
The morphological structure of settlements applied to the Portuguese territorial management

EURAU'12

ABSTRACT. Urban morphologies demonstrate a remarkable capacity for adaptation to the territory in which they are implanted. However, today we are testifying a restructuring process of the same territory, where the conjugation of the original forms is combined with others of recent origin, building a more diversified "land mosaic"¹. This paper presents a reflection on the settlement of a region within the center of mainland Portugal (Beira Interior Norte and Cova da Beira²), establishing the connection between the strategic scale of the planning instruments (such as PROT's, PDM's and others) and a more operative optic and in an approach closer to the reality of any architectural intervention. Thus, it's sought a compromise between the territorial strategies for this region and the morphologic expression of its settlements, looking forward to its development.

The society recognizes in this region, mostly from rural matrix, an irreversible decline, evident in the depopulation of villages and the aging of their populations. On the other hand, the work of land management agencies reveals the uniformity of understanding on the distribution and composition of the population, which not being indicative of its diversity isn't contributing to the process of revitalizing the region. Therefore, this research focus in the different conjugations of territorial occupation patterns an answer to justify a distinguished consideration and action, which contributes to improve these populations quality of life.

KEYWORDS. Territory management, planning, morphology, settlements

Vera Martinho*

**Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto (FAUP)
vera.f.martinho@gmail.com*

1. A inadequação entre os instrumentos de gestão territorial e a realidade do território

“Um país bem ordenado pressupõe a interiorização de uma cultura de ordenamento por parte do conjunto da população. O ordenamento do território português depende, assim, da vontade de técnicos e de políticos, mas também do contributo de todos os cidadãos.” (PNOT, 2007. 1)

Reconhece-se a intenção por parte do Estado português, responsável pelo ordenamento do território, de definir a estratégia para esse ordenamento, cujos objectivos, segundo o mesmo, visam, genericamente, a melhoria das condições de vida das populações, uma maior equidade na distribuição das funções e a protecção do património natural e cultural. (LEI n.48/98, art.6º)

Estruturalmente, a política de ordenamento do território definida assenta em três âmbitos distintos: nacional, regional e municipal, os quais se compatibilizam com os respectivos instrumentos de gestão territorial e aos quais compete articular entre si todas as lógicas que integram esta problemática. (LEI n.48/98)

O âmbito nacional integra o PNOT, os PSOT's e os PE's, sendo que apenas o primeiro é de elaboração obrigatória e referente ao território nacional na sua totalidade; no âmbito regional formulam-se os PROT's e, por fim, no âmbito municipal, podem executar-se PIMOT's e os PM's, sendo que estes últimos integram os PDM's, os PU's e os PP's³.

De entre estas categorias devem distinguir-se os instrumentos de natureza estratégica nomeadamente o PNOT, os PSOT's, PIMOT's e os PROT's e os de natureza regulamentar, como os PE's e os PM'S. Clarificando, de entre os instrumentos instituídos na totalidade do território português, apenas aqueles de índole local são 'instrumentos de planeamento', todos os outros são apenas instrumentos designados 'de desenvolvimento' e, por isso, possuem unicamente uma natureza estratégica.

Uma revisão sobre a articulação e carácter de todos os instrumentos de gestão territorial, a compatibilização com os órgãos que os definem e a realidade territorial existente, revela conflitos e demonstra alguma inaptidão na necessária interdependência entre as estratégias e o meios para as aplicar.

Na região em estudo, Beira Interior Norte e Cova da Beira, sob a qual incidem o PROT-Centro e vários Planos Municipais, é clara a diversidade territorial e de tipos de povoamento que não se traduzem nem na definição de estratégias deladoras destas diferenças nem em instrumentos capazes de planear segundo as mesmas.

Uma das maiores dificuldades reside na inadequação entre a divisão político-administrativa em que o território está demarcado, sendo que é notório o desajuste geográfico entre a distribuição e as formas do povoamento e as áreas administrativas. A cartografia do espaço urbano demonstra que as transformações patentes nos aglomerados contribuíram para uma progressiva inadequação entre a territorialização deste e a matriz actual. Esta situação força a necessidade de coordenar políticas, objectivos e prioridades das várias tutelas. Segundo Nuno Portas, “a dificuldade que resulta do facto das conurbações se estenderem por varias unidades político-administrativas, com tudo o que isso significa na dificuldade em obter consensos, coloca inúmeros problemas: em encontrar arquitecturas institucionais e modelos de regulação que se ajustem à complexidade e à extensão geográfica do território urbanizado, em coordenar políticas e tutelas sectoriais demasiado espartilhadas, em definir objectivos, estratégias e prioridades

de intervenção, em articular políticas macro-territoriais com políticas micro, etc.” (PORTAS et al., 2003. 44)

Porém, até hoje as experiências “inter-municipais”, como as “Associações de Municípios”, ou regionais, como as comissões de coordenação (CCDR), funcionam, como organismos sem legitimidade política, uma vez que as práticas e instrumentos que daí decorrem operam, como foi antes referido, apenas do ponto de vista da análise estratégica fazendo evidenciar questões estruturantes e contribuindo com enunciados orientadores que instruem outros instrumentos de índole local, como os PDM’s, estes sim com validade no planeamento. Como explica António Babo, “a desarticulação entre os papéis do poder local e do poder central na condução da política urbana tiveram como consequência a desresponsabilização dos níveis governamentais que deixaram às autarquias autênticas missões impossíveis”. (BABO, 2006. 379)

Por outro lado, os planos municipais, bases do planeamento local, baseiam-se nesta divisão secular, as cidades por oposição às aldeias, a diferença entre territórios urbanos, sobre os quais é impressa uma delimitação do tipo de solo e as correspondentes directrizes, e os rurais, sem este ou outro tipo de orientação. Sabendo que grande parte dos territórios em Portugal, e em particular na região em estudo, são de matriz rural deduz-se a clara falta de planeamento na distribuição das construções nestas áreas.

Os instrumentos de gestão forçam a diferenciação entre o que são territórios de matriz urbana e territórios de matriz rural para os quais apresentam estratégias diferentes e meios de acção também distintos. Os territórios “rurais” quando são mencionados nos instrumentos de gestão territorial encontram-se unicamente associados ao ordenamento agro-florestal, reflectindo a tradicional conotação que estes espaços têm com o meio agrícola. Porém, hoje é conhecida a predominância de um rural não agrícola da mesma forma que, pela globalização do mundo actual, os processos evolutivos se coordenam temporalmente, tornando antiquada esta oposição entre a forma e a função dos dois mundos. (FERRÃO, 2000. 46)

A variedade de situações existentes vai para além desta dicotomia e as preocupações querem-se voltadas para todas elas da mesma forma, porque os problemas e especificidades que cada uma apresenta são distintos e de origens diferenciadas.

Importa reflectir cada vez mais sobre todas as áreas do território e de uma forma conjunta, ambicionando um planeamento local diferenciador de todas as especificidades e estratégias regionais reveladoras dessas diferenças.

2. A morfologia como expressão das especificidades locais

“O termo “morfologia” utiliza-se para designar o estudo da configuração e da estrutura exterior de um objecto. É a ciência que estuda as formas, interligando-as com os fenómenos que lhes deram origem.” (LAMAS, 1993. 37)

Deste modo, a morfologia urbana é uma ciência que visa a compreensão total da forma urbana e do seu processo de formação pela análise dos elementos que a constituem. O conhecimento de uma povoação a partir do seu crescimento, enquanto uma composição que se desenvolve ao longo do tempo, permite facilmente construir uma imagem global da mesma. Esta imagem global é um conhecimento que se forma progressivamente a partir da análise das suas formas, encontrando relações entre as linhas de força do território geográfico e outras condicionantes que organizam a aglomeração. (PANERAI et al., 1999. 75)

A forma dos aglomerados não é resultado de um procedimento único, não se constituindo como um todo simples, antes existe por partes, resultado de uma produção (des)contínua no espaço e no tempo e por acção de diversas variáveis. (SILVA,1998. 33) Uma leitura diacrónica⁴ destas formas permite associar às estruturas dos povoamentos uma sinalização temporal, conseguindo assim distinguir as de origem mais remota e mais recente e, respectivamente, que fenómenos estão na sua génese e transformação.

Neste contexto, o estudo da morfologia aplicado às formas urbanas surge como uma resposta no sentido de encontrar a simbiose entre a composição dos aglomerados e os processos que lhes deram origem e os foram transformando ao longo do tempo. A expressão morfológica do povoamento é reflexo de um passado e um presente condicionados pelos meios físico, social e económico de forma recíproca. Conseguem distinguir-se cambiantes nas estruturas dos aglomerados e nas formas dos elementos que compõem essas estruturas que se coordenam com as características do meio biofísico em que se implantam. As formas de povoamento estão, inevitavelmente relacionadas com os diferentes factores que, ao longo das história de cada lugar, condicionaram o desenvolvimento urbano. Há, portanto, uma dialéctica homem – meio natural que interagindo ao longo do tempo é essencial à presente identidade dos aglomerado e, como tal, importa valorizar. Pode-se assim afirmar que um determinado tipo de estruturação morfológica é dominante de um meio específico, deduzindo-se assim as condicionantes que produziram e determinam tal estruturação.

A forma dos aglomerados , principalmente em espaços com carácter menos urbanizado, surge como um elo de ligação entre todas as partes. Orlando Ribeiro (1991. 867) explica estas dependências quando afirma que “o homem e o território condicionam-se mutuamente naquilo que traduz uma alternância entre a dependência humana face ao que o terra oferece e o papel interventivo do ser humano sobre a mesma. As condições físicas do meio favorecem o crescimento de determinadas espécies de culturas agrícolas, que por sua vez implicam formas de trabalho específicas e que, em consequência, motivam uma organização social e económica individualizada”. Por sua vez estes fenómenos traduzem-se na forma como os aglomerados se organizam espacialmente. No entanto, estas dependência prolongam-se para além da sua origem e foram condicionando e sendo condicionados por todos os fenómenos sociais e económicos que aconteceram ao e longo do tempo. Os modos de vida têm conhecido transformações radicais reflectem-se sobretudo na diversidade de novas formas de povoamento. “Encontram-se explicações cruzadas entre fortes mutações sociais e económicas que caracterizam a contemporaneidade e a diversidade de processos e formas de urbanização que lhes correspondem (PORTAS et al., 2003. 43)

As morfologias urbanas são a expressão de uma génese específica, no entanto estas são também reflexo da incorporação de outras condicionantes. Nesta perspectiva, a análise deve direccionar-se para vários agentes como sejam o contexto natural em que se implantam e a respectiva estrutura agrária, o esquema evolutivo subjacente mas também condicionantes de outra ordem com sejam as estruturas de mobilidade e a fixação de novas actividades, todas eles com explicação na forma urbana. O reconhecimento das características de cada tipo de ocupação processa-se através da identificação das variáveis e permanências do processo de transformação a que foram sendo sujeitas. Os factores de mudança, de que são exemplo a introdução de grandes equipamentos, factores de produção e o surgimento de novas acessibilidades promovem diferentes formas de interacção e exigências mutuas de adaptação, não só nas vivências humanas mas também nas morfologias que se vão progressivamente transformando.

Por último, as estruturas morfológicas são também referência para as pressões exercidas sobre as mesmas e, por isso, é plausível identificar problemas específicos de cada morfologia e/ou de cada sítio, assimilando também automaticamente a causa e ajudando, neste sentido, à reflexão que possibilite o controle dessa situação através de um planeamento específico.

A introdução da análise morfológica na gestão destes territórios possibilita, por isso, a diferenciação do povoamento de acordo com todas estas referências e de uma forma interligada, indagando assim diversas aproximações segundo essa mesma diversidade. A distinção das realidades morfológicas ultrapassa o conhecimento das formas urbanas em si e revela informações específicas sobre outras matérias, necessárias à prática de um planeamento integrado do território.

3. A especificidade morfológica dos aglomerados na estruturação da gestão territorial

A diferenciação morfológica das estruturas povoadas salienta uma realidade territorial bastante díspar relativamente à distribuição do povoamento, no entanto, esta não se evidencia enquanto referência para as estratégias de gestão territorial regional nem são matéria abordada no planeamento dos aglomerados. Equacionar uma estratégia de gestão do território em áreas de matriz vincadamente rural implica a compreensão desta realidade a partir das suas estruturas existentes, o que remete para uma leitura morfológica dos sistemas e para a identificação dos princípios tipo-morfológicos que lhes deram origem. Como foi exposto antes, esta disciplina incorpora um vasto conjunto de informações interligadas e que desvendam não apenas a diferenciação nas estruturas mas também as causas dessas diferenças. Assim, permite também distinguir as pressões exercidas sobre cada uma facilitando aproximações específicas e com vista à protecção das mesmas.

As especificidades na configuração dos aglomerados podem ser encaradas como um veículo para o seu desenvolvimento, no sentido em que são um meio diferenciador na procura de estratégias singulares para a gestão desses territórios. O conhecimento das diferentes realidades morfológicas e da forma como se espacializam na região permite reconhecer a necessidade de políticas de ordenamento do território que reflectam essas especificidades e que possam ser aplicadas na definição dos instrumentos de gestão territorial em vigor. Qualquer estratégia de ordenamento do território a qualquer nível deverá reflectir o dever de se adequar às necessidades das povoações e dos povoados a que se referem. A expressão "Problemas distintos, acções diferenciadas, a mesma lei", título de um texto dos autores António Babo e Manuel Fernandes de Sá (1986) reflecte acerca da controvérsia que rodeia esta questão, uma vez que em Portugal, a formulação dos instrumentos de gestão territorial têm vindo a seguir directrizes uniformizadas e que não se adequam às diferentes realidades que se povoam o território nacional.

Assim, estes conhecimentos podem apoiar a gestão territorial nos diferentes níveis de actuação e respectivas escalas de trabalho, aplicando-os nas diversas áreas do conhecimento mas segundo uma perspectiva integrada da realidade. No plano estratégico suportam a definição de estratégias e políticas atentas e específicas da realidade territorial actual. Possibilitam o estabelecimento de critérios na distribuição dos recursos, contribuindo para uma melhor gestão das redes de abastecimento, infra-estruturas e equipamentos de apoio a estas populações. Esta distribuição deve considerar não apenas variáveis demográficas mas sobretudo a forma como estas se espacializam e distribuem no território, sendo que diferentes

tipos de povoamento devem propiciar a formulação de estratégias na distribuição dos recursos que obedecem a parâmetros distintos.

Por outro lado, poderão ser úteis nos estudos desenvolvidos ao nível da administração local, como os PDM's, PP's e outros, uma vez que as variantes nos aglomerados reflectem, como foi explicado antes, morfologias, esquemas evolutivos e pressões diferentes e, por isso, necessitam de uma resposta individualizada no que diz respeito aos instrumentos de planeamento que se lhes referem. Considera-se que estes conhecimentos podem ser aplicáveis na definição de áreas valoradas segundo a definição e qualidade dos seus tecidos, sendo que estas distinções devem então propiciar índices de regulação e ocupação do solo e da capacidade edificatória específicos segundo essa valoração. Essa distinção deve não apenas expressar estes índices edificatórios mas principalmente esboçar a espacialização dos mesmo segundo os esquemas evolutivos estudados.

Por outro lado, possibilitam também desempenhar um papel de relevo na definição das áreas em transformação na tentativa de conseguir uma eficaz transição/integração dos tecidos mais definidos com aqueles cuja definição está em processo, servindo enquanto referência nas áreas menos consolidada e procurando manter a continuidade, coesão, integridade e identidade do conjunto. Naqueles aglomerados que reflectem um maior dinamismo estes entendimentos podem também favorecer uma melhor gestão dos recursos e das redes de abastecimentos e infra-estruturas, uma vez que permite estudar soluções ajustadas que variam consoante as estruturas morfológicas e respectivas formas evolutivas.

A realidade de qualquer intervenção formula-se num entendimento próximo com os elementos que definem os aglomerados pelo que a análise das morfologias é estruturante na conceptualização das estratégias vigentes nos instrumentos de gestão territorial e na concordância entre eles.

4. Conclusão

O fundamento do planeamento territorial, independentemente do objecto para que está direccionado, é a gestão dos recursos, ordenando e estabelecendo regras para as ocupações, sempre com o objectivo último de melhorar a qualidade de vida das populações. Trata-se de revalorizar ou de preservar o património natural, construído ou cultural, de prever e ordenar as transformações e as dinâmicas dos aglomerados, de estabelecer o equilíbrio necessário a uma evolução sustentada para as ocupações humanas. Por tudo isto, qualquer intervenção no território deve considerar a diversidade de situações existentes, sendo que o povoamento e a distribuição do mesmo no território é um elemento fundamental nesta dinâmica. Importa valorizar não apenas as características morfológicas por si só mas acima de tudo deve estar atento aos elementos que as condicionam, porque só assim se poderá verdadeiramente salvaguardar que as intervenções sejam apropriadas e que respondam às qualidades e diferentes necessidades de cada aglomerado. Porque as carências de uns não são resposta às necessidades de todos e as estratégias para todos podem não responder às urgências de alguns.

4. Notas

¹ Expressão usada por Teresa Sá Marques, (Portugal na transição do século : retrato e dinâmicas territoriais, 2004)

² Unidades biofísicas definidas no âmbito do desenvolvimento do modelo territorial do PROT-Centro

³ PNOT – Plano Nacional de Ordenamento do Território, PEOT – Plano Especial de Ordenamento do Território, PSOT – Plano Sectorial de Ordenamento do Território, PROT – Plano Regional de Ordenamento do Território, PIMOT – Plano Intermunicipal de Ordenamento do Território, PMOT – Plano Municipal de Ordenamento do Território, PDM – Plano Director Municipal, PU – Plano de Urbanização, PP – Plano Pormenor

⁴ Carácter dos fenómenos ou factos estudados do ponto de vista da sua evolução no tempo. (Dicionário da língua portuguesa, 2009)

5. Bibliografia

BABO, António Perez; SÁ, Manuel Fernandes de; *Planear na Região Norte. Homogeneias e especificidades*, in *Sociedade e território*, n.º 4, 1986, 10-17

DECRETO-LEI n.º 380/99. D.R I Série-A. (22-9-1999) 6590-6622

FERRÃO, João; *Relações entre mundo rural e mundo urbano*, in *Sociologia, problemas e práticas*, ISSN 0873-6529, n.º33, 2000, 45-54

GEORGE, Pierre; *População e povoamento* / Pierre George, Amadora : Livraria Bertrand, 1975

LAMAS, José Manuel Ressano Garcia; *Morfologia urbana e desenho da cidade* / José M. Ressano Garcia Lamas. - Lisboa : F.A.U.T.L., 1988

LEBEAU, R.; *Les grands types de structures agraires dans le monde* / R. Lebeau. - 2e ed. - Paris : Masson, 1972

LEI n.º 48/98 - Lei de bases da política de ordenamento do território e de urbanismo. D.R. I Série-A. (11-8-1998) 3869-3875

LEI n.º 58/2007 - Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. D.R. I Série-A (4-9-2007) 6126-6181

MERLIN, Pierre; *Morphologie urbaine et parcellaire* / edité par Pierre Merlin ; contributions de Ernesto d' Alfonso...[et.al.] ; trad. Françoise Choay...[et.al.]. - Saint-Dennis : PUV, 1988

PANERAI, Philippe; *Analyse Urbaine* / Philippe Panerai, Jean-Charles Depaule, Marcelle Demorgon. - Marseille : Éd. Parenthèses, 1999

PORTAS, N., DOMINGUES, A., Cabral, J.; *Políticas urbanas : tendências, estratégias e oportunidades* / Nuno Portas, Álvaro Domingues, João Cabral ; colab. João Ferrão... [et al.]. - Lisboa : FCG, 2003

PORTAS, Nuno; *As formas da cidade extensiva*, in *Sociedade e território*, ISSN 0873-6308-42, n.º42, 2008, 61-66

RIBEIRO, Orlando; *Portugal : o mediterrâneo e o atlântico : esboço de relações geográficas* / Orlando Ribeiro. - 6ª ed. rev. e ampl.. - Lisboa : Livraria Sá da Costa, 1991

RIBEIRO, Orlando; *Opúsculos geográficos Volume IV – O Mundo Rural* / Orlando Ribeiro ; prefácio de Pierre Gourou. - Lisboa : F. C. G., 1989-1990

SILVA, Luís Pedro Ferreira da; Formas da cidade difusa : investigação efectuada no espaço urbano do Porto / Luís Pedro Ferreira da Silva. - Porto : FAUP, 1998

6. Biografia

Vera Martinho é arquitecta, pela Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto. Durante o seu percurso académico passou pela Royal Danish School of Fine Arts – School of Architecture, onde estudou durante um ano no Departamento de Planeamento Urbano e Paisagismo. Foi esta experiência que fez despertar o seu interesse pelas áreas do planeamento e ordenamento do território, nas quais desenvolveu a sua tese de mestrado intitulada “Composição e distribuição das estruturas morfológicas no território”.