. 4.2** - Contextos institucionais residuais serão criados após a substituição do grupo cultural original, e a sucessão residencial manterá anteriores estádios da cultura dos residentes iniciais (JLF, 2004).

#### 4.1 - INTRODUÇÃO

Neste Capítulo pretende-se situar e relacionar o conceito de “*periferia urbana*” com os diversos instrumentos urbanísticos adoptados no ordenamento do território do Município no século XX. Procura-se através de uma análise e caracterização da periferia urbana em Coimbra, estudar a correspondente tipologia e aplicação conceptual com fundamento numa análise das orientações preconizadas pelos urbanistas que intervieram no planeamento territorial, sobretudo no contexto de uma intervenção voltada para a qualificação periurbana. Neste âmbito específico se procede ao estudo das propostas desenvolvidas por Etiénne De Gröer, Almeida Garrett, Costa Lobo e Jorge Carvalho para o ordenamento da periferia da cidade.

Através do conceito e prática de “*requalificação periurbana*”, procura-se lançar o debate sobre que soluções para as emergentes questões da forma urbana, do projecto arquitectónico e do enquadramento ambiental e paisagístico num contexto territorial e socio-económico, sobretudo quanto à necessidade de assegurar uma relação sustentável entre o espaço urbano central e a sua crescente área periférica.

Uma clarificação como base de orientação para o estabelecimento de algumas soluções, assentará na fixação de premissas, algumas das quais foram entretanto já adiantadas por Iaquinta e Drescher (2003), nomeadamente ao chamarem a atenção para os seguintes pontos: *a) O rural, o peri-urbano e o urbano formam um sistema interligado que integra um “continuum” multidimensional desigual; b) Em*

*termos de migração e de urbanização, as periferias urbanas desempenham um papel mediador entre o rural e o urbano; c) As periferias urbanas são lugares de compressão social e de uma alteração social dinâmica; d) O potencial da produção alimentar e a sua relação com uma indispensável segurança alimentar deverão ser avaliados segundo a globalidade do sistema rural, peri-urbano e urbano; e) A compreensão da natureza e o funcionamento do sistema global (rural, peri-urbano e urbano) pressupõe uma focalização nas dinâmicas subjacentes, mais do que nos “estados inalterados”; f) Políticas eficazes de intervenção na periferia urbana deverão assentar na compreensão interdisciplinar, de modo a incorporar os paradigmas físicos, biológicos e sócio-culturais.*

Sendo objectivo uma clarificação teórica e uma proposta de utilidade prática para o conceito de “*requalificação peri-urbana*”, procura-se no desenvolvimento deste Capítulo a sua aplicabilidade em conjugação com definições e orientações de uma bibliografia de referência dos diversos urbanistas intervenientes no ordenamento da cidade, associando-se-lhe as práticas observadas numa análise territorial local. Acresce uma caracterização das respectivas tipologias relacionando-se as formas urbanas e peri-urbanas, correlacionando os elementos tipológicos com os contextos institucionais em que se inserem e avaliando os efeitos dessa complementaridade.

Investigadores e políticos vêm reconhecendo o potencial que o espaço peri-urbano representa para o desenvolvimento estratégico e económico, para a articulação funcional e integração paisagística na envolvente urbana, assim como em relação ao equilíbrio ambiental e à segurança alimentar (FAO, 1999a, 67). E à medida que a agricultura periurbana surge como um factor importante de sustentabilidade, se tem também desenvolvido uma maior consciência quanto às suas potencialidades e limitações.

Uma das características mais importantes das “*periferias urbanas*” reporta-se à sua natureza dinâmica, na base da qual as formas de integração urbanística, arquitectónica, paisagística, social e económica são criadas, modificadas e/ou rejeitadas. Constituem assim, áreas de compressão ou de intensificação social, onde a densidade das formas urbanas e sociais e os tipos e significados da ocupação crescente, favorecem o conflito e o desenvolvimento. Também factores meramente técnicos (urbanos, arquitectónicos ou biológicos), ou condicionantes de ambientes geográficos específicos, poderão interagir na sua origem com processos sócio-culturais, concorrendo para resultados desiguais face à diversidade de contextos. Daí que, políticas de ordenamento urbano e rural isoladamente adoptadas, possam produzir impactos diferenciados, levando à criação e/ou desarticulação de novas periferias urbanas.

Pelo estudo das propostas para Coimbra dos diversos urbanistas intervenientes, se deduzem os aspectos consensuais quanto aos pontos de vista em observação relativamente ao conceito de “*periferia urbana*”. Acresce a necessidade de uma caracterização tipológica da “*periferia urbana*”, pelo enquadramento de relações entre o urbano e o rural, bem como pela associação dos elementos tipológicos aos respectivos contextos institucionais.

## **4.2 - A PERIFERIA URBANA E O ORDENAMENTO**

### **As propostas de intervenção na periferia urbana**

A não ser pela constatação das práticas urbanísticas envolvendo uma intervenção em relação à qualificação da periferia urbana com base nos instrumentos clássicos de ordenamento territorial - planos de urbanização e de pormenor, talhamentos e loteamentos, não se tem observado ao longo das últimas décadas qualquer desenvolvimento assinalável em Coimbra sobre o estudo e prática neste domínio.

Pese a escassez de uma investigação no domínio do ordenamento territorial envolvendo especificamente a qualificação da “*periferia urbana*”, é pertinente referir alguns casos de intervenção nas áreas periféricas através de planos de ordenamento, como se constata em relação a alguns processos da segunda metade do século XX em Portugal após o Ministério de Duarte Pacheco (Lôbo, 1995), importando particularizar os relativos a Coimbra.

Em relação à periferia urbana em Coimbra, analisam-se algumas das orientações preconizadas pelos urbanistas intervenientes no planeamento do Município, e que melhor se enquadrem numa intervenção específica voltada para a qualificação periurbana. Interessa neste âmbito o estudo das propostas desenvolvidas por Etiénne De Gröer, Almeida Garrett, Costa Lobo e Jorge Carvalho.

## **4.3 - A EXPANSÃO URBANA E OS URBANISTAS EM COIMBRA**

A dotação do Município com instrumentos de planeamento abrangendo no conjunto a cidade “*central*” e “*periférica*”, como estratégia para um ordenamento global do território, continua ainda a ser um desafio. Há aproximadamente 60 anos que o ordenamento da cidade se vem orientando por planos e urbanistas referenciáveis (de De Gröer, Almeida Garrett, Costa Lobo e Jorge Carvalho). Contudo, nem sempre os planos propostos foram suficientemente pormenorizados, e foram ainda outras vezes mal aceites no que de mais estratégico e inovador propunham para o ordenamento territorial à escala urbana como peri-urbana. Descurando uma política eficaz de promoção, execução, aprovação e aplicação de planos à escala da gestão urbana (“*planos parciais de*

urbanização” e “*planos de pormenor*”), releva-se a sistemática opção por uma gestão urbanística apoiada apenas em planos de uma escala territorial alargada (caso do PGU de 1974 e actualmente do PDM de 1994).<sup>2</sup>

#### **4.3.1 - ÉTIENNE DE GRÖER E O PLANO DE URBANIZAÇÃO (1940)**

##### **Anteprojecto de Urbanização, de Embelezamento e de Extensão da Cidade de Coimbra - 1948**

Sem que se valorizem alguns estudos avulsos para o ordenamento da cidade realizados no século XIX e na primeira metade o século XX,<sup>3</sup> sobressai como primeiro plano de urbanização de Coimbra, o realizado pelo arquitecto e urbanista Étienne De Gröer (apresentado à Câmara em 31 de Dezembro de 1940 e aprovado a 14 de Setembro de 1945). Através do “*Plano de Urbanização de Embelezamento e de Extensão da Cidade de Coimbra*”, De Gröer pretendia intervir na cidade à luz de alguns dos conceitos de Ebenezer Howard - os da “*cidade-jardim*”. O plano da “*cidade-jardim*” de De Gröer, com cinco aldeias satélites e proposta de urbanização em lotes para moradias isoladas, mercê de uma rigidez ortodoxa e da proposta de expropriação sistemática do solo urbanizável a favor do Município, não logrou muito mais do que hierarquizar e fixar um traçado viário e a implantação de alguns equipamentos.

Louvável terá sido segundo Nunes (1990, 11), a preocupação do urbanista em manter e reabilitar o ancestral tecido urbano, sendo contudo arrojada a proposta de abertura da “*Avenida de Santa Cruz*”, rompendo a ligação da Praça 8 de Maio à Avenida Navarro, com a demolição da Estação Nova do caminho-de-ferro numa ligação fácil ao rio.

Terão sido factores socioeconómicos, mas também de políticas locais que condicionarem a concretização das mais valias que decorriam da proposta de De Gröer. Pouco flexível à mudança dos tempos e à necessidade de enquadrar formas de crescimento urbano, este Antepiano de Urbanização acabaria por ser revisto por Antão de Almeida Garrett.

Urbanistas, críticos e estudiosos, foram sensíveis à forma como De Gröer defendeu a planificação da baixa densidade e a consequente dispersão ou periferização estruturada da cidade, questionando-se ou deixando-se influenciar a este propósito pelo seu pensamento,

---

<sup>2</sup> Plano Geral de Urbanização de 1974 de Costa Lobo e o Plano Director Municipal de 1994 de Jorge Carvalho.

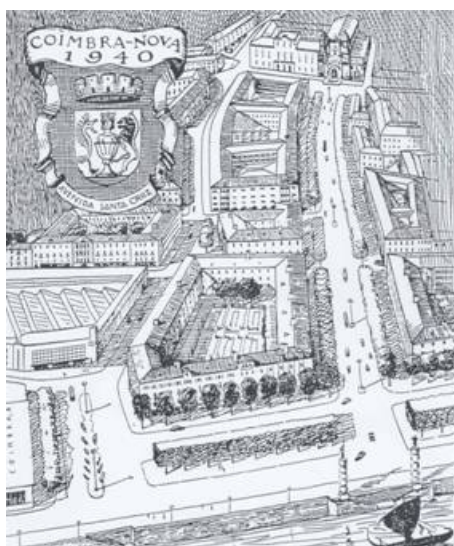
<sup>3</sup> A *1ª Planta Topográfica de Coimbra*, de Isidoro Emílio em 1845; a *Planta de Coimbra*, dos Irmãos Goullard em 1873/74; o *Plano Geral de Melhoramentos da Quinta de Santa Cruz - Av. Sá da Bandeira / Bairro de Santa Cruz*, do Eng.º Adolfo Loureiro em 1885; *A Cidade Universitária de Coimbra*, de Cottinelli Telmo e Cristino da Silva em 1934/42; o *Plano de Urbanização da parte Baixa da Cidade*, de Luís Benavente em 1936.



**Fig. 4.3** - Plano de Urbanização de Alargamento e de Embelezamento de Coimbra (Gröer, 1940).

de que “a grande casa de rendimento era desfavorável à educação das crianças. Nelas as crianças definhariam e os laços de família enfraqueceriam. Nas grandes ‘casernas’ de pequenas dependências, a promiscuidade, as querelas, a falta de limpeza, o mau exemplo de alguns seriam contagiosos e o indivíduo, depravando-se, depressa se juntaria às massas...” (Gröer, 1948, 20).

De Gröer identificou-se em Coimbra, implicitamente como defensor da “cidade dispersa planeada”, adoptando ao tempo os modelos da Europa do norte e do leste, enquanto propunha densidades baixas e afirmava mesmo que “...de resto, as construções altas e densas haviam proporcionado sempre más estatísticas”.



**Fig. 4.4** - Avenida de Santa Cruz proposta para a Baixa de Coimbra (Gröer, 1940, 48).

Através do seu Anteprojecto de Urbanização, De Gröer introduziu novos conceitos quanto a práticas de planeamento, tendencialmente orientadas para o ordenamento das áreas periféricas, determinando o seu estudo de “extensão” para a cidade em função das cinco áreas de expansão residencial que, à década de 1940 se desenvolviam a partir do Bairro Sá da Bandeira e a que chamou de “bairros periféricos”.

Estes bairros integravam-se à época dentro dos limites da cidade - a poente o da Conchada, a norte os de Montarroio e de Montes Claros, a nordeste os de Celas e da Cruz de Celas, a sudeste o da Cumeada e a nascente o subúrbio de Santo António de Olivais. Para além destas extensões peri-urbanas, De Gröer considerou os subúrbios do Calhabé e de Santa Clara (1948, 56), como bairros que apresentavam traços e características mais comuns, o facto de serem sobretudo residenciais e neles se localizarem as



**Fig. 4.5** - Detalhe do Plano de De Gröer para o centro da cidade (Gröer, 1940).

construções mais recentes à época da elaboração do plano.

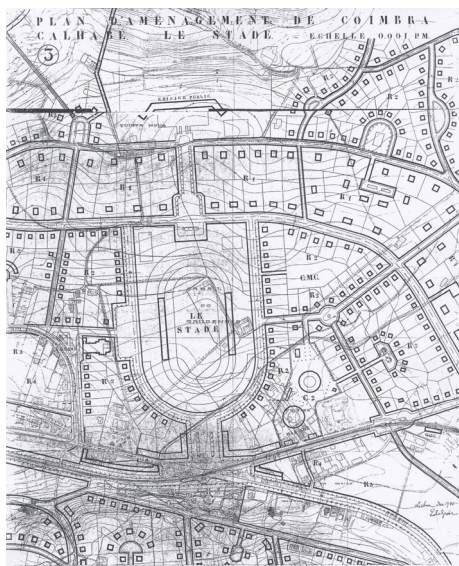
Quanto à necessidade de ordenar o crescimento da periferia urbana, De Gröer foi sensível a questões que ressaltou no seu Plano, nomeadamente - a ausência de um regulamento racional da construção, a crescente deterioração dos bairros periféricos pela progressiva construção de edifícios mais densos, uma elevada especulação nos preços dos terrenos (fomentando uma excessiva ocupação), e a construção de arruamentos sem preocupações de economia urbana. Foi neste cenário que o urbanista se propôs desenvolver um plano procurando a conservação do carácter residencial destes bairros, a regulamentação das construções, o estabelecimento do equilíbrio entre as construções e os arruamentos e o alargamento de algumas das suas vias ou atravessando-os de modo a interligar melhor as novas extensões ao centro da cidade (1948, 56).

Na sua proposta de expansão planeada do território, De Gröer estudou as novas áreas da cidade dando relevância a um crescimento ordenado para a periferia urbana, prevendo assim quatro extensões (sudeste, nordeste, noroeste e Santa Clara), e ainda o crescimento controlado de cinco aldeias vizinhas - Coselhas, Tovim, Chão-do-Bispo, Caralhosas (ou Portela) e Várzea (ou Lages).

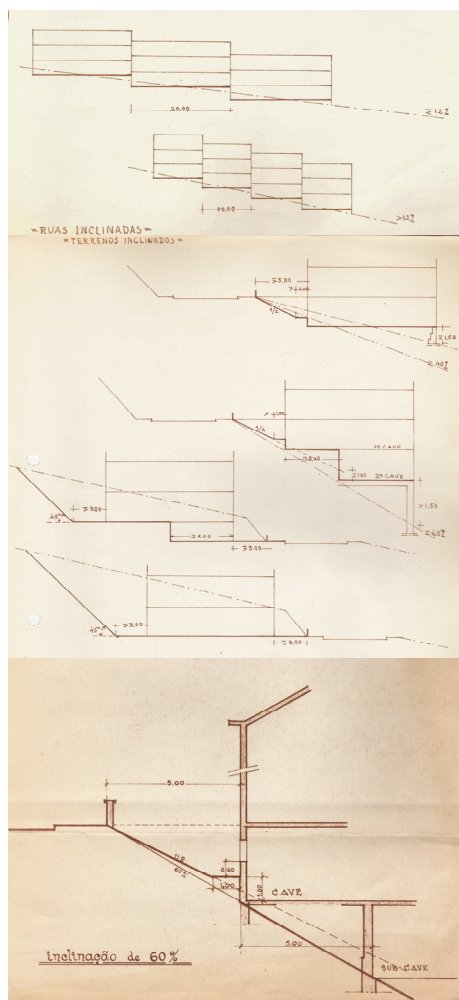
Em relação às aldeias vizinhas, De Gröer ter-se-á apercebido da tendência para se desenvolverem de forma anárquica como vinha acontecendo com a própria área urbana da cidade, referindo-se-lhes: *“Se não se puser termo a este movimento desordenado, a zona rural será entrecortada por aglomerações construídas em todos os sentidos e completamente destruída. Além disso, estes satélites funcionarão sob a forma de parasitas, chamando a si a população que deveria povoar os bairros urbanos da extensão”* (1948, 67).

Apercebendo-se dos riscos da dispersão perante fenómenos que poderiam levar ao crescimento desordenado da periferia urbana, e procurando evitá-lo, o urbanista *“rodeou cada aldeia de um perímetro [...] exteriormente ao qual nenhuma construção seria autorizada”*. Na delimitação destas protecções adoptou o simples traçado de um círculo com 250 metros de raio centrado em cada aldeia. De acordo com a projecção apresentada no Plano, para além dos centros urbanos existentes, *“as cinco aldeias satélites”* acrescentariam à cidade uma área *“periurbana”* aproximada de 75 ha (1948, 67).





**Fig. 4.6** – Urbanização, Alargamento e Embelezamento de Coimbra. Detalhe da URC (De Gröer, 1940).



**Fig. 4.7** - Urbanização, Alargamento e Embelezamento de Coimbra. Detalhe de implantação do edificado (De Gröer, 1940).

## AS 7 ÁREAS DE EXPANSÃO PERIFÉRICA SEGUNDO DE GRÖER

Étienne De Gröer identificou-se como defensor da “cidade dispersa planeada”, adoptando modelos contemporâneos então em uso em países do norte da Europa, e propondo para Coimbra uma opção por densidades baixas contrariando as soluções de densificação construtiva e de construção em altura (Gröer, 1948, 20).

No seu “Plano de Embelezamento e de Extensão”, De Gröer preconizou 7 áreas específicas de periferias e subúrbios, relativamente às quais propôs formas criteriosas de intervenção, tanto através de um desenho detalhado de salvaguarda da futura ocupação nessas extensões, como por uma regulamentação cuidada. Neste contexto, propôs um minucioso controlo urbanístico, arquitectónico e paisagístico relativamente às seguintes 7 áreas de expansão periférica da cidade:

### 4.3.1.1 - Bairro da Conchada e Montarroio

O Bairro da Conchada e Montarroio constituía-se numa zona residencial localizada em terrenos muito acidentados e próximos do centro, limitados pela Avenida Sá da Bandeira, Rua da Sofia, estrada de acesso ao Cemitério da Conchada e pela Rua Dr. António José de Almeida. De Gröer reconheceu neste bairro inúmeras ruas mal traçadas, e não obstante quase inteiramente edificadas, tornando-se consequentemente difícil a introdução de grandes melhorias. Propôs no entanto a proibição de se criarem novas ruas, assim como o “alteamento” e o aumento da densidade em relação aos edifícios existentes.

Em termos de requalificação desta periferia urbana, De Gröer propôs que a rua de acesso ao cemitério fosse arranjada de modo a ser dotada de um bom passeio do lado da melhor vista; propôs ainda que as construções apenas fossem autorizadas ao longo do seu lado nordeste e recomendou a manutenção e aproveitamento dos eucaliptos ali existentes <sup>4</sup> para criação de um jardim público do bairro, com campo de jogos e espaço para uma escola primária (1948, 57). A nordeste da mata, o urbanista constatou a existência de “*um grupo de monstruosos casebres*”, relativamente aos quais preconizou o saneamento e a adopção de uma rua com um perfil de 5 metros nas extensões a edificar do lado mais elevado, e com 7,50 m nas faixas a edificar de ambos os lados. Em relação aos terrenos orientados a poente e descendo até à Rua da Sofia, De Gröer propôs a sua edificação em função das condicionantes da escarpa e da importância da protecção de vistas sobre o Mondego e em relação à restante cidade. Reservou ainda um amplo espaço não construído à volta do cemitério, como zona de protecção de um local que deveria ser calmo e silencioso (1948, 55).

#### **4.3.1.2 - Bairro de Montes Claros**

O Bairro de Montes Claros, tendo como rua principal a Dr. António José de Almeida, foi também considerado por De Gröer como extensão peri-urbana essencialmente residencial, dominando o vale e desfrutando de magníficas vistas sobre a cidade, que importava requalificar, preservando e valorizando (1948, 58).

Neste bairro se procedeu à identificação de algumas vias como sendo exageradamente largas e se apontaram os arruamentos em que se deveria passar a construir apenas do lado mais elevado. Em função dos seus desníveis, o urbanista propôs a interrupção de algumas vias e referiu-se à impossibilidade de outras pela sua acentuada inclinação. Propôs ainda que no espaço do Matadouro Municipal se construísse um edifício público.

#### **4.3.1.3 - Bairro da Cruz de Celas**

De Gröer designou por Bairro da Cruz de Celas a extensão dos novos bairros periféricos entre o cruzamento de Celas e a Rua Augusta, a zona baixa da Rua Antero de Quental, as ruas Lourenço de Almeida Azevedo, Pedro Monteiro e da Infantaria, e as avenidas Dr. Júlio Henriques, Dr. Marnoco e Sousa e Dr. Dias da Silva até à Rua Gomes Freire, que fechava o círculo (1948, 58).

O urbanista referiu ser este um espaço “*constituído por várias ruas residenciais relativamente largas, custosas, ladeadas de casas relativamente novas e tendo*

---

<sup>4</sup> De Gröer referiu-se ainda à preservação dos eucaliptos do Alto da Conchada, de modo a formarem um “*pitoresco pano de fundo da Rua da Sofia quando vistos da Praça 8 de Maio*” (1948, 55).

*frequentemente inclinações demasiado fortes*” (1948, 58). Considerando que muitas das ruas acabariam por se tornar inúteis, em termos de requalificação propôs uma intervenção de supressão de algumas delas (Rua Dr. João das Regras, parte das ruas Dr. Sousa Refoios e Dr. Fernandes de Melo e algumas outras ainda sem topónimo), justificando com tal procedimento trazer maior economia ao Município (1948, 58), justificadamente pela redução das infraestruturas urbanísticas necessárias.

Em termos de requalificação peri-urbana, De Gröer propôs a criação de um jardim fronteiro ao Liceu D. João III (hoje José Falcão), assim como a conservação do Jardim do Instituto Geofísico. Preconizou a salvaguarda da qualidade ambiental e o enquadramento paisagístico, sugerindo que se evitasse o abate de árvores no alargamento da Avenida Dr. Dias da Silva, e no sentido de se preservar *“a mais bela vista de Coimbra, a do Penedo da Saudade”*, recomendou que se estabelecesse uma zona *“non aedificandi”* para a extensão abaixo deste jardim (1948, 58). Em relação aos edifícios dos três quartéis do bairro (Companhia de Saúde, Batalhão de Metralhadoras n.º 2 e a Guarda Nacional Republicana), propôs o seu melhor aproveitamento para outros serviços (1948, 59).

#### **4.3.1.4 - Bairro de Celas**

Em relação ao Bairro de Celas, fazendo parte da área peri-urbana localizada a norte da Cruz de Celas e da Rua Gomes Freire, De Gröer atribuiu-lhe uma especial importância para a cidade, sobretudo em função de dois factores que salientou:

*“1.º - Há, aqui, a meio da Quinta dos Sardões, um terreno naturalmente indicado, pela sua situação, para um mercado local que, além de muito central seria pouco visível das ruas vizinhas [...]*

*2.º - O conjunto pitoresco das casas que rodeiam o Mosteiro de Celas, com a sua característica praça, deve ser conservado [...], ao que acrescentou “Depois de saneadas, aquelas casas devem ser utilizadas como habitações económicas deste bairro. Com efeito, e segundo o nosso projecto, a transformação da Rua Bernardo de Albuquerque pode dar uma passagem conveniente contornando-as e, portanto, sem que destruam estas lindas pequenas casas”* (1948, 60).

#### **4.3.1.5 - Bairro de Santo António dos Olivais**

Em relação ao Bairro peri-urbano de Santo António dos Olivais mais a norte, De Gröer propôs que ali se promovesse a junção ou encontro da Avenida Dr. Dias da Silva com a Rua Bernardo de Albuquerque, seguindo-se-lhe um novo traçado através do alargamento da rua de acesso à igreja, aconselhando a que se deformasse a pequena praça com capela defronte à igreja. Em relação à requalificação desta extensão periférica, propôs ainda o

traçado de um “*perímetro de protecção do magnífico panorama que se desfrutava da escada e do terraço da igreja*” (1948, 60-61) e a proibição de qualquer construção no interior desse perímetro. A partir deste lugar De Gröer apontou o traçado da estrada turística do Tovim e de Vale de Canas.

#### **4.3.1.6 - Subúrbio do Calhabé**

O “*Subúrbio do Calhabé*” era também à década de 1940 uma área periférica da cidade de Coimbra, ligando-se apenas à “*Alta*” e à “*Cumeada*” pela Rua dos Combatentes da Grande Guerra, para a qual preconizou em termos de requalificação urbana, o alargamento do perfil transversal para uma dimensão de 14 metros (Gröer, 1948, 61).

A principal rodovia de acesso pelo vale à área peri-urbana do Calhabé, era então a Estrada da Beira (actual Rua do Brasil), já ao tempo muito estreita e densamente edificada. Obviando tais desvantagens e em substituição da Linha da Lousã, o urbanista propôs em termos de requalificação, a construção de uma “*Parkway*” (Gröer 1948, 61) para garantia de uma boa acessibilidade a esta extensão peri-urbana.

O Subúrbio do Calhabé viria a servir a De Gröer como ponto de partida para estabelecimento de uma proposta de intervenção peri-urbana numa área de expansão da extensão sudeste da cidade, acabando por a consubstanciar através do Plano para a “*Unidade Residencial do Calhabé*”.

#### **4.3.1.7 - Subúrbio de Santa Clara**

Separado da cidade pelo Mondego e pelos campos inundáveis, o subúrbio satélite de Santa Clara foi considerado como um espaço de fundo pitoresco para a cidade, necessariamente a qualificar urbanística e paisagisticamente. Ao desfrutar a cidade da praça do Convento de Santa Clara, o urbanista foi sensível a uma das mais belas vistas sobre Coimbra, facto que lhe reforçou e justificou a importância artística da urbe, impondo-se de modo inquestionável a sua conservação e saneamento sem que de algum modo se modificasse a sua estrutura (1948, 61-62).

Quanto a exigências de requalificação peri-urbana e paisagística, De Gröer atribuiu às antigas zonas altas edificadas de Santa Clara uma classificação idêntica à que atribuiu à “*Velha Cidade Alta*”, isto no sentido de promover uma integração de conjunto daquilo que considerou como de “*cidade-museu*”. Neste sentido propôs que a densidade das construções e as cérceas não ultrapassassem as então existentes, e os novos edifícios se construíssem em harmonia com os antigos estilos. Ao longo dos novos arruamentos e a cotas mais elevadas nas zonas R-2 e R-3, o urbanista integrou um novo bairro residencial

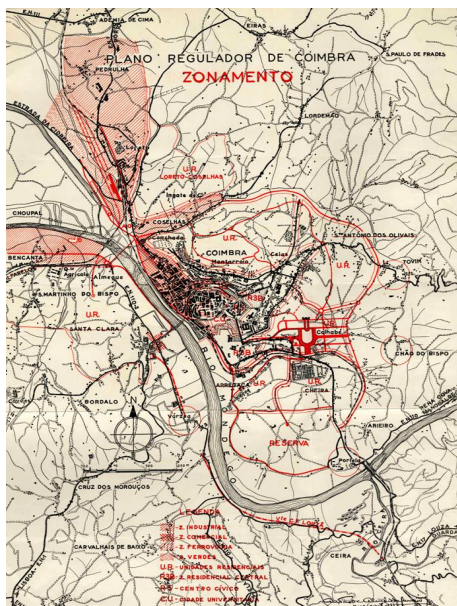


Fig. 4.8 - Esquema geral do Plano Regulador de Almeida Garrett (Garrett, 1953).

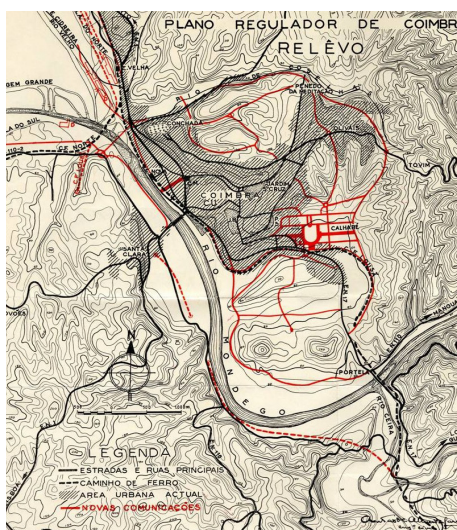


Fig. 4.9 - Pormenor da área central da cidade - Plano Regulador de Almeida Garrett (Garrett, 1953).

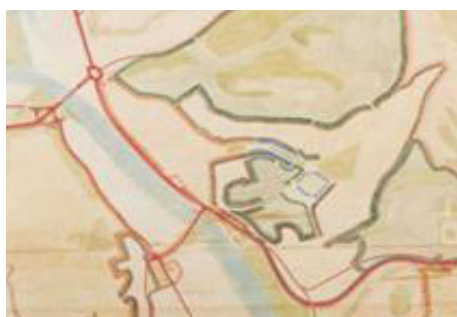


Fig. 4.10 - Detalhe do Zonamento do Plano Regulador de Almeida Garrett em relação ao centro da cidade (Garrett, 1953).

neste subúrbio. Tolerou a indústria ainda existente em Santa Clara, mas considerou que mais nenhuma ali fosse implantada.

#### 4.3.2 - ANTÃO DE ALMEIDA GARRETT E O PLANO REGULADOR (1953)

##### Plano Regulador da Cidade de Coimbra

O Plano de Regulador de Almeida Garrett, assumindo-se como uma revisão do “*Plano de Urbanização*” de De Gröer, foi apresentado em 13 de Agosto de 1953 e superiormente aprovado em 17 de Fevereiro de 1964. À proposta de De Gröer apenas acrescentava um estudo criterioso das “*comunicações*”, ficando aquém das exigências do Plano de Extensão da Cidade de Coimbra de 1948, pela permissividade quanto ao “*zonamento e regulamento*” anterior, facilitando assim a iniciativa privada quanto à edificação residencial e fixação industrial. O plano de Garrett segundo Nunes (1990, 11), mantinha as disposições de defesa do património arqueológico, artístico e ambiental, e propunha que Coimbra se transformasse numa cidade industrial.

#### O PLANO REGULADOR DA CIDADE DE COIMBRA (1962)

No seu Plano Regulador, Almeida Garrett considerou a cidade de Coimbra dividida em duas “*regiões*”: a “*Região Central*” e a “*Região das Extensões*” (1962, 1), e no objectivo de promover o ordenamento da crescente periferia urbana, introduziu na regulamentação do plano “*Normas para elaboração dos planos parciais de arranjo e extensão*”.

Sem apresentar inovações adicionais em relação às

propostas de De Gröer quanto a formas de ordenamento da periferia urbana, no Plano Regulador Almeida Garrett (1962, 1) considerou Coimbra uma cidade assim dividida:

**a) “A Região Central - com a cidade já estruturada e onde pouco se poderia intervir, compreendendo: a Zona Comercial Central, a Zona Residencial Central e a Cidade Universitária; na margem esquerda do Mondego, a Zona Comercial e a Zona Residencial de Santa Clara;**

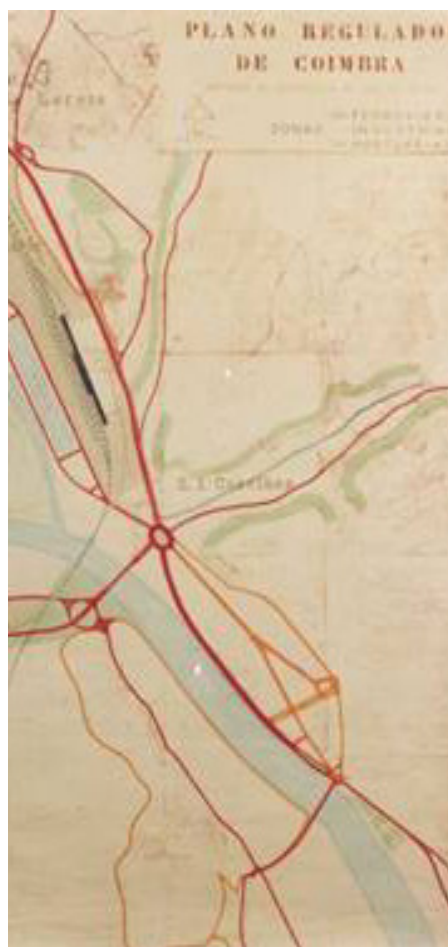
**b) A Região das extensões - em relação ao restante território, quase sem estruturação urbana, previu nas duas margens do Mondego as unidades residenciais de extensão e as zonas industriais, ferroviárias e portuárias”.**

Contudo, enquanto não fossem realizados os planos locais de urbanização disciplinadores do crescimento, salvaguardava-se no Plano Regulador a dispersão desordenada das povoações rurais e da zona rural de protecção sob influência directa da cidade. Nesse sentido, Almeida Garrett (1962, 28) propôs o estabelecimento e a aplicação do critério, segundo o qual apenas seriam permitidas construções ao longo dos arruamentos existentes, devendo previamente regularizarem-se os respectivos alinhamentos e perfis.

As Zonas Rurais foram consideradas por Almeida Garrett (1962, 12) como extensões do território não necessárias à vigência do Plano Regulador, pelo que qualquer permissão condicionada de construção naquelas zonas não implicaria para a Câmara uma dotação das necessárias infraestruturas: água, esgotos, electricidade.



**Fig. 4.11** - Planta de Zonamento do Plano Regulador de Almeida Garrett (Garrett, 1953).



**Fig. 4.12** - Estrutura viária do Plano Regulador de Almeida Garrett (Garrett, 1953).

Na Zona Rural de Defesa, Almeida Garrett (1962, 12) integrou os terrenos não urbanos que, por mal expostos ou muito acidentados e não contribuindo para a salubridade urbana, deveriam permanecer agrícolas, permitindo compensar pela sua área, um maior adensamento populacional nas zonas residenciais.

Com vista à organização das unidades residenciais, consideravam-se no Plano Regulador as seguintes percentagens na composição dos aglomerados habitacionais (1962, 13):

<b>Tipo de aglomerado populacional</b>	<b>% na composição</b>
Classe Operária	60%
Classe média	12%
Classe remediada	10%
Classe abastada	8%
População flutuante (militares, turistas e doentes dos hospitais)	10%

**Tabela 4.1** - Composição dos aglomerados habitacionais. Plano Regulador (Garrett, 1962, 13)

Para as unidades residenciais localizadas na periferia urbana, Almeida Garrett propôs 10% da população flutuante, proporcionalmente repartida pelas restantes classes (1962, 13).

Almeida Garrett admitiu uma dispersão da cidade no sentido da sua periferia. Nesse sentido, estabeleceu através do artigo 27º do Regulamento do Plano, que nas zonas rurais fossem apenas permitidas construções de carácter agrícola ou para habitação dos agricultores. Aí, a construção de habitações poderia ser ainda autorizada desde que em propriedade/parcela com um mínimo de 2 hectares e a superfície coberta dos edifícios não excedesse 1% da área total do terreno, considerando-se ainda um recuo mínimo de 15 metros relativamente ao alinhamento da via pública confinante. Acrescia o facto de a Autarquia não se obrigar à instalação de serviços públicos urbanos nas zonas rurais (1962, 28).

#### **4.3.3 - MANUEL DA COSTA LOBO E O PLANO CONCELHIO (1970)**

##### **Plano de Urbanização de Coimbra de 1970 (Ordenamento do Concelho)**

Na sequência do “*Plano Regulador de Coimbra*” de Antão de Almeida Garrett, que após aprovação por Despacho de 17 de Fevereiro de 1964, cedo se revelaria desactualizado, o “*Plano de Urbanização de Coimbra 1970 de ordenamento do Concelho*” realizado por

Manuel da Costa Lobo foi apresentado à Câmara em 20 de Dezembro de 1970. Sobre este Plano Concelhio recairia o Parecer de Revisão n.º 17 de 23 de Junho de 1972 da DGSU, que concluía - “o trabalho assenta em bases sólidas de inquérito e traduz nas suas linhas mestras, todo um contexto de normas e directrizes ajustadas à realidade”. O Plano seria julgado “merecedor de aprovação como ponto base para os estudos complementares que teriam de seguir-se para lhe conferir a necessária objectividade” (DGSU, 1972, 37)<sup>5</sup>. Face a novas concepções de um planeamento a uma escala alargada, salienta-se em relação ao Plano de Coimbra 1970 “a integração de uma área territorial envolvendo desde o nível local ao regional e nacional”. Estabelece-se assim um paralelo com a importância de um “planeamento territorial global”, ainda não observado em planos anteriores, ao que Lusitano Santos (1982, 70-71) acrescenta: “É verdade que o Plano De Gröer aflora ligeiramente o nível sub-regional ao tratar das aldeias satélites e das ligações de Coimbra ao exterior, tal como aliás o Plano Almeida Garrett. Porém, em nenhum dos casos foi dado tratamento condigno à inserção da cidade no espaço que organiza”.

### **O PLANO DE URBANIZAÇÃO DE COIMBRA (1970) E A PERIFERIA URBANA**

Tendo em consideração as tendências do crescimento periférico, Costa Lobo sistematizou no seu Plano Concelhio os aspectos inerentes ao ordenamento territorial, começando por avaliar as formas de expansão da cidade a partir do século XIX.

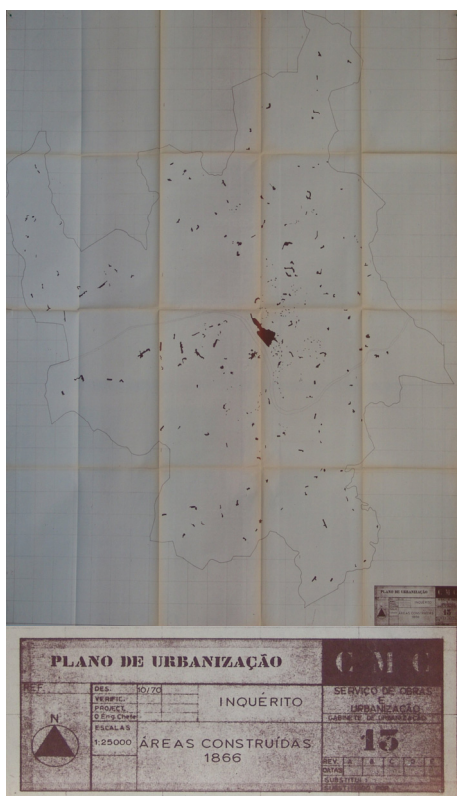
O **Cartograma n.º 13** do Plano de Urbanização de Coimbra de 1970 realizado com base numa planta à escala 1/100.000 de 1866, apresenta a distribuição dos edifícios então existentes, permitindo daí extrapolar uma ideia do crescimento da cidade nos últimos dois séculos. Verifica-se através deste cartograma que o principal núcleo de “Coimbra-cidade” (Alta e Baixa) se constituiu na área mais densamente construída em relação à sua envolvente próxima, seguindo-se-lhe a zona de Santa Clara, estendendo-se na direcção de Taveiro e Pedrulha através de uma menor densidade edificada, e diluindo-se até aos limites do Município.

Analisando o fenómeno da progressiva dispersão urbana da cidade, verifica-se que a dinâmica do crescimento da periferia urbana se acentuava relativamente à da cidade central (Alta e Baixa), configurando-se num processo de disseminação da construção,

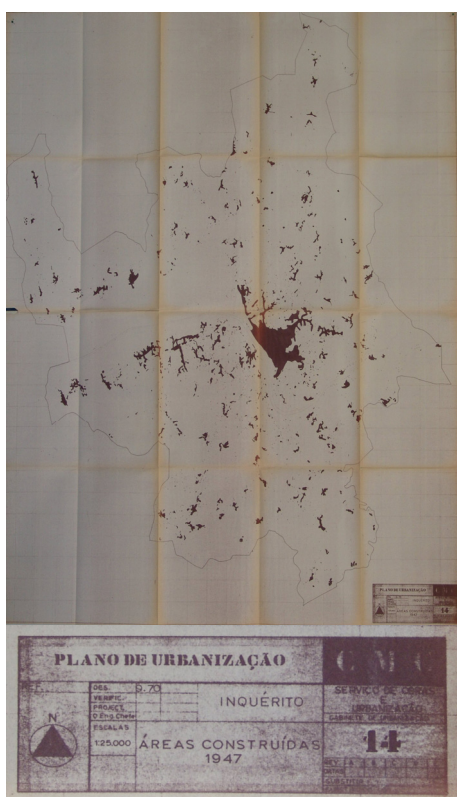
---

<sup>5</sup> Sob a justificação de que o plano não se integrava nos esquemas definidos no Decreto Lei n.º 560/71 de 17 de Setembro, o parecer da DGSU seria homologado em 18 de Julho de 1973 pelo Secretário de Estado de Urbanismo e Habitação, aprovando-se o Plano como “elemento base de orientação para ser utilizado pela Câmara Municipal na revisão do Plano Geral de Urbanização de Coimbra” (CSOP, Parecer n.º 3.908, 95).





**Fig. 4.13** - Áreas construídas em 1866 - Cartograma n.º 13 do Plano de Urbanização de Coimbra de 1970.



**Fig. 4.14** - Áreas construídas em 1947 - Cartograma n.º 14 do Plano de Urbanização de Coimbra de 1970

apresentando à época de elaboração do PU de Coimbra de 1970 grandes vazios, sobretudo em S. João do Campo, Souselas, Arzila e ao longo da extensão montanhosa a nascente (Lobo, 1970, 36).

No **Cartograma n.º 14** do Plano Concelhio de Coimbra de 1970, executado com base numa distribuição do edificado representado na planta à escala 1/25.000 dos Serviços Cartográficos do Exército com base nos voos de 1947, Costa Lobo caracterizou o edificado por manchas de construção, chamando a atenção para as áreas construídas de maior expressão, assim como para os “vazios humanos” no restante território. Volvidos 81 anos, a extensa mancha urbana consolidada fazia prova da grande expansão da periferia urbana, percebendo-se

pela cartografia relativa aos voos de 1947 um nítido crescimento para “*Santa Clara, São Martinho do Bispo, Santo António dos Olivais, Pedrulha e uma linha também acentuada em direcção a Souselas, a Cernache e a Ceira*”. O Plano confirma ainda que, “*dum modo geral, o maior número de aglomerados se localizavam junto aos campos do Mondego, havendo grandes vazios nas regiões de montanha e nas áreas propriamente agrícolas*” (Lobo, 1970, 36).

Comparando a dimensão das manchas construídas entre 1866 e 1970, percebem-se as tendências do crescimento da periferia urbana em Coimbra ao longo de 8 décadas, sendo evidente em 1947 o resultado da crescente periferia urbana, nela sobressaindo as manchas construídas até Santo António dos Olivais e Pedrulha. Entretanto, acentuara-se a área construída em Santa Clara, S. Martinho do Bispo, Ribeira de Frades, Taveiro e Ameal. O espaço peri-urbano

edificado também se desenvolvera ainda até Cernache, Ceira, Castelo Viegas e Assafarge.

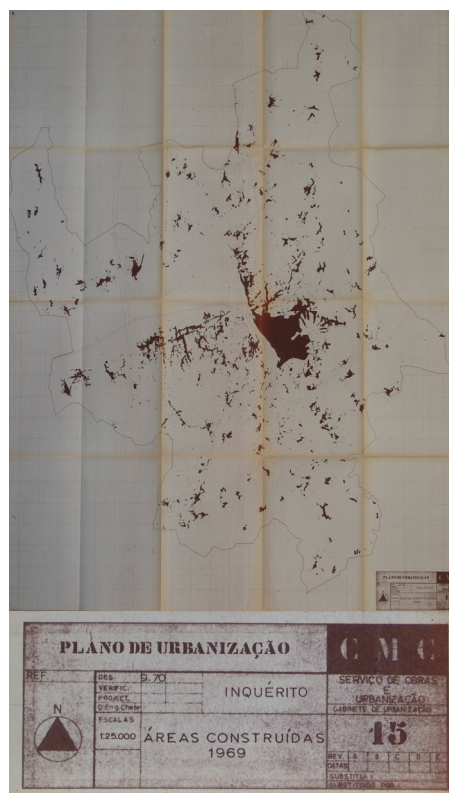
As demais freguesias evidenciavam uma expansão notável. São João do Campo apresentava em 1947 uma área construída muito significativa, sendo por sua vez menos expressiva a de Souselas. Também as áreas próximas do leito de cheia do Mondego haviam sofrido uma crescente ocupação periurbana, notando-se por outro lado alguns vazios nas freguesias de Arzila, Almalaguês, a sul de Cernache e entre o Botão e Souselas (Lobo, 1970, 37).

O **Cartograma n.º 15**, elaborado com base nas fotografias aéreas de 1969 evidencia relativamente a 1947 um aumento da dispersão edificada a par de um crescimento peri-urbano, sobretudo nas zonas de S. José, Santo António dos Olivais e Pedrulha, seguindo por um “*continuum*” até à Adémia. Souselas e Ceira também apresentavam algum crescimento peri-urbano.

Num século de dispersão urbana, entre 1866 e 1947/1969, verificou-se o crescimento do Dianteiro, da Carapinheira e de S. Frutuoso (este sem construção em 1866). Entre 1947 e 1969 mantiveram-se os principais vazios na forma de ocupação edificada da cidade periférica (Lobo, 1970, 37).

As tendências do crescimento da cidade periférica foram identificadas no **Cartograma n.º 23** do PU de 1970, onde, para além da principal área agrícola e da barreira montanhosa a nascente, se considerou como núcleo autónomo o aglomerado de Cernache.

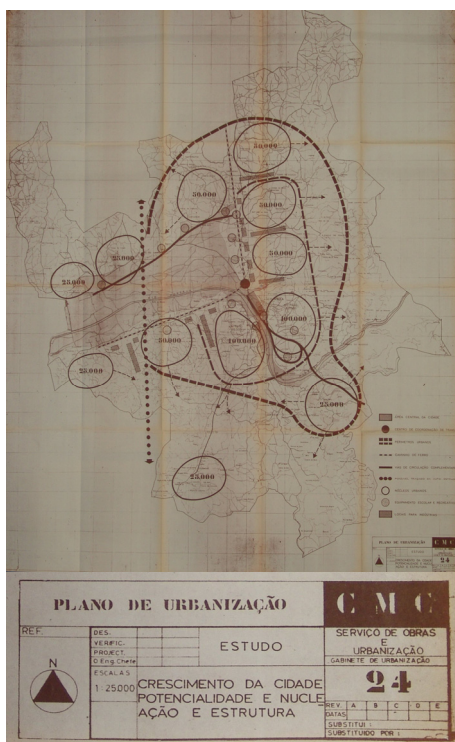
No Plano de Urbanização estabeleceram-se linhas de crescimento urbano no sentido poente - ao longo da



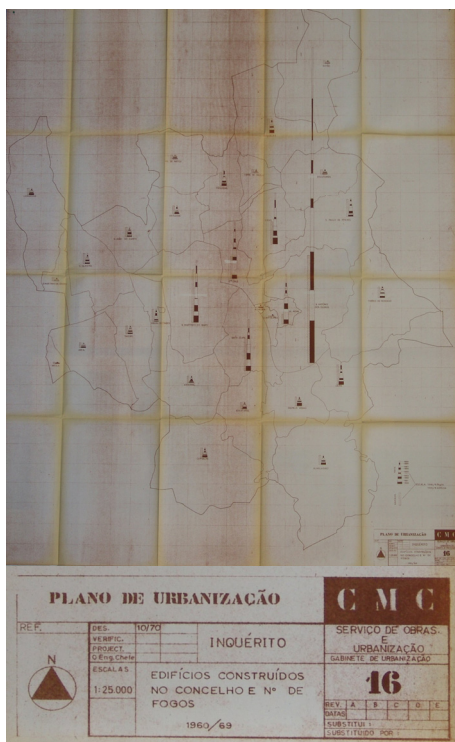
**Fig. 4.15** - Áreas construídas em 1969 - Cartograma n.º 15 do Plano de Urbanização de Coimbra de 1970



**Fig. 4.16** - Perímetro Urbano - Cartograma n.º 13 do Plano de Urbanização de Coimbra de 1970



**Fig. 4.17** - Crescimento da cidade, potencialidades e nucleação e estrutura - Cartograma n.º 24 do Plano de Urbanização de Coimbra de 1970



**Fig. 4.18** - Edifícios construídos no Concelho e Nº. de fogos - Cartograma n.º 16 do Plano de Urbanização de Coimbra de 1970.

margem esquerda do rio, para norte - zonas de Eiras, Torre de Vilela e Souselas, para poente - ao longo da margem direita do rio, considerando-se secundária a expansão de Ceira e da respectiva envolvente.

Em oposição à cidade central, identificaram-se no PU de 1970 os núcleos periurbanos em consolidação, sendo os da margem esquerda de “*nucleação urbana*” mais determinada do que os da margem direita. Relativamente à margem direita do rio, consideraram-se no PU como núcleos urbanos secundários da periferia urbana, as extensões respeitantes a Torre de Vilela, Souselas, Vil de Matos e Antuzede (Lobo, 1970, 110).

As potencialidades de povoamento foram quantitativamente representadas no **Cartograma n.º 24** do Plano de Urbanização de Coimbra de 1970 com recurso a uma malha através da qual se consideraram densidades globais de 50 hab/ha por quadrícula, prevendo-se a “*formação de unidades urbanas com 50.000 a 100.000 habitantes, atingindo cerca de 300.000 habitantes praticamente no então perímetro da cidade, e mais de meio milhão no perímetro mais amplo assinalado no mesmo cartograma*”.

A implantação industrial foi considerada no PU como de indicação esquemática, tal como a implantação do equipamento escolar e recreativo, tendo-se atribuído ainda em relação às comunicações, uma importância ao caminho-de-ferro como estrutura fundamental para a coordenação de transportes, “*cujo grande centro se situaria no vértice do L deste sistema principal*” (Lobo, 1970, 111).

#### 4.3.3.1 - Edifícios construídos no Concelho em 1960-1969

O **Cartograma n.º 16** do Plano de Urbanização de Coimbra de 1970 ilustra a expressão do intenso desenvolvimento edificado na periferia urbana da cidade entre 1960 e 1969, envolvendo sobretudo a Freguesia de Santo António dos Olivais, e tornando-se menos acentuada a actividade construtiva em S. Martinho do Bispo, Santa Clara, Eiras e Sé Nova (entre as Alpenduradas e a Avenida Dias da Silva).

Santa Cruz surgia como freguesia de grande actividade construtiva neste período, enquanto S. Bartolomeu não apresentava uma actividade construtiva significativa. Em 1970 Costa Lobo estimou para a freguesia de S. Bartolomeu uma das maiores densidades populacionais (175,3 hab/ha), excedendo as restantes freguesias do concelho. No período de 1960-1969, o urbanista considerou ainda ter sido notório o crescimento periurbano em Ceira, Torres do Mondego, S. Paulo de Frades, Souselas, Trouxemil, Ribeira de Frades e S. Silvestre (Lobo, 1970, p. 38).

#### 4.3.3.2 - Perímetro urbano

A zona de reparcelamento agrário e os planos de expansão da cidade são caracterizados por Costa Lobo no **Cartograma n.º 13** do seu Plano. Em relação ao ano de 1970, o urbanista salientava que *“a zona densamente construída se localiza na cidade de Coimbra e zona de Santa Clara, havendo uma tendência de crescimento para a zona de Santo António dos Olivais e Tovins”* (...) *“Outra tendência muito nítida de expansão demográfica inflecte para a região de Bencanta e outra ainda para a zona da Pedrulha e das Adémias”*. Chamou ainda a atenção para as áreas de construção clandestina em desenvolvimento no alto de Santa Clara e no Pinhal de Marrocos, com alguma expressão demográfica (1970, 44).

Na delimitação do perímetro urbano de Coimbra, Costa Lobo (1970, 44) deu especial atenção à densidade populacional em 1969 e aos edifícios construídos entre 1960-69. Foram ainda considerados os limites das freguesias e das áreas inundáveis, sugerindo-se duas hipóteses de limite, i. e., incluindo ou não Ribeira de Frades e parte de Taveiro (e para coerência do perímetro, uma pequena área de Antanhol).

Numa delimitação mais coerente considerava-se segundo o PU de 1970, a fixação do perímetro urbano de Coimbra integrando as seguintes freguesias:

- a) Almedina, S. Bartolomeu, Sé Nova e Santa Cruz - quase exclusivamente urbanas;
- b) Santo António dos Olivais, Santa Clara, S. Martinho do Bispo e Eiras - em rápido preenchimento e adensamento;



**Fig. 4.19** - Esquema geral de ocupação urbana - Cartograma n.º 25 do Plano de Urbanização de Coimbra de 1970.



**Fig. 4.20** - Esquema de crescimento - Cartograma n.º 26 do Plano de Urbanização de Coimbra de 1970.

c) S. Paulo de Frades - pela sua integração geográfica no conjunto formado por Santo António dos Olivais - Eiras.

#### 4.3.3.3 - Infraestruturas e economia

No PU de Coimbra de 1970 apresentam-se informações sobre as freguesias mais periféricas do Concelho na base de uma caracterização genérica recolhida localmente em cada freguesia rural, sistematizando-se as suas especificidades à data do plano.

#### 4.3.3.4 - Propostas, Princípios e esquema geral

Uma caracterização do crescimento da cidade no sentido da periferia urbana é sintetizada através do **Cartograma n.º 25** do PU de 1970, nele se assinalando a cidade com os seus núcleos antigos de Coimbra e Santa Clara, contracenando com um crescimento periférico concêntrico, expressivo pelo desenvolvimento tentacular ao longo da Linha do Norte, para poente ao longo da margem esquerda do Mondego no sentido de Taveiro e para norte no sentido de Eiras; o crescimento periférico para sudoeste - no sentido de Cernache, tornava-se visivelmente prejudicado por dificuldades orográficas e de acesso. Uma expansão peri-urbana “*embrionária para sudeste, afirmava-se através do núcleo de Ceira e da ‘constelação de lugares próximos’*” [...] “*Para norte, e centrado em Souselas, assinalava-se um complexo de lugares com eventual tendência para se integrar no desenvolvimento peri-urbano da cidade, tanto pela sua ocupação extensiva, como pela proximidade do perímetro urbano*” (Lobo, 1970, 112).

À década de 1970 segundo Costa Lobo (1970, 101),

no sentido da periferia oeste de Coimbra, desenhava-se um “*cordão de povoações*” a norte dos Campos do Mondego, numa sequência muito próxima permitindo prever a formação do “*braço direito da ferradura urbana*”.

Com base nas tendências históricas, nas potencialidades, no funcionamento e nas dificuldades de infra-estruturação, Costa Lobo contrariou a hipótese de expansão da cidade para sul, sugerindo o abandono desse hipótese e propondo “*a constituição do pólo independente de Cernache... e duma estrutura envolvente de apoio*” (1970, 112).

O Plano de Urbanização de 1970 estabeleceu o “*perímetro urbano*” da cidade no **Cartograma n.º 26** (obtido a partir dos **Cartogramas n.ºs 12 e 25**), fixando-o em torno do núcleo tradicional e alcançando distâncias até 7 km do Largo da Portagem (centro de referência). No “*perímetro para-urbano*”, considerou-se a inclusão dos aglomerados satélites rodeando o espaço periurbano até cerca de 3 km e fixando-se um limite a 4 km. Ficaria assim “*todo o concelho praticamente abrangido pela área urbana e para-urbana da cidade de Coimbra e núcleo de Cernache*”. Em relação às parcelas do território exteriores a essas áreas, Costa Lobo propôs a sua inclusão numa regra a adoptar para o Concelho procurando evitarem-se situações diferenciadas. Face à escassez de território concelhio na extensão sul, indispensável para assegurar uma disciplina urbana no sentido da Estrada da Beira, se reforçou a necessidade de uma programação do planeamento territorial em estreita colaboração com os concelhos contíguos, sob coordenação dos órgãos regionais (1970, 113).

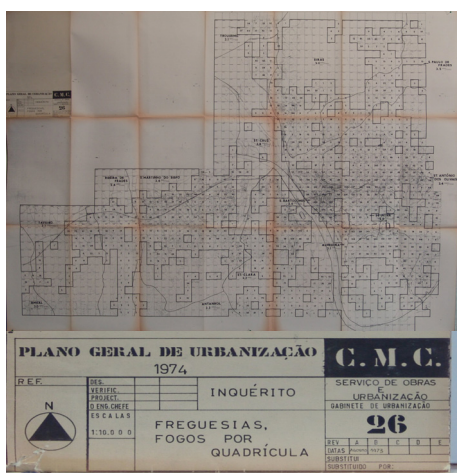
#### **4.3.4 - MANUEL DA COSTA LOBO E O PLANO DE URBANIZAÇÃO (1974)**

##### **Plano Geral de Urbanização de 1974 (Ordenamento da Cidade)**

Dadas as orientações de vanguarda, o carácter inovador pela abrangência do território estudado e sendo cauteloso na justificação para a sua proposta, Costa Lobo (CMC, 1974, 1) introduziu o Plano Geral de Urbanização de 1974 com a seguinte reflexão: “*Em nosso entender, há que renovar os métodos de estudo e de apresentação dos planos de urbanização. Iremos tentar seguir uma fórmula simultaneamente dinâmica, estruturante e integrada na lei vigente. Conta-se também, com a posição activa por parte da Câmara Municipal e da população em geral*”.



**Fig. 4.21** - Ocupação Actual do Solo - Cartograma n.º 7 do Plano Geral de Urbanização de Coimbra de 1974



**Fig. 4.22** - Freguesias, Fogos por Quadrícula - Cartograma n.º 26 do Plano Geral de Urbanização de Coimbra de 1974



**Fig. 4.23** - Densidade por Quadrícula - Cartograma n.º 28 do Plano Geral de Urbanização de Coimbra de 1974.

O Plano Geral de Urbanização de Coimbra de 1974, elaborado com o apoio dos Serviços Técnicos da Câmara Municipal, foi apresentado à população na sequência da Deliberação de Câmara nesse sentido, em Reunião de Julho de 1975.

Enquadrando-se no Dec-Lei n.º 560/71 (CMC, 1974, 6), o PGU de Coimbra de 1974 estruturou-se em 4 partes: a) Elementos de carácter geral (Capítulos 0, 1 e 2); b) Análise e diagnóstico da situação (Capítulos 3 e 4); c) Descrição e justificação da solução proposta (Capítulo 5); d) Aspectos de gestão e implementação do plano (Capítulos 6, 7, e 8, sendo este o Regulamento) (Santos, 1983, 69).

A Comissão de Revisão, considerando o Plano “*um trabalho de uma maneira geral, bem desenvolvido, embora em alguns aspectos carecendo de melhor esclarecimento e concretização...*”, propôs que, “*...enquanto não fosse aprovado o plano, se aceitava a utilização dos índices indicados no Parecer de Revisão*”, o que viria a merecer a concordância do Secretário de Estado de Habitação e Urbanismo por Despacho de 28 de Dezembro de 1981.

Lusitano Santos (1983, 71-72) observa em relação ao PGU de Coimbra de 1974, que “*a concepção de planeamento como actividade de gestão das iniciativas privadas e públicas com o desenvolvimento urbanístico da cidade comandado pela iniciativa pública, ressalta por um lado das próprias concepções urbanísticas, [...] por outro, das estruturas técnicas de decisão propostas, e finalmente pelas áreas de expropriação sistemática apontadas nos estudos*”

## PLANO GERAL DE URBANIZAÇÃO DE COIMBRA (1974)

Procurando avaliar em síntese a expansão demográfica na zona urbana e suburbana da cidade, Costa Lobo (CMC, 1974, 23-24) analisou no Plano Geral de Urbanização de Coimbra de 1974 a evolução populacional, com destaque para três períodos:

- a) Na Idade Média (do século XII ao XV), a cidade era constituída por um pequeno aglomerado a que correspondia a zona da Alta e o núcleo envolvente ao Convento de Santa Clara-a-Velha;
- b) Entre os séculos XV e XIX, a cidade apresentou um assinalável crescimento, fomentando o despontar de fixações populacionais que viriam a ter grande desenvolvimento na sua envolvente próxima, como na Adémia, na Pedrulha e em áreas da margem esquerda do Mondego;
- c) Em 1974 os aglomerados populacionais mais representativos fixavam-se nas zonas da cidade antiga (Santa Cruz com 8.100 habitantes, São Bartolomeu com 1.800, Sé Nova com 11.000, Santo António dos Olivais com 19.300 e Santa Clara com 7.500), em contraste com as zonas mais periféricas (Taveiro com 1.800 habitantes, Ribeira de Frades com 1.800 e Eiras com 4.800).

Costa Lobo interpretava no PGU de Coimbra de 1974 “*o baixo número de habitantes da freguesia de S. Bartolomeu em função de ali se situar a maior parte dos estabelecimentos e escritórios comerciais*”, verificando-se “*pela análise da amostragem feita na zona da Baixa [...] que grande parte da população ali residia e trabalhava*” (CMC, 1974, 24-25).

Actualmente, a justificação mais vulgar para a progressiva desertificação da Baixa é a do envelhecimento da população residente, bem como das incipientes condições construtivas das habitações, e ainda por desadequação funcional do espaço urbano e edificado à função residencial. No PGU de 1974 se identificava então uma “*nítida tendência de crescimento junto à margem esquerda do Mondego, que, à época era constituída em grande parte por população [...] rural, mas que tenderia para uma população urbana à medida que a sua integração na cidade fosse realizada*” (CMC, 1974, 24).

Quanto ao processo de “*expansão urbana de iniciativa privada*” ele constituía segundo Costa Lobo, “*um dos principais pelo qual a cidade de Coimbra se tinha vindo, e possivelmente, continuaria ainda a desenvolver-se*”, havendo que procurar conciliar “*a efectivação deste tipo de desenvolvimento - à partida pressupondo um compromisso - com os objectivos gerais de ordenação e de criação de condições propícias a um desenvolvimento equilibrado e compatível com os recursos naturais, valores do património cultural e qualidade ambiental pretendida*”.

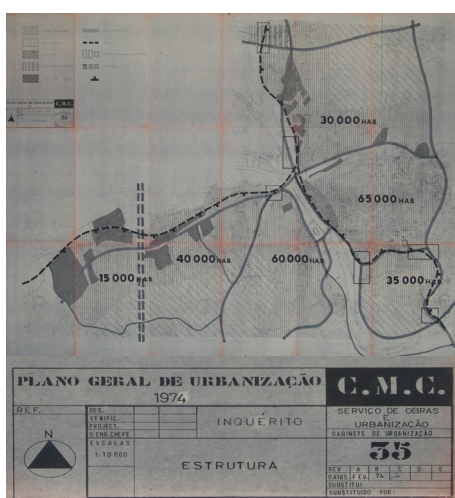




**Fig. 4.24** - Aglomerações Urbanas - Cartograma n.º 29 do Plano Geral de Urbanização de Coimbra de 1974.



**Fig. 4.25** - Perímetros Urbanos Existentes - Cartograma n.º 30 do Plano Geral de Urbanização de Coimbra de 1974.



**Fig. 4.26** - Freguesias, Fogos por Quadricula - Cartograma n.º 26 do Plano Geral de Urbanização de Coimbra de 1974.

Em termos de salvaguarda genérica de um melhor integração urbanística, arquitectónica e paisagística, defendia-se que as construções se confinassem e compatibilizassem com as áreas estudadas em plano. Assim, na falta de planos gerais ou parciais de enquadramento, a edificação dever-se-ia limitar aos perímetros dos aglomerados existentes, integrando-se na sua escala geral, não comprometendo os solos agrícolas e salvaguardando-se a silhueta nos aspectos mais sensíveis da sua paisagem distante (CMC, 1974, 55-56).

O controle das expansões urbanas promovidas pela iniciativa privada, impunha, *“com maior vantagem para todo o processo, poder dispor de expansões planeadas e promovidas pelo município, empresa pública para o efeito criada, ou sociedades mistas, agindo em conformidade com a política regional e as decisões da autarquia local, tendo em atenção os interesses da população”*. Neste sentido, Costa Lobo propôs estratégias que garantissem a disponibilidade de terreno para o desenvolvimento urbano, evitando-se os efeitos negativos como o da valorização antecipada dos terrenos da periferia, conduzindo à paralisação do crescimento ordenado dos tecidos urbanos. Costa Lobo defendia o *“uso corajoso e prudente do Decreto-Lei n.º. 576/70, nomeadamente com o recurso generalizado à associação com os proprietários das zonas em causa, ou em alternativa, a expropriação sistemática”*, e anunciava *“esta pequena revolução”* como solução mais conveniente para uma intervenção na periferia urbana. Ainda com esse objectivo, Costa Lobo recomendou como estratégias de boa execução dos loteamentos, que se

partisse de estudos prévios urbanísticos que garantissem um enquadramento de conjunto e esclarecessem as relações funcionais entre habitação e trabalho, habitação e equipamento e entre actividades e transportes, justificando-se as soluções (CMC, 1974, 56-57).

#### **4.3.4.1 - Evolução Histórica**

Servindo-se de algumas plantas, antigos mapas e compilações sobre o crescimento da cidade, Costa Lobo desenvolveu o **Cartograma n.º 10**, na base do qual evidenciou uma evolução histórica (CMC, 1974, 12-13):

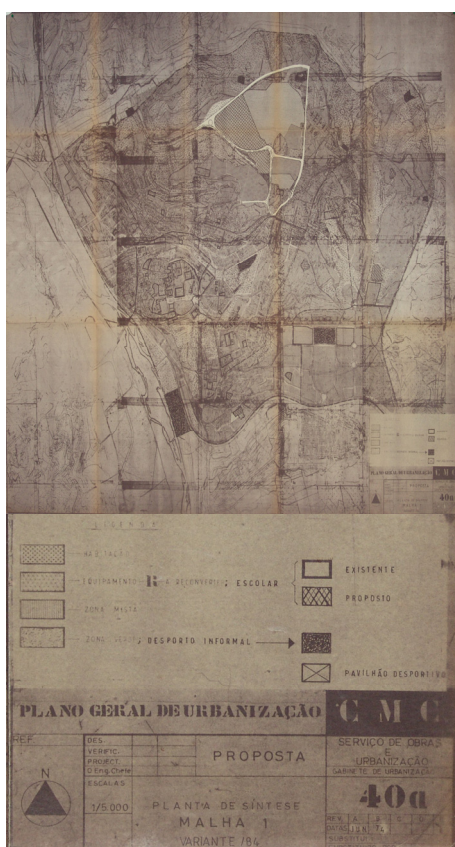
- a) Do século XII ao XIV, a cidade reduzia-se à área das “*intra-muralhas*” e a alguns pequenos aglomerados, sendo de assinalar o Mosteiro de Santa Cruz, a Igreja de S. Tiago e a de S. Bartolomeu;
- b) No século XV, iniciou-se a ocupação da zona de Santa Clara com a construção do Mosteiro de Santa Clara, de Sant’Ana e de São Francisco (entretanto assoreados);
- c) No século XVI a cidade estendeu-se já até ao extremo da actual Rua da Sofia e para poente até à rua da Sota. O Mosteiro de Celas contribuiu para dar origem a um pequeno aglomerado na sua envolvente. Afastados do núcleo central da cidade e para norte e nordeste desenvolveram-se aglomerados urbanos na Pedrulha e em Eiras. Na margem esquerda do Mondego desenvolveram-se aglomerados urbanos em S. Martinho do Bispo, Montesão, Espadaneira e Taveiro, e construíram-se casas senhoriais em Reveles;
- d) Até ao século XIX consolidou-se o desenvolvimento da parte Alta e Baixa do núcleo da cidade antiga, assim como o núcleo de Santa Clara. Entretanto verificou-se alguma expansão até Taveiro;
- e) Em meados do século XX, a cidade observou o seu maior crescimento urbanístico alcançando as áreas de Santo António dos Olivais e do Calhabé. Neste período, a expansão urbana desenvolveu-se também para poente ao longo dos campos do Mondego até Taveiro;
- f) Na segunda metade do século XX, o crescimento da cidade acentuou-se na direcção de S. José, Santo António dos Olivais, Montes Claros e Pedrulha, chegando a mancha de construção a alcançar a Adémia (CMC, 1974, 12-13).

#### **4.3.4.2 - Programa do planeamento e orientações gerais**

Na sequência do Plano Concelhio de 1970, no qual chamava a atenção para a necessidade de se adoptarem novos processos e dinâmicas de gestão para melhor defesa dos interesses gerais, Costa Lobo (CMC, 1974, 37-38) continuava a reclamar no seu PGU de 1974, quanto ao facto de não ter havido qualquer progresso, alegadamente por a Direcção Geral



**Fig. 4.27** - Sistema de Circulação - Cartograma n.º 26 do Plano Geral de Urbanização de Coimbra de 1974.



**Fig. 4.28** - Densidade por Quadrícula - Cartograma n.º 28 do Plano Geral de Urbanização de Coimbra de 1974.

dos Serviços de Urbanização, com base no Decreto-Lei n.º 560/71, não ter ainda decidido organizar ou adoptar um plano com tal finalidade.

Convicto da necessidade urgente de novos processos e dinâmicas de gestão territorial, nomeadamente no contexto da crescente expansão urbana, sublinham-se alguns argumentos de Costa Lobo em relação ao ordenamento inerente à área da periferia urbana: *a) continua a protelar-se o lançamento de operações de expansão e reestruturação da aglomeração de Coimbra... (abrindo caminho à iniciativa pública e privada na construção duma cidade renovada...); b) continua a não se dispor de áreas industriais preparadas para receber as novas indústrias...; c) continua a não ser possível dispor dum plano territorial que permita a Coimbra defender-se dos males duma distribuição caótica de indústrias e habitação em todo o território concelhio.*”

No sentido de uma urgente reestruturação do planeamento da cidade, Costa Lobo (CMC, 974, 38-40) propôs várias acções através do Plano Geral de Urbanização de 1974, da qual se salienta a que se reporta especificamente à intervenção nas áreas de expansão periurbana, pela “*adopção de atitudes e programas de planeamento urbanístico activo, incluindo formas de gestão e estímulo, e acções de antecipação à expansão urbana, com o fim de salvaguardar valores do património cultural e económico, garantir a disponibilidade dos espaços necessários à expansão habitacional, industrial e demais equipamento, zelar pelo equilíbrio de soluções realistas e equitativas.*”

#### **4.3.4.3 - Iniciativas públicas**

Procurando promover uma reestruturação das práticas do planeamento territorial em Coimbra, e traduzindo-se a sua orientação numa vertente específica de intervenção no ordenamento das áreas de expansão periurbana, Costa Lobo (CMC, 1974, 60-61) apresentou um “*Plano de Acção*” visando desencadear uma tal “*pequena revolução*” num processo de desenvolvimento das iniciativas públicas segundo dois pontos muito sugestivos:

- 1. “O Gabinete de Urbanização promoveria a preparação progressiva de plantas com expansões imediatas para eventual expropriação sistemática, especialmente delimitadas para o efeito. Um zonamento primário estabeleceria com aproximação, as áreas a preservar, os enfiamentos estruturais a defender, as zonas urbanas preponderantemente habitacionais, as zonas urbanas preponderantemente industriais e as áreas centrais mais importantes, assim como os locais para equipamento acima do nível das unidades urbanas consideradas, e ainda, áreas de reserva cautelar. Um texto justificativo indicaria os índices a observar e as normas gerais a seguir.*
- 2. Na fase prévia de gestão, a operação de expropriação sistemática deveria oferecer como alternativa a hipótese de criação duma associação com os proprietários, formando uma sociedade mista nos termos do Decreto-Lei n.º 576/70”.*

#### **4.3.4.4 - Fases de realização e financiamento - Programação**

De entre uma lista de acções que Costa Lobo (1974, 72-73) considerou no seu Plano orientadas numa vertente específica de ordenamento das áreas de expansão periurbana, “*como operações e obras urbanas mais urgentes*” entretanto não concretizadas, são de salientar: **a)** *Aquisição de 100 ha na área de expropriação sistemática, mais 50% noutros lados, para faixas de protecção paisagística, equipamento, reconversão de zonas;* **b)** *Abertura de novas frentes de construção para habitações em conjuntos integrados, incluindo hortejos, e mobilização de lotes de construção para prédios, numa política concertada de expansão programada, de frentes complementares e de acordos com iniciativa privada;* e **c)** *Afinamento dos processos de controlo e de gestão com lançamento de operações de intervenção e apoio em zonas de habitação modesta e áreas de loteamento clandestinos.*

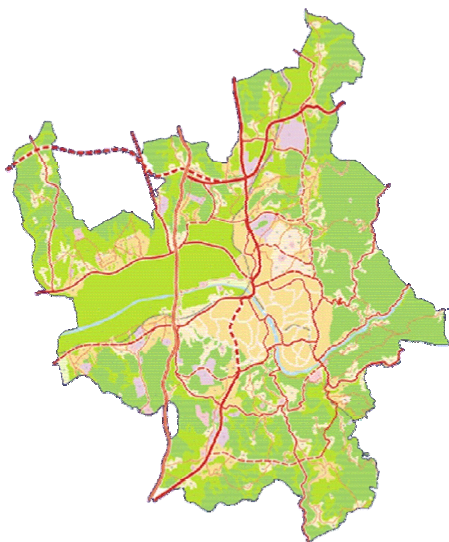


Fig. 4.29 - Estrutura base de apresentação do Plano Director Municipal (CMC, PDM 1994).

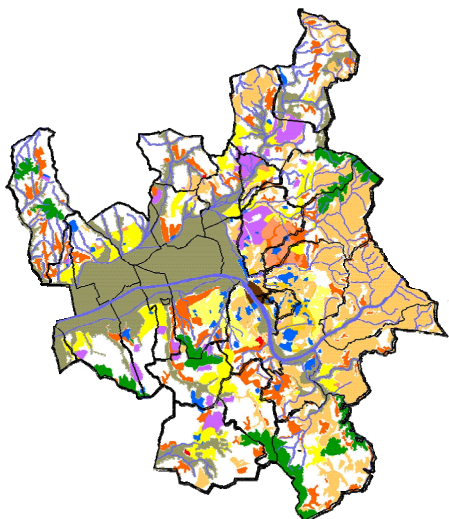


Fig. 4.30 - Planta de zonamento do Plano Director Municipal (CMC, PDM 1994).

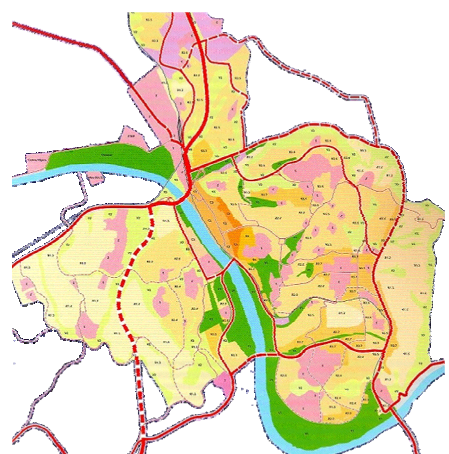


Fig. 4.31 - Zona central da cidade - Planta de zonamento do Plano Director Municipal (CMC, PDM 1994).

#### 4.3.5 - JORGE DE CARVALHO E O PLANO DIRECTOR MUNICIPAL (1994)

##### Plano Director Municipal (1994)

Os estudos do Plano Director Municipal iniciaram-se em 1983 e culminaram no PDM de 1994, publicado no Diário da República n.º 94, I Série-B, de 22 de Abril de 1994. A elaboração do PDM passou por períodos conturbados, nomeadamente mandatos com alternâncias partidárias, alterações à legislação e uma evolução de conceitos quanto aos “*princípios das práticas urbanísticas*”.

Com um Executivo maioritariamente socialista em 1990 e Jorge de Carvalho como “*Assessor de Planeamento Urbanístico*”, estabeleceu-se a intenção de conter tendências instaladas, reorientar o investimento e enunciaram-se objectivos e estratégias para a gestão do território, só em parte operacionalizados pelo PDM.

No desenvolvimento do PDM partia-se de um cenário de especulação, manifestada por uma ocupação edificada em expansão, consequente de acções urbanísticas desarticuladas e sem qualidade, descaracterizando a cidade e alimentando uma dispersão “*peri-urbana*”, carente de infra-estruturas, acentuando disfunções e aconselhando uma urgente “*requalificação*” urbana. Neste contexto se procurou uma “*contenção da área do perímetro urbano, nomeadamente pela criação de zonas de Reserva de Urbanização em espaços que, segundo o PGU de 1974, se encontravam já integrados no perímetro da cidade*” (Simões, 2002b).

No PDM de 1994 estabeleceu-se o “*princípio de obrigatoriedade de participação*”, obrigando que

uma quota-parte se aplicasse às infra-estruturas gerais que serviam directamente cada empreendimento urbanístico. Tentativas de qualificação urbana foram apenas promovidas em algumas áreas da margem direita, mantendo-se o cenário diagnosticado no restante território. Também não foi acautelada em muitos loteamentos a defesa da qualidade do espaço urbano quanto à funcionalidade (circulação, transportes, estacionamento), ao desenho urbano e na articulação com a envolvente (Simões, 2002b, 18). O PDM contemplou “*mecanismos de perequação*” procurando salvaguardar a equidade urbanística, nomeadamente quanto aos “*benefícios*” pela capacidade construtiva, e quanto aos “*encargos*” - considerando cedências, taxas e obras de urbanização a cobrar aos promotores. Poder-se-á concluir que os instrumentos estabelecidos no PDM de 1994 se traduzem numa antecipação aos mecanismos de perequação consignados no Decreto Lei 380/99, sem que o fixado no Regulamento do PDM condiga com as disposições do RJGT, nomeadamente o art.º 135º (por não haver uma distribuição perequativa autêntica de benefícios e encargos) (Simões, 2002a, 23).

## **O PLANO DIRECTOR MUNICIPAL DE COIMBRA (1994)**

### **4.3.5.1 - Estrutura urbana**

*“O carácter centralizador da cidade de Coimbra, cujo efeito se estende desde a Região ao Concelho”, foi entendida no desenvolvimento do PDM de Coimbra de 1994, como uma desvantagem “por não incentivar o aparecimento de outros centros devidamente equipados no território concelhio”, tendo levado a que se aconselhasse uma desconcentração desse efeito polarizador.*

Uma preocupação quanto à importância de qualificação da periferia urbana, nomeadamente pela necessidade de se polarizar um desenvolvimento em torno de núcleos urbanos periféricos, foi implicitamente proposta e desenvolvida como uma forma de intervenção na estrutura peri-urbana. Preconizou-se assim que, *“a par do desejo e encorajamento da capacidade atractiva da cidade, deveria existir um outro que convidasse à desconcentração de alguns níveis de equipamento, facilitando o desenvolvimento de centros urbanos de escala inferior, dotados de vida própria. Centros estes que, com a sua área de influência, contribuiriam para o descongestionamento da cidade, evitando os fluxos convergentes em busca dos serviços básicos”.*

A procura de promoção da qualificação das áreas peri-urbanas, nomeadamente através do incremento das suas capacidades polarizadoras, *“e tendo em atenção diversos factores tais como: morfologia, lugar ou conjunto de lugares com grande proximidade, fortes relações*

de dependência, estrutura e características comuns, bem como a vivência dos mesmos problemas e anseios”, levaram a que no Plano Director Municipal (CMC, 1994, 35-38) se identificassem “8 unidades espaciais”, denominados de “espaços de planeamento” - EP’s:

**EP1** - englobando a Cidade Central e traduzindo-se no “*espaço de leitura da acrópole da Universidade e da colina de Santa Clara e das margens do Mondego*”;

**EP2** - integrando a “*zona montanhosa de enquadramento da cidade de Coimbra e de ligação com Penacova*”, envolvendo “*lugares de certa forma isolados, de acessos difíceis e elevados custos de infraestruturacão*”;

**EP3** - zona sudeste do Município integrando “*as Margens do Ceira e Corvo e constituído pelas freguesias de Almalaguês, Castelo Viegas e Ceira, assumindo-se Ceira como pólo centralizador. Almalaguês funcionando como sub-satélite*”;

**EP4** - “*zona sudoeste do concelho, correspondendo ao Vale de Antanhol e Planalto de Cernache. O seu aglomerado principal era Cernache e Antanhol/Palheira funcionava como sub-satélite*”;

**EP5** - “*zona da margem direita dos Campos do Mondego, desfavorável para o desenvolvimento industrial mas adequado para a exploração agrícola e actividades aliquotes.*” O aglomerado de S. Silvestre em conjunto com o de S. João do Campo, apresentavam condições para se constituírem numa “*área central satélite*” de apoio à margem direita dos Campos do Mondego;

**EP6** - extensão nordeste integrando o Vale dos Fornos, onde Souselas se apresentava pela centralidade, população e estrutura “*em posição de exercer uma acção polarizadora*”. [...] “*Sendo este espaço atravessado por importantes eixos rodoviários e ferroviários, beneficiava de uma localização privilegiada à fixação industrial*”.

**EP7** - integrando a margem esquerda dos Campos do Mondego e sendo favorável a uma dupla actividade: agrícola (a poente) e industrial (Taveiro e Ribeira de Frades), reforçando-se aqui a componente industrial pela presença da via rápida Bencanta-Taveiro, pela auto-estrada Lisboa-Porto e pelo caminho-de-ferro (Linha do Norte). Taveiro e Ribeira de Frades traduzem-se nesta zona em aglomerados polarizadores;

**EP8** - constituído pelos Campos do Mondego, sendo estes caracterizados pela ausência de aglomerados e por solos de elevada potencialidade agrícola.

Com enquadramento nesta orientação e como medida de intervenção prioritária para a vitalização e qualificação da periferia urbana mais afastada do centro da cidade, se fixaram como núcleos polarizadores os correspondentes às “*zonas centrais*” das povoações

dominantes das “8 unidades espaciais” correspondentes aos “espaços de planeamento” - EP’s.

O Plano Director Municipal não descurou ainda as carências dos demais aglomerados da periferia urbana, prevendo neles “equipamentos à escala das suas necessidades”.

O PDM de 1994 (CMC, 1994, 38) constitui o primeiro instrumento de ordenamento territorial a sugerir um crescimento e desenvolvimento urbano fundado num equilíbrio envolvendo uma inter-acção da cidade central com a periferia urbana, propondo nesse sentido que “a expansão da ‘cidade tradicional’ nas direcções norte, sul e poente, conjugada com a localização dos centros atrás escolhidos, cria um sistema equilibrado e correctamente distribuído no território municipal, melhorando a acessibilidade da população aos pólos urbanos de prestação de serviços que o esquema viário existente e proposto confirma e reforça”.

#### **4.3.5.2 - Operações fundiárias do Município**

Assumindo uma atitude consequente com o estabelecido no Art.º 68.º do Regulamento do PDM de 1994, a CMC promoveu ao longo da década de 1990-2000, intervenções prioritárias nas extensões da periferia urbana, tendo salvaguardado um “desenvolvimento ordenado do Município” nas áreas mais expectantes.

Volvida uma década poder-se-ão considerar como áreas de intervenção bem sucedidas, as resultantes da conciliação entre estudos de pormenor ou de conjunto e os loteamentos de iniciativa privada, nomeadamente em áreas como da Quinta da Várzea, Quinta das Lages, Quinta das Lágrimas, Vale das Flores, Quinta de S. Jerónimo, Solum e da Zona Industrial de Taveiro (CMC, 1994, 167). Ficaram aquém das expectativas do definido para as áreas de intervenção prioritária na periferia urbana da cidade, as extensões do Bairro do Ingote e do Bairro da Rosa, as áreas adjacentes ao arruamento de ligação da Rua Coelho da Rocha ao Nó de S. Martinho e à via rápida Bencanta-Taveiro, as extensões de Almas de Freire e do Vale do Rosal, a colina a norte do Vale Meão, o Vale dos Tovins, as Zonas Industriais do Loreto, Pedrulha e Eiras e a Zona Industrial de Vilela-Fornos.

Completamente esquecidos, ficaram os núcleos polarizadores correspondentes às “zonas centrais” de cada uma das povoações rurais, negligenciando-se como medida de intervenção prioritária, a requalificação e revitalização da periferia urbana mais afastada do centro da cidade.

#### **4.3.5.3 - O Concelho de Coimbra - nota histórica**

Dando nota de que a evolução do espaço urbano de Coimbra era então bem conhecida, segundo o PDM (CMC, 1994, 27) considerava-se que o mesmo se não passava com os



seus aglomerados periféricos - “Com efeito, e pese embora a realização de remotos estudos demográficos, a documentação sobre a origem e história das freguesias mais afastadas do centro da cidade resume-se geralmente a factos notáveis da sua vida administrativa, biografias dos seus filhos mais ilustres, e levantamento de algumas peças do seu património artístico e arquitectónico”.

Todavia, segundo o PDM (CMC, 1994, 28) se confirma na orla da cidade que os aglomerados periféricos, embora dispersos, “se localizavam nos enclaves com mais fácil captação de água e climaticamente mais amenos, e quase sempre à ilharga das principais vias de comunicação da época”. No sentido norte-sul e adjacentes à antiga estrada militar romana que ligava *Olissipo* a *Bracara Augusta* e mais tarde ao longo da antiga Estrada Nacional nº. 1, surgiriam os povoados que deram origem às freguesias do Botão, Souselas, Trouxemil, Torre de Vilela, Santa Cruz, Eiras, Santa Clara, Antanhol, Assafarge e Cernache.

Nas margens do Mondego segundo o PDM (CMC, 1994, 28), nasceram as povoações do chamado “*Campo de Coimbra*”, das quais se salientam as que mais se desenvolveram, dando origem a freguesias: **a)** Na margem direita e ao longo do percurso entre a Serra e o Litoral - *Lamarosa, S. Martinho de Árvore, S. Silvestre, S. João do Campo e Antuzede*; **c)** Na margem esquerda e ao longo da estrada do Casal da Fonte (Figueira da Foz a Mangualde por Coimbra) desenvolveram-se as freguesias de *Arzila, Ameal, Taveiro, Ribeira de Frades, S. Martinho do Bispo, Ceira e Torres do Mondego*.

#### **4.3.5.4 - Cenários do crescimento populacional**

Numa análise à evolução da população, o Plano Director Municipal de 1994 previu dois cenários de crescimento para Coimbra (CMC, 1994, 34):

**Hipótese I** - ‘Crescimento moderado’ - correspondendo-lhe uma taxa de crescimento médio anual de 1,5% (ao ritmo verificado até aos anos 70);

**Hipótese II** - ‘Crescimento máximo’ - considerando um ritmo de crescimento semelhante ao verificado na década de 1970/80 - 3,1% ao ano”.

Todavia, o PDM descuraria outras hipóteses prováveis de evolução da população, como sendo a de um menor crescimento populacional, de estagnação ou recessão, vindo a verificar-se através do Censo 2001, um decréscimo populacional. Observe-se a seguinte evolução comparativa nas últimas décadas:

1981		1991		2001	
População Residente	População Presente	População Residente	População Presente	População Residente	População Presente
138.930	144.471	138.961	146.635	148.443	157.510

**Tabela 4.2 - População de Coimbra nas décadas de 1980, 1990 e 2000 (Censos, INE)**

Pelo cálculo do crescimento populacional relativamente à década de 1990-2000 verificava-se em 2000 um acréscimo de 9.482 habitantes residentes ( $148.443 - 138.961 = 9.482$ ), correspondendo a uma taxa de 7% ( $148.443 : 138.961 = 1,07$ ) relativamente à década anterior. Confirmava-se assim no final da década, um aumento populacional muito aquém do previsto pelo PDM.

Ao verificar-se a manutenção dos indicadores médios globais de recessão económica e depressão social ao longo da década de 2000-2010, e acreditando numa influência negativa sobre a taxa de crescimento populacional da última década, os indicadores estimados pelo *Por7ugal em números*<sup>6</sup> conduzem-nos a uma previsão grosseira para Coimbra em 2010, projectando-se uma população residente aproximada de 155.232 habitantes ( $148.443 \times 1,039\% = 154.232$ ), cifrando-se assim numa densidade populacional aproximada de 488 hab/km<sup>2</sup> ( $154.232 \text{ hab} / 316 \text{ km}^2 = 488,1 \text{ hab/km}^2$ ).

#### **4.3.5.5 - Princípios relativos à área bruta de construção a autorizar ao promotor**

Enquanto De Gröer, Almeida Garrett e Costa Lobo omitiram ou subentenderam nos seus Planos de Urbanização, referências a uma taxação em função da capacidade construtiva dos terrenos, no PDM de 1994 não se descurou tal procedimento, taxando-se a edificação e a urbanização em função das necessidades de infraestruturas locais e gerais, e descontando-se em relação à cedência de áreas para equipamento.

Resultando a fixação da capacidade construtiva de disposições administrativas face exigências específicas de ordenamento, entende-se justo que, pelas prerrogativas e capacidades de construção, sejam imputadas taxas a pagar ao Município como compensação dos custos das infraestruturas urbanísticas. Todavia, sendo o solo um bem ao qual a Lei confere especificidades de direito (público e privado), cabe ao Plano a fixação de um tempo ou prazo, tipo de uso e capacidade construtiva. É assim óbvia, a atribuição ao

<sup>6</sup> *Por7ugal em números* - Fontes Credenciadas: Publicações Oficiais de - INE, OCDE, EUROSTAT, ESTADO PT. Todos os valores apresentados foram cuidadosamente elaborados com base nas fontes referidas. As projecções indicadas não devem ser usadas para cálculo exacto. In <http://www.por7ugal.net/index.html>, em 2008-09-05

solo de uma justa mais-valia decorrente do que no PDM se estabeleça em termos da sua utilização edificada, agrícola, florestal ou outra - daí que numa futura revisão do PDM, se devam considerar formas de *“taxação escalonadas no tempo”*, integrando tabelas estruturadas segundo *“agrupamentos homogéneos de usos e de capacidades construtivas”*, e distribuídos por escalões, de modo a imputarem-se os encargos do Município com a urbanização do território, em articulação com a global administração e gestão do território.

#### **4.3.5.6 - Reavaliação do Art.º 58º do PDM de 1994**

Deste modo, *“a área bruta de construção que, para cada terreno, seja autorizada ao promotor”*, reportar-se-ia para além do *“zonamento e respectivos índices de utilização”* definidos no Capítulo III do Regulamento do PDM, à fixação de taxas conforme os usos, as capacidades construtivas, a proximidade ao centro urbano e ao tempo da respectiva utilização (atributos ou prerrogativas a serem progressivamente conferidos em termos de direito de superfície, de modo a iniciar-se uma gestão *“sustentável”* levando a formas negociadas de *“municipalização”* do solo). Considera-se neste contexto, que o Art.º 58º do PDM de 1994 corresponda já a uma concepção de um passado recente, que prejudica as expectativas em relação a um processo de *“ordenamento sustentável do território”*. Assim, no estabelecimento de novos princípios relativos ao uso e à edificação, caberá uma fixação estratégica de prazos de utilização, integrando novos objectivos para um *“planeamento municipal programado e sustentável”*, abrangendo desde o uso da edificação à produção agrícola e florestal.

O Art.º 58º do PDM de 1994 poderá assim integrar uma componente indutora do *“desenvolvimento sustentável”*, pela fixação de um *“critério perequativo”* abrangente envolvendo uma participação activa e programada no ordenamento territorial - tendente ao reequilíbrio das oportunidades que decorram do zonamento do Plano - adoptando-se novos conceitos de *“taxação média face ao desenvolvimento”*, calculada a partir das necessidades gerais de dotação orçamental face à despesa do Município, estabelecendo-se segundo critérios de uma global *“sustentabilidade ambiental, social e económica”*, e ponderados segundo *“suplementos de risco e fundos de coesão para o desenvolvimento municipal e regional”*.

#### **4.3.5.7 - Índice médio de utilização - Art.º 59º do PDM de 1994**

Partindo do conceito de *“índice médio de utilização”* definido pelo PDM de 1994, e calculando nessa base a capacidade construtiva para o território municipal, poder-se-á estimar para a *“cidade central”* uma construção de 9.605.250 m<sup>2</sup>/abc, repartida conforme se identifica na Tabela 4.3.

A partir desta estimativa se poderá inferir uma capacidade total de 96.052,5 fogos (9.605.250m<sup>2</sup>/100m<sup>2</sup>/fogo), proporcionando uma capacidade de alojamento na “*cidade central*” para uma população de 192.105 a 288.157,5 hab. (à razão de 2 a 3 pessoas por fogo).

Considerando-se a extensão da “*cidade periférica*”, e aplicando-se o índice de utilização de 0,45 às áreas em zona de “*Aglomerado*” e de 0,35 a 50% das áreas em zona de “*Núcleo*” (face aos imperativos urbanísticos que dificultam a edificabilidade nesta zona), estima-se a capacidade construtiva da “*periferia urbana*” de Coimbra para uma fixação residencial em 15.700.000 m<sup>2</sup>/abc, conforme se identifica na Tabela 4.4.

ZONAMENTO	ÁREA	CÁLCULO DE ABC	ABC
Zonas centrais	72 ha	720.000 m <sup>2</sup> x 0,450	324.000 m <sup>2</sup>
Zona Residencial R1	688 ha	6.880.000 m <sup>2</sup> x 0,450	3.096.000 m <sup>2</sup>
Zona Residencial R2	674 ha	6.740.000 m <sup>2</sup> x 0,450	3.033.000 m <sup>2</sup>
Zona Residencial R3	204 ha	2.040.000 m <sup>2</sup> x 0,450	918.000 m <sup>2</sup>
Zona Residencial R4	13 ha	130.000 m <sup>2</sup> x 0,450	58.500 m <sup>2</sup>
Zona Verde UP	288 ha	2.880.000 m <sup>2</sup> x 0,225	648.000 m <sup>2</sup>
Zona Verde Protecção	679 ha	6.790.000 m <sup>2</sup> x 0,225	1.527.750 m <sup>2</sup>
			9.605.250 m <sup>2</sup>

**Tabela 4.3 - Cálculo da capacidade construtiva da “*cidade central*”**

Zonamento	Área	Cálculo de ABC	ABC
Zona Residencial em Aglomerado	2.400 ha	24.000.000 m <sup>2</sup> x 0,45	10.800.000 m <sup>2</sup>
Zona Residencial em Núcleo	2.800/2 ha	14.000.000 m <sup>2</sup> x 0,35	4.900.000 m <sup>2</sup>
			15.700.000 m <sup>2</sup>

**Tabela 4.4 - Cálculo da capacidade construtiva da “*periferia urbana*”**

Nesta base se obtém uma capacidade construtiva correspondente a 104.666,7 fogos (15.700.000 m<sup>2</sup>:150m<sup>2</sup>/fogo), criando-se assim condições para um alojamento de uma população de 314.000 habitantes (à razão de 3 pessoas por fogo) na “*cidade periférica*”.

Pelo zonamento adoptado no PDM de 1994 e a partir deste critério de cálculo, se verifica ter-se atribuído globalmente ao território municipal, uma capacidade de alojamento para uma população que se estima entre 506.105 a 602.157 habitantes.

Decorrente do raciocínio apresentado, se verifica assim terem-se estabelecido e condicionado, políticas de expansão urbana fundadas em alguma “aleatoriedade”, que de algum modo poderão ter continuado a contribuir para uma “certa falência do modelo económico de administração territorial” adoptado para o Município. Tal facto, poderá nesta última década ter levado o Município a adoptar “orçamentos ou despesas acrescidas” relativamente às infraestruturas urbanísticas decorrentes do modelo de ordenamento adoptado, sem uma base contabilística criteriosa e consistente, “insistindo em urbanizar” uma área territorial supostamente destinada a uma população de 500.000 habitantes para o ano de 2000 (cfr. cálculos reportados ao PDM de 1994). O facto é que, dos dados do mais recente recenseamento, se obteve uma identificação de 148.443 efectivos para a população residente e 157.510 para a população presente (Censo 2001). No contexto desta análise e com fundamento na aplicação do PDM de 1994, se terão desencadeado políticas fundadas num cálculo induzido por um “zonamento residencial” majorado em cerca de 70% (500.000/150.000), contribuindo-se para uma previsão teórica de “despesa em alta” ao empolar-se proporcionalmente o orçamento imputável à administração urbanística e execução das inerentes infraestruturas gerais, com base numa contabilidade de custos 3,3 vezes superiores aos efectivamente decorrentes da efectiva “realidade urbanística”.

#### 4.3.5.8 - Revisão do índice médio

Ao manter-se como um princípio-base da gestão urbanística, a aplicação do “índice médio” no estabelecimento da capacidade construtiva no território do Município, duas alternativas parecem aconselháveis:

- 1ª. Redução aproximada de 2/3 da área destinada às zonas residenciais, que segundo o PDM apresentam capacidade de edificação residencial, e manutenção simultânea do “índice médio”; ou
- 2ª. Redução aproximada em 2/3 do “índice médio” adoptado pelo PDM, isto é, alterando-o para 0,15 e manutenção ou reajustamento pontual do zonamento nele estabelecido.

Importará ainda avaliar o custo das infraestruturas urbanísticas necessárias a cada uma destas alternativas, e nessa base fixar as “taxas médias por usos” e os “prazos de escalonamento temporal” para consolidação do zonamento. Ora, a manterem-se as actuais políticas do PDM de 1994, os custos de “administração e gestão urbanística territorial” irão permanecer no mínimo triplicados teoricamente e “temporalmente indeterminados”.

Conclui-se assim, que o “critério perequativo” a que se refere a alínea b) do Art.º 58º, por parcial, se “aplica de modo inconsequente” fomentando uma desigualdade de critérios e

servindo como mecanismo de promoção da especulação, à míngua das “*finanças públicas*” que custeiam sem retorno as infraestruturas gerais de uma “*cidade virtualmente sobredimensionada no seu modelo de ordenamento*”.

Volvido um período superior a uma década, que se seguiu à aprovação do PDM, caberá agora à “*administração local*” assumir a responsabilidade do acréscimo da despesa pela majoração estimada de 2/3 relativamente aos custos urbanísticos teoricamente gerados pela dispersão urbana decorrente da aplicação do disposto no PDM de 1994, procurando assegurar a “*sobrevivência*” de uma cidade que se julga assim comprovadamente “*não sustentável*” no aspecto económico.

#### **4.3.5.9 - Compensações ao Município - Art.º 62º - Princípios**

Ao atribuir-se à “*administração urbanística*” a responsabilidade de fazer cumprir o PDM de 1994, induziu-se à aplicação cega e inquestionável de princípios que, de algum modo não salvaguardaram a “*equidade de tratamento das diversas iniciativas*” nem tão pouco “*uma justa repartição de encargos pelos diversos agentes no processo de ocupação do território*”. Em relação à extensão territorial em que se fixou um “*índice médio*” a custos “*intemporais*” e para uma população que se estimou poder vir a ser de meio milhão, o PDM não adoptou uma “*taxa média*” justa e perequativa em relação ao uso do solo, prejudicando os usos gerais, beneficiando de modo incoerente áreas infraestruturadas e usos edificáveis, e alimentando a especulação nas áreas expectantes, descurando em simultâneo uma política de solos eficaz que “*contrariasse o diferencial do valor do terreno que decorria do zonamento*” (CMC, 1994, 164).

#### **4.3.5.10 - Compensações ao Município pela Licenças de Loteamento - Art.º 63º (CMC, 1994, 164)**

Pela emissão de alvará de loteamento e para além da taxa pela concessão da licença, o PDM 1994 estabeleceu exigências quanto à cedência de terreno e ao pagamento de taxas pelas infraestruturas urbanísticas (gerais e internas do empreendimento). Também aí se descuraram alguns princípios de rigor, tanto em relação aos estudos de conjunto a montante, para garantia de uma solução urbanística adequada à eficaz integração das áreas de cedência, como majorou as taxas em relação às infraestruturas gerais, servindo-se de um plano que, feitas as contas ao zonamento e aos índices, se destinaria num mesmo prazo ao triplo da população.

#### 4.4 - OS DEMAIS INSTRUMENTOS DE ORDENAMENTO TERRITORIAL

##### O Plano estratégico e o Plano de Urbanização

Em relação ao enquadramento da evolução urbana que integrou os “*termos de referência*” para elaboração do Plano Estratégico e do Plano de Urbanização de Coimbra em 2005, é de ressaltar que a história dos instrumentos urbanísticos de Coimbra, embora por sistematizar, apresenta vários estudos que entretanto deixaram a sua marca no tecido urbano, uns moldando o seu perfil de forma mais coerente, outros nem tanto, mais como resultado de um processo de produção urbanística por acção da forte iniciativa privada, tudo sem que a administração e os instrumentos urbanísticos se tenham mostrado eficazes pela acção reguladora e qualificadora que lhes competia (Simões, 2002b, 4).

Os “*termos de referência*” que procuram alicerçar o futuro do ordenamento urbanístico de Coimbra, remetem aprioristicamente para uma conclusão, segundo a qual, a definição de políticas urbanísticas para a cidade e a forma de as concretizar não têm tido como resultado um crescimento controlado e equilibrado. Será por isso necessário traçar objectivos bem equacionados e integrados num quadro de crescimento sustentável.

#### 4.5 - CONCLUSÃO

##### *Diz-me como é a tua cidade e dir-te-ei quem és*

Há muito o urbano extravasou em Coimbra o domínio da cidade, sendo esta cada vez mais um objecto de contornos mais invisíveis. Nesta sociedade urbana, os valores, as atitudes e os comportamentos antes



**Fig. 4.32** - Na periferia urbana a norte de Coimbra, junto a Souselas, alguns lotes legalmente edificados poderão não ter sido bem integrados através de um ordenamento adequado (JLF, 2004).

considerados como próprios de quem vivia na cidade, generalizam-se de tal modo que deixa de fazer sentido atribuir a sua relação ao meio urbano. Ora, é esta centralidade estratégica e operacional das cidades que explica o modo intenso como simultaneamente reflectem e condicionam as sociedades e as economias contemporâneas. “*Diz-me como são as tuas cidades e eu dir-te-ei como é, e muito provavelmente será, o teu país ou o teu continente.*” Para Portas *et. al.* (2003, 220), esta é uma observação que nunca foi tão verdadeira e cujas implicações importa avaliar seriamente. O esforço continuado de reurbanização dos territórios em presença, exige agora mais ainda das instituições centrais e locais de modo a permitirem convergências na visão orientadora, uma construção de consensos entre os diferentes intervenientes, e uma capacidade em associar recursos para viabilizar intervenções regeneradoras (2003, 214)

### **Adequação dos instrumentos de planeamento e gestão**

As respostas aos desafios de adequação dos instrumentos de planeamento e gestão, de adequação das instituições e da participação alargada dos diversos intervenientes, representam oportunidades para a governabilidade dos territórios urbanos como periurbanos, que implicam o repensar os processos de afectação de responsabilidades e recursos. Entendem-se como oportunidades os tipos de intervenção que podem orientar o desenvolvimento periurbano com implicações na qualidade de vida, competitividade económica, coesão social e sustentabilidade ambiental. Neste âmbito se consideram como dimensões e possíveis opções de estratégia aplicáveis a Coimbra, as que apontam para tipos de intervenção cujas componentes se traduzam em viabilizar melhores condições de mobilidade e acessibilidade de pessoas, bens e serviços, o desenvolvimento de centralidades a partir das redes que lhes possam assegurar condições de consolidação, a ligação e regularização de tecidos urbanos existentes, reequilibrando densidades e garantindo condições de sustentabilidade e enquadramento ecológico e paisagístico das formas urbanas.

### **Instrumentos de planeamento mais flexíveis e adequados**

A fim de conformar o território com as condicionantes da inter-municipalidade própria dos seus territórios, bem como da função social da propriedade, urge cada vez mais desenhar e construir instrumentos de planeamento mais flexíveis e adequados para responderem com eficácia à diversidade das mudanças da sociedade contemporânea. Os instrumentos de planeamento aplicáveis ao território do Município, deverão neste sentido, ser suficientemente indicativos para poderem orientar com estratégia as novas dinâmicas, oportunidades de investimento e necessidades de redimensionamento, e serem ainda



suficientemente bem desenhados para assegurar uma coerência com os programas de diferentes níveis e intervenientes, tendo presentes direitos e deveres entre os cidadãos e a administração.

Como características intrínsecas dos processos de ordenamento, se salienta a importância de uma capacidade para transformarem a lógica sectorial dos instrumentos regulamentares, em formas de compatibilização de diferentes tipos de planos e projectos, tanto na substituição da lógica tutelar de regulamentação, como no de desenvolver formas de orientação e regulação de variáveis em função da consistência dos territórios.

### **Formas de gestão local pró-activas**

A fim de promover formas de gestão local mais pró-activas e participadas, com especial atenção às mudanças económicas, sociais e ambientais, importa que se adoptem medidas técnicas e políticas que potenciem a modernização e capacidade da administração, através de programas de formação em resposta ao imperativo da informação para a comunicação e negociação, bem como instrumentos de suporte das decisões, nomeadamente estabelecendo normas de avaliação e monitorização das políticas públicas e dos planos, com informação e indicadores de fácil compreensão, reorganizando os serviços, reduzindo as fronteiras entre o ordenamento e a gestão, e partilhando os objectivos de acordo com a flexibilização normativa.

### **Acumulação de processos autistas ou erráticos**

A própria desorganização real ou aparente das paisagens urbanizadas do Município é também aqui o retrato da acumulação de processos autistas ou erráticos, decorrentes não só dos interesses dos agentes económicos, mas também das incontornáveis diferenças de modos e estilos de vida da sociedade urbana, e ainda pelas dificuldades de consenso na comunidade científica e na cultura urbanística, a quem cabe modelar com convicção as estratégias e os projectos das intervenções regeneradoras (Portas *et. al.*, 2003, 214)

### **Como intervir no espaço periurbano?**

Parece existir uma correlação irónica e negativa entre o reforço da importância que atribuímos à cidade, aos seus espaços urbanos e periurbanos e a nossa capacidade técnica e colectiva de as captar, entender e transformar. O reconhecimento generalizado do papel estratégico da cidade, é assim acompanhado pelo sentimento generalizado da crescente complexidade das realidades urbanas, tornando-se cada vez mais difícil entendê-las e delimitá-las, tanto do ponto de vista conceptual como geográfico, como ainda em relação às políticas públicas a adoptar, tornando-se por isso indispensável compreender melhor a

sua complexidade intrínseca, estabelecer uma visão para o conjunto quanto às formas de acção, e traçar um rumo e um estratégia de intervenção.