

AS CIDADES MÉDIAS E O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO



**MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO
E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO**

**SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL
E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO**



AS CIDADES MÉDIAS E O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

**MINISTÉRIO DO PLANEAMENTO
E DA ADMINISTRAÇÃO DO TERRITÓRIO**

**SECRETARIA DE ESTADO DA ADMINISTRAÇÃO LOCAL
E ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO**

Comissão de Coordenação da Região Centro

ISBN 972-59-082-6
Dep. Legal 90 137/95

FICHA TÉCNICA

Título: AS CIDADES MÉDIAS E O ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO

Responsável pela edição:

Eng^o João Rebelo e Eng^a Ana Veneza

Composição:

Vítor Duarte

Offset: *Fotografia* – Adelino Bandeira
Montagem – Adelino Bandeira
Transporte – Henrique Taborda
Impressão – Joaquim Felício

Edição e Distribuição:

CCRC – COMISSÃO DE COORDENAÇÃO DA REGIÃO CENTRO
Rua Bernardim Ribeiro, 80 3000 COIMBRA
Telefone: (039) 400198/9 Fax: (039) 701657

ÍNDICE

	Pág.
NOTA DE APRESENTAÇÃO	5
DISCURSO DE ABERTURA <i>(João Pereira Reis)</i>	7
CIDADES MÉDIAS: SUPERAR A TIRANIA DA DIMENSÃO <i>(João Ferrão)</i>	11
PROSIURB – UM NOVO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA <i>(Ricardo Magalhães)</i>	19
PLANOS ESTRATÉGICOS DAS CIDADES <i>(António Fonseca Ferreira)</i>	29
LINHAS ESTRATÉGICAS E ACÇÕES DE INTERVENÇÃO NAS CIDADES MÉDIAS DO INTERIOR <i>(António Figueiredo)</i>	45
OS TRANSPORTES URBANOS E O DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES MÉDIAS <i>(José Manuel Viegas)</i>	57
A IMPORTÂNCIA DA QUALIDADE DO AMBIENTE URBANO COMO FACTOR DE CONSOLIDAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES <i>(Paulo Pinho)</i>	63
A RENOVAÇÃO E A REABILITAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO <i>(Nuno Portas)</i>	71

INTERVENÇÕES NA BASE ECONÓMICA URBANA <i>(Álvaro Domingues)</i>	81
AS POLÍTICAS DE INFRA-ESTRUTURAS E EQUIPAMENTOS URBANOS NO DESENVOLVIMENTO LOCAL <i>(Paulo V. D. Correia)</i>	97
PLANEAMENTO URBANÍSTICO E AS CIDADES MÉDIAS <i>(Isabel Sousa Lobo)</i>	105
CONSIDERAÇÕES FINAIS <i>(João Rebelo)</i>	113

NOTA DE APRESENTAÇÃO

O presente documento que agora se edita vem dar pública forma às comunicações apresentadas no decurso do Seminário sobre as *Cidades Médias e o Ordenamento do Território* que em boa hora a Secretaria de Estado da Administração Local e Ordenamento do Território decidiu realizar em Coimbra.

É assim com particular gosto e com a convicção de por esta via se estar a contribuir para o debate, que importa continuar, sobre o papel e importância das Cidades Médias para uma estratégia de ordenamento do território e desenvolvimento regional, que a Comissão de Coordenação da Região Centro procede a esta edição.

Trata-se de um debate que se considera da máxima importância e oportunidade, face ao papel que as cidades médias devem desempenhar no processo de integração económica e social da Europa, na coesão e recuperação tecnológica, na política de redes de transportes e comunicações, na protecção dos recursos naturais, na recuperação do património construído e cultural e na melhoria da qualidade de vida dos cidadãos.

A resposta dada e o entusiasmo colocado pelos municípios ao Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e Apoio à Execução dos Planos Directores Municipais (PROSIURB), não podia ser mais demonstrativo da importância do tema e do caminho a seguir.

Coimbra, 13 de Junho de 1995



Dr. ALBERTO ALVES SANTOS
Presidente da CCRC

DISCURSO DE ABERTURA

João Pereira Reis^(*)

O tema que motiva a realização deste Seminário enquadra-se na filosofia de actuação que vem pautando o Governo em matéria de ordenamento do território.

Na verdade tem sido nosso entendimento que é inevitável a assumpção de uma política urbana como vertente fundamental de uma adequada política de ordenamento do território.

O ordenamento do território é uma política interdisciplinar e integrada visando um desenvolvimento harmonioso das regiões e uma racional utilização do espaço.

Ao assumir uma adequada política de ordenamento do território, a sociedade portuguesa estará, no presente, a garantir e assegurar as condições que viabilizem um futuro colectivo de maior qualidade e solidariedade.

A importância dos centros urbanos na organização espacial das sociedades modernas é hoje inquestionável. No mundo onde a indústria se terciariza e onde o próprio terciário se sofisticava com a aparição de novos serviços com forte valor acrescentado (consultores, engenharia financeira, ...), a cidade torna-se cada vez mais o lugar de eclosão e de desenvolvimento de novas actividades, o lugar onde se renova o tecido económico. A localização das actividades do futuro encontra-se fortemente determinada pela atractividade global da cidade, que por sua vez depende não só do seu potencial de formação, de investigação, de serviços, de produção e mudança, mas também da sua qualidade urbana, do seu habitat, da sua vivência cultural, dos seus espaços de lazer e da sua capacidade de acolhimento.

(*) Secretário de Estado da Administração Local e do Ordenamento do Território.

Favorecer a organização de uma rede de centros urbanos pela sua solidariedade, complementaridade e especialização é indispensável para competir com as grandes metrópoles europeias, sendo certo que esse funcionamento em rede favorecerá, naturalmente, o sistema urbano no seu todo. É necessário ultrapassar a dualidade entre o crescimento intra e inter-urbano. A análise dos centros urbanos em termos matriciais (funcionamento em rede) deverá permitir compatibilizar esta aparente dicotomia. Por outro lado, a introdução do conceito de sistema urbano ao revelar uma nova dimensão de natureza qualitativa e dinâmica, facilitará um novo enquadramento a esta análise que não se confina aos limites regionais.

Sendo certo que cada economia local não poderá verdadeiramente avançar sem que sejam encontradas soluções adaptadas a cada município e a cada problema, os centros urbanos só desempenharão um papel eficaz em matéria de desenvolvimento económico e de organização do território na medida em que assumam uma visão estratégica dos problemas-chave.

O primeiro sinal de que o Governo vem antecipando estas questões dá-mo-lo já, de uma forma inequívoca, em 1991 no Programa do XII Governo Constitucional ao fixar como vertente essencial de orientação da política de ordenamento do território "o reforço das cidades de média dimensão, de modo a garantir uma rede urbana equilibrada – quer no perfil quer na distribuição espacial – capaz de funcionar como instrumento estruturante de um modelo de desenvolvimento espacialmente equilibrado".

De então para cá não abrandou o ritmo e a intensidade de discussão destas questões.

Quando, há precisamente um ano, promovemos um outro seminário – "Consolidação da Rede Urbana" – com o objectivo de suscitar uma reflexão alargada sobre os problemas do sistema urbano em Portugal, foi sobejamente salientado que as cidades médias constituem um dos vectores estratégicos fundamentais neste desafio da reestruturação e modernização do sistema urbano.

Com efeito, a dinamização de cidades médias parece ser a resposta mais apropriada para vencer os actuais desafios do progresso e da modernidade neste final de século.

Em Portugal, é cada vez mais evidente a importância das cidades médias para o melhor equilíbrio, organização e funcionamento do

espaço. A debilidade do sistema urbano nacional e a necessidade de criar centros de excelência que se possam constituir como sistemas articulados capazes de aumentar a competitividade das regiões e do País no seio da Comunidade, impõem a assumpção de políticas urbanas eficazes que passem por uma aposta crescente na média dimensão urbana, não só como forma de revitalização e revalorização dos pequenos/médios centros portugueses, mas também como forma de consolidar uma estratégia nacional de ordenamento do território.

Diversos estudos que têm vindo a ser promovidos pelo Ministério do Planeamento e da Administração do Território e que serão publicados a curto-prazo, apontam para a necessidade de uma actuação urgente ao nível das cidades, em especial das localizadas nas regiões do interior do País, e para a existência de condições e dinâmicas capazes de rentabilizar as medidas que vierem a ser implementadas a este nível.

Por reconhecer o papel fundamental que as cidades médias desempenham como motores de uma nova filosofia do ordenamento do território, criamos, no âmbito do Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional (PROSIURB), o sub programa de "Valorização das Cidades Médias".

A resposta construtiva e aderente das autarquias locais é significativa. Foram apresentadas neste ano experimental 28 candidaturas ao Programa das Cidades Médias, envolvendo 611 projectos de investimento da ordem dos 184 milhões de contos.

Mas os maiores desafios ainda estão para ocorrer e residem, a nosso ver, na preparação dos planos estratégicos das cidades e na articulação deste programa com outros, em especial com os Programas Operacionais.

De facto, essas duas vertentes serão determinantes para o sucesso do PROSIURB, e em particular do sub programa de "Valorização das Cidades Médias", permitindo uma real prossecução dos objectivos a que nos propusemos:

- Reestruturar e modernizar o sistema urbano, no quadro de uma estratégia concertada de ordenamento do território;
- Promover a revitalização económica dos centros urbanos, modernizando as suas estruturas e potenciando a sua eficácia funcional no contexto da rede urbana europeia;
- Reforçar a inserção nacional e internacional das áreas urbanas e promover a consolidação da rede de equipamentos sociais e económicos de carácter estratégico;

- Promover a requalificação e melhoria do ambiente urbano e reforçar a coesão económica e social nas cidades;
- Melhorar a eficácia das intervenções sobre a organização do território e promover a cooperação entre os diversos níveis institucionais em acções de desenvolvimento urbano.

Igualmente essas duas vertentes serão decisivas para que o PROSIURB se distinga de outros programas, não pelo facto de apoiar um conjunto específico de acções consideradas elegíveis, mas antes por – através de soluções integradoras concebidas no âmbito de estratégias de médio-prazo – promover complementaridades, coerências e sinergias entre acções apoiadas por medidas de diversos programas. Com este procedimento aproximar-se-ão instituições e agentes, compatibilizar-se-ão iniciativas e acções, ampliar-se-ão (ou viabilizar-se-ão, mesmo) investimentos que, de outro modo, teriam um impacte e uma coerência global necessariamente inferiores.

Consideramos, por isso, fundamental suscitar uma reflexão alargada, o debate e o estudo das estratégias e a identificação e caracterização dos instrumentos de actuação no processo de dinamização e consolidação das cidades médias.

Assim, convidamos para abordar estas questões especialistas e responsáveis nacionais, certos de que só com uma ampla discussão e um competente tratamento dos temas em análise seria possível maximizar, de uma forma intensiva, a obtenção dos resultados que pretendemos.

Aguardo, por isso, com expectativa, os resultados desta profícua sessão de trabalho.

CIDADES MÉDIAS: SUPERAR A TIRANIA DA DIMENSÃO

João Ferrão^(*)

1. Uma nova visão de "cidade média"

Gostaria de começar por saudar a escolha do tema deste seminário, tanto mais que falar de cidades médias num país que não as tem parece particularmente interessante.

A observação anterior encerra alguma ironia. A intenção é, contudo, a de sublinhar o facto de não estarmos tanto a falar sobre a realidade de hoje, mas antes de situações que desejamos para o futuro. Neste contexto, qualquer debate sobre cidades de média dimensão exige uma visão estratégica e prospectiva. É nesse sentido que desenvolverei a minha intervenção, estando certo que outros oradores complementarão os raciocínios e os argumentos que irei apresentar.

Depois de um longo interregno, as cidades médias voltaram a estar na moda um pouco por todo o lado. Portugal não ficou alheio a esse movimento e neste último ano reemergiu o debate sobre a necessidade de se conceberem políticas e programas especificamente orientados para este tipo de aglomerações.

Esta reemergência suscitou, como quase sempre sucede em casos de mudança, diversas resistências, marcadas por posições de cepticismo ou mesmo de desvalorização no que se refere a este esforço de apoio às cidades de média dimensão. Duas dúvidas têm-se vindo a perfilar com alguma insistência: para uns, é a própria existência de cidades médias que é questionada – onde estão elas, para além de

(*) Geógrafo, investigador principal do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

Coimbra e Braga?; para outros, estaríamos face a um exercício de recuperação tardia de uma filosofia e de um conjunto de acções que outros países, nomeadamente a França, mobilizaram há cerca de 30 anos e nem sempre com o sucesso esperado.

Pessoalmente, ficaria bastante satisfeito se do Encontro de hoje e dos debates que certamente iremos ter, duas ideias fossem esclarecidas: que entendemos por cidades médias?; que entendemos por políticas, programas e medidas de apoio às cidades médias nos anos 90?

Porque o tempo é escasso, concentrar-me-ei no primeiro aspecto.

Importa, antes de mais, salientar qual é a interpretação convencional de cidade média, já que ela permanece para muitos – dos decisores políticos aos técnicos de ordenamento do território e de desenvolvimento regional – como um ponto de referência fortemente enraizado.

Tradicionalmente, o conceito – ou, dado o seu carácter impressionístico, a ideia – de cidade média associa-se a um determinado escalão de dimensão demográfica. Embora sem limites precisos, dada a diversidade de realidades de cada país, a maior parte das aglomerações classificadas como cidades médias possuem populações entre os 50 e os 500 mil habitantes.

A esta componente de dimensão demográfica associava-se uma outra, de natureza funcional. Entre ambas estabelecia-se uma relação de causalidade de tipo determinista, de tal modo que parecia legítimo deduzir a "dimensão funcional" de uma aglomeração directamente a partir da sua dimensão demográfica. É justamente esta relação determinista, este fatalismo dimensional, que hoje é criticado, confirmando que a visão actual da realidade "cidade média" é diferente da que prevaleceu nas décadas anteriores.

O determinismo dimensional, em que dimensão demográfica e funcional se equivalem, decorre em grande parte da ideia então dominante de sistema urbano. Na realidade, os sistemas urbanos eram encarados numa base estritamente nacional e numa óptica de hierarquização rígida. As cidades médias ocupavam, pois, uma posição "média" no interior dessa hierarquia nacional, tanto do ponto de vista demográfico como funcional, não se esperando (nem se desejando?) que possuíssem equipamentos ou desenvolvessem actividades com um grau de qualificação ou especialização superior ao que a sua dimensão sugeria. Neste contexto, as cidades médias eram encaradas como capi-

tais regionais ou sub-regionais que estariam para os seus *hinterlands* como as aglomerações de maior dimensão estavam para espaços mais vastos do território nacional. As cidades de média dimensão constituíam, portanto, réplicas em miniatura das grandes cidades.

Esta visão, que hoje reconhecemos como limitada mas que teve utilidade indiscutível, não deixa de sugerir algum paralelismo em relação ao facto de, durante muito tempo, se ter olhado para as crianças como pequenos adultos. Ora, as crianças não são pequenos adultos, não são réplicas em miniatura dos adultos, mas, pelo contrário, possuem natureza e características próprias. O mesmo sucede em relação às "cidades médias": elas não devem ser encaradas como meras réplicas em miniatura das grandes aglomerações, reproduzindo ao nível regional ou sub-regional os efeitos que estas últimas desencadeiam ao nível nacional ou mesmo internacional. A visão a propor deverá ser, simultaneamente, distinta e mais ambiciosa, superando o determinismo dimensional acima referido.

Qual é, então, a perspectiva alternativa? É evidente que a classificação de determinadas aglomerações como cidades médias terá sempre como referência critérios de tipo demográfico e funcional. A diferença não reside, portanto, no recurso a novos critérios mas antes nas alterações que decorrem: i) de uma relação não necessariamente determinista entre dimensão demográfica e dimensão funcional; ii) de uma visão distinta de "sistema urbano". A consideração conjunta destes dois aspectos permite alargar o leque de oportunidades que se abrem às cidades de média dimensão.

2. Uma nova visão de "sistema urbano"

A comparação da visão convencional de "sistema urbano" com a que actualmente se defende sugere, de imediato, três diferenças fundamentais:

a) sistemas urbanos nacionais fechados vs. sistemas urbanos internacionalizados

Tradicionalmente, os sistemas urbanos eram encarados numa base nacional. Contudo, a crescente globalização da vida económica,

social e cultural acelerou a internacionalização de parte desses sistemas nacionais, de tal modo que podemos hoje reconhecer, no interior de cada país, centros que pertencem exclusivamente à rede urbana nacional e centros que possuem uma dupla pertença, ao integrarem não só o sistema urbano nacional mas também redes de âmbito internacional.

Veja-se o exemplo de Lisboa. Durante muito tempo, identificámo-la com o topo do sistema urbano português. Sendo verdade que mantém essa posição, Lisboa é, simultaneamente, uma cidade de segundo nível no seio do sistema urbano ibérico (a par de Barcelona ou Sevilha) e uma aglomeração de 5º ou 6º nível no que diz respeito à rede de eurocidades. Isto é, a visão, prevalecente durante muito tempo, de um sistema urbano fechado ao nível nacional encontra-se irremediavelmente ultrapassada. Em muitos casos, as dimensões nacional e internacional coexistem, contribuindo para multiplicar as possibilidades que se colocam a esses centros no domínio das actividades, infra-estruturas e equipamentos a desenvolver.

Esta situação não é exclusiva das grandes cidades. É bem conhecido o exemplo de diversas cidades italianas que, sendo demograficamente de média dimensão, se especializaram em funções bastante qualificadas no domínio da moda (vestuário, calçado), afirmando-se internacionalmente com um protagonismo inesperado face à sua população.

Estes casos confirmam a ideia de os centros de média dimensão não terem, necessariamente, de se limitar às funções e aos equipamentos sugeridos pela sua posição no seio de um sistema urbano fechado e hierarquizado; pelo contrário, e embora dentro de determinados condicionalismos, devem procurar romper o "fatalismo dimensional" que durante tanto tempo as marcou, para ambicionar soluções de nível superior às que lhes têm sido atribuídas.

b) sistemas urbanos hierarquizados vs. centros urbanos organizados em rede

Reconhece-se, hoje, que os sistemas urbanos se organizam de forma simultaneamente hierarquizada e reticular. Ora a lógica de rede introduz novas oportunidades às cidades demograficamente de média dimensão, que não têm agora de se limitar a um papel básica-

mente regional ou sub-regional como lhes era cometido dentro da visão hierarquizada de sistema urbano.

Interessa, então, aprofundar o nosso conhecimento acerca do tipo de funções e equipamentos que continuam a obedecer a princípios hierárquicos – diversos serviços da administração pública e equipamentos sociais – e, complementarmente, dos que são susceptíveis de se organizarem numa óptica de rede, tanto de proximidade (centros geograficamente próximos) como de base funcional (cidades com especializações produtivas idênticas, por exemplo).

Justifica-se, em relação a este aspecto, efectuar algum paralelismo com uma problemática idêntica no domínio das empresas. Durante bastante tempo, a grande empresa surgiu como sinónimo de inovação, eficácia e competitividade; no pólo oposto, à pequena empresa atribuía-se um papel periférico, por vezes mesmo residual. A verdade é que existem numerosos exemplos de empresas que, sendo pequenas, se apresentam extremamente agressivas e inovadoras, podendo mesmo controlar alguns dos segmentos de mercado mais dinâmicos. O poder de uma empresa não se deduz mecanicamente a partir da sua dimensão, mas, pelo contrário, associa-se intimamente ao tipo de inserção que possui no seio de redes globalmente inovadoras e competitivas. O mesmo raciocínio aplica-se aos centros urbanos: uma aglomeração demograficamente de média dimensão mas com uma posição estratégica no interior de uma rede dinâmica conseguirá, por certo, desenvolver actividades de nível bastante superior ao que seria de esperar numa óptica rigidamente hierarquizada.

c) Espaço geográfico vs. espaço de fluxos

A crescente internacionalização de alguns dos centros dos sistemas urbanos nacionais e a intensificação de redes de cooperação inter-urbana permitem-nos recordar que os vários espaços se organizam tanto numa óptica geográfica (importância da proximidade física) como numa óptica topológica (centralidade medida em função dos fluxos que se estabelecem com outros centros urbanos, independentemente da distância a que se encontram).

A consideração das cidades de média dimensão como pólos regionais ou sub-regionais pressupõe uma forte integração orgânica entre cada aglomeração e a sua área envolvente; por outras palavras, a

visão convencional de cidade média remete para a valorização do espaço geográfico, em que a contiguidade e a proximidade físicas constituem dois factores fundamentais. A situação actualmente prevalecente pode ser, no entanto, muito distinta. De facto, pode acontecer que cidades demograficamente de média dimensão consigam basear o seu dinamismo em factores estritamente urbanos (actividades de serviços, instituições de I&D, etc.), sem qualquer articulação com as características dos seus *hinterlands*. Nestes casos, pode afirmar-se que as cidades em causa descolaram da região que historicamente as alimentou, integrando um espaço de fluxos (materiais e imateriais) cujos nós correspondem a aglomerações urbanas por vezes bastante distantes entre si. Évora constitui um exemplo tendencialmente aproximável da situação descrita: o seu peso como "capital" da região alentejana pode diminuir a favor de uma lógica de internacionalização favorecida pela sua participação em redes de cooperação inter-urbana (relembrese, neste contexto, o facto de a cidade estar classificada como património mundial).

Ao contrário dos aspectos focados nas alíneas a) e b), a valorização da constituição de espaços de fluxos em desfavor da lógica de espaço geográfico introduz tanto consequências positivas como efeitos negativos. Se é verdade que a participação activa em redes inter-urbanas (lógica "espaço de fluxos") abre novas perspectivas e novas oportunidades aos centros envolvidos, também é certo que a descolagem face às áreas envolventes levanta, no mínimo, problemas de solidariedade e de equidade intra-regional.

3. Cidades médias e PROSIURB: política urbana ou política de desenvolvimento regional?

Tendo como pano de fundo os comentários anteriores, podemos relançar a questão inicialmente colocada: existem (virtual ou potencialmente) cidades médias em Portugal?

A resposta será tanto mais positiva quanto este tipo de aglomerações conseguirem desenvolver capacidades de intermediação e *interface* entre diferentes espaços (cidades, regiões). Deste ponto de vista, é possível identificar uma bifurcação nítida: num extremo, colocam-se as cidades demograficamente de média dimensão que nunca conse-

guirão ir além da sua posição tradicional de pólos regionais ou sub-regionais; no extremo oposto, posicionam-se aquelas que alcançaram funções de intermediação e *interface* qualitativamente superiores à sua dimensão demográfica, superando, portanto, o fatalismo funcional associado à visão fechada e rigidamente hierarquizada dos sistemas urbanos nacionais.

Aceitando que às cidades médias, como às pequenas empresas, pode caber um papel e um protagonismo mais fortes do que aqueles que lhes eram tradicionalmente atribuídos, torna-se inevitável averiguar, com prudência mas igualmente com convicção, o tipo de políticas, programas e ações que mais eficazmente poderão contribuir para a consolidação do segundo extremo referido no parágrafo anterior.

É esta, creio eu, a ambição do PROSIURB. Por essa razão, o seu conteúdo e sobretudo a sua filosofia não deixarão de ocupar uma posição central nas várias intervenções que se seguem e, por extensão, nos debates por elas estimulados. Gostaria, pelo meu lado, de sublinhar um último aspecto: as ações a desenvolver no âmbito do PROSIURB não devem ser encaradas apenas como elementos de uma política urbana mas também como factores imprescindíveis de desenvolvimento regional.

De facto, também aqui se torna necessário superar visões estreitas, relativamente enraizadas, para adoptar uma perspectiva mais abrangente e integrada. Associado a este esforço, impõe-se a superação de dicotomias convencionais, como, por exemplo, a que opõe as categorias "urbano" e "rural" e, por consequência, "políticas urbanas" e "políticas rurais". Sobretudo no interior do país, falar de desenvolvimento rural implica necessariamente falar de cidades de média dimensão. Por um lado, porque são elas que conseguem, apesar de tudo, concentrar massas críticas mínimas de recursos com alguma qualificação e especialização; por outro lado, porque me parece incontornável a necessidade de se desenvolverem estratégias de solidariedade entre esses centros e as áreas envolventes, contrariando as lógicas de descolagem já mencionadas. Deste ponto de vista, não me parece legítimo insistir no prosseguimento de políticas que têm uma visão intersticial do mundo rural, como o programa LEADER. Pelo contrário, é necessário defender com convicção que, em muitos casos, uma política de apoio às cidades de média dimensão constitui, não lateralmente mas de forma central, um contributo decisivo para o desenvolvimento de áreas rurais.

PROSIURB UM NOVO INSTRUMENTO DE POLÍTICA URBANA

Ricardo Magalhães(*)

A actuação pública sobre as cidades para melhorar a sua funcionalidade e qualidade constitui, hoje, uma das questões-chave da política de ordenamento do território.

Sabemos bem, em primeiro lugar, que nela se sobrepõem competências concorrenciais. Entre níveis da Administração Pública. Entre agentes públicos e privados.

Reconhecemos, em segundo lugar, que entre certas estruturantes operações com incidência no território, em curso, e grande número de actuações locais, nem sempre o planeamento intermodal e articulado tem sido considerado.

Saibamos, por último, confirmar que entre o voluntarismo da Administração em "fazer a cidade" e o "mercado que a constrói" nem sempre tem havido sintonia.

Estamos, em Portugal, num ciclo de concentração urbana. Percebe-se, estrategicamente, o papel que a cidade terá no desenvolvimento económico da Região e do País. Entende-se, pois, o sentido e oportunidade que ganha a necessidade de construir mecanismos de concertação das acções com maior incidência territorial e, particularmente, no espaço urbano.

É neste contexto que é criado o Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional – vulgo PROSIURB – que, recordamos, visa "reestruturar e modernizar o sistema urbano numa estratégia de ordenamento do território", "promover a revitalização dos centros urba-

(*) Coordenador Nacional do Programa PROSIURB.

nos, modernizando as suas estruturas", "promover a requalificação e melhoria do sistema urbano e reforçar a coesão económica e social das cidades" e "salvaguardar o património construído".

Este quadro de objectivos se de alguma coisa pode pecar não é concerteza de falta de ambição. Por isso mesmo, vale a pena, precisarmos o seu real alcance e percebermos o que é que está hoje em jogo e nos próximos anos.

A primeira nota. O PROSIURB não é nenhuma varinha de condão que por artes mágicas vai articular o que ao longo de anos tem emergido desarticulado, ou concertar o que desconcertado tem vigorado ano após ano. Tenhamos a noção plena do quadro de partida. Para que não se desenham cenários de entendimento demasiado optimistas. Tudo tem o seu tempo de maturação. Para se criar e/ou recriar.

A urbe genericamente nas últimas décadas em Portugal tem sido feita muito por geração espontânea. Cada agente trabalha por si. Aproveitando no tempo e no espaço, o vazio de objectivos comuns que a reduzida integração de políticas públicas mais destaca.

Nas últimas décadas, um pouco por toda a Europa, a tendência para a concentração urbana foi efectiva.

Permitam-me que me socorra da Região do Norte, para exemplificar. A população da Região cresceu na última década 1,8%. Os dezasete Concelhos onde se inserem "Cidades Médias" cresceram 6%, e as Cidades propriamente ditas (as suas freguesias urbanas) quase 10%. Na distribuição espacial da população, a actual densificação urbana deixa entender um ciclo ainda em aberto...

Sem receio de ser desmentido cremos que uma boa percentagem do esforço de investimento público dos últimos anos se concentrou em infra-estruturas interurbanas. Esforço esse, que induziu uma melhoria substancial na conectividade dos sistemas, nomeadamente do urbano. Existem novas acessibilidades e, portanto, novos factores de localização, que geraram mobilidade de pessoas, bens e de emprego.

Já o quadro urbano, esse sim, não terá sido alvo do mesmo esforço e da mesma atenção. Justifica-se, nesta lógica, uma intervenção pública mais cuidada, mais envolvente. Grosso modo e num contexto de um sistema urbano estruturalmente desequilibrado, emergem centros urbanos com razoáveis dinâmicas económicas assentes numa base infra-estrutural incipiente, lado a lado, com aglomerados dotados de quadro de equipamentos e infra-estruturas, sobredimensionado, face

à respectiva frágil base económica que os sustenta. Isto é, não é condição necessária e suficiente que o voluntarismo público da intervenção, para se garantir o reforço funcional, económico e social da cidade.

Outros, e porventura novos, terão de ser os desafios.

Longa seria a lista de exemplos de espaços, onde as actuações sectoriais se vão sobrepondo. Sem coordenação e cooperação. Pontífica a perspectiva multi-sectorial e multi-ministerial.

Pequena seria a lista dos espaços onde as actuações se enquadram numa perspectiva inter-ministerial, num contexto de articulação dos diferentes níveis da Administração.

Gostaríamos de poder adiantar que o PROSIURB será um dos instrumentos de política que visará ampliar efeitos de mudança, acelerar processos dinâmicos em curso, otimizar os resultados económico-funcionais pela integração ampla de projectos na cidade.

Parece-nos claro que a necessária dotação de infra-estruturas e equipamentos não pode fazer-se de forma só vertical, mas também, através de políticas horizontais sobre as cidades. Que amplifiquem as oportunidades, os compromissos e reduzam as "áreas-problema".

Em concreto, a Administração não pode deixar de incentivar a competitividade pela complementaridade e solidariedade dos vários sub-sistemas urbanos.

Em termos práticos, a questão urbana adormecida nos anos 70 e 80 está novamente colocada na ordem do dia. Mas agora, no nosso caso, para as nossas "caseiras cidades-médias" é não só vital definir objectivos estratégicos, como encontrar as fórmulas de coordenar os programas multi-sectoriais com incidência a urbe. Cientes, e a experiência destes últimos anos pensamos que o comprova, que por maior que seja o voluntarismo da Administração Pública, as "lógicas de mercado", as dinâmicas económicas, têm acabado quase sempre por marcar o tecido urbano e, por isso, ultrapassar os efeitos directos do investimento público. Nos próximos anos, seguramente que "desenvolvimento regional", "gerar emprego", "coesão social" vai querer dizer, sobretudo, políticas urbanas.

Face pois a este cenário, a intervenção da Administração não pode deixar obviamente de dirigir-se para o aumento da atractividade da urbe, quer pela melhoria das acessibilidades e outras redes de infra-estruturas e equipamentos, quer pela promoção de políticas que

contrariem desequilíbrios territoriais e absorvam fenómenos de marginalização ou exclusão social.

Neste apanhado de prioridades nada de novo se adianta. A novidade, se assim se pode dizer, estará na metodologia de abordagem. Face às profundas transformações do território e dos mecanismos que o governam, haverá que reequacionar a arquitectura do sistema urbano organizado, actualmente, numa marcada armadura hierarquizada e piramidal, onde cada cidade do mesmo nível e dimensão assegura as mesmas funções. Cada "aglomerado" visa a relação com o núcleo de nível superior, para conquistar funções que ainda não dispõe e, portanto, não encontra razões para estabelecer ligações com quem presta os mesmos serviços. Em termos práticos confrontamo-nos, em regra, com um sistema onde ainda prima, a ausência de relações horizontais e, muito menos, relações hierárquicas descendentes.

Este modelo de organização territorial teve em tempos, a sua pertinência. Reflectia uma relação entre a cidade e o seu hinterland. Traduzia uma certa dicotomia entre o rural e o urbano. Certos modos de vida.

Naturalmente que as transformações produtivas, sociais e políticas fizeram emergir novos funcionamentos e a noção de Rede, organizacional e espacial, passou a marcar o ordenamento do território. A estrutura de relações entre cidades é hoje já mais enformada pela organização produtiva e não como que determinada pela posição hierárquica (administrativa) de cada aglomerado no quadro de um sistema urbano único. Dir-se-ia que as ligações entre cidades da mesma importância devem ser possíveis e desejáveis. Determinante, já não será tanto a capacidade de interdependência com o território envolvente, mas sobretudo a força de estabelecer relações com outros pólos.

Tudo isto a propósito do PROSIURB. Porquê, perguntarão?

Um amigo meu, há dias de forma indirecta dava a resposta: será um suicídio para as nossas "cidades médias" do "Interior", de 20-25 mil habitantes, entrarem em concorrência pura. Há ainda falta de "massa". Estigmas de um passado recente rural. Uma industrialização em tantos casos débil e exógena à área onde as cidades se inscrevem.

Na ordem do dia está sim, uma outra estruturação territorial. Avizinha-se o desenvolvimento de "Centros em Rede"¹ ou a "Rede de

¹ Vale do Ave - Famalicão/Guimarães/Santo Tirso/Fafe.

Centros"² que resultam de alianças que potenciam efeitos económicos, políticos e institucionais.

Desenha-se no horizonte um desafio: se não queremos ser pessimistas e percebendo bem que a competitividade é cada vez mais territorial, mais se justifica o incentivo à cooperação, à concertação de políticas de afirmação de eixos de sistemas urbanos de sub-espacos territoriais.

Há limiares críticos demográficos que se têm de atingir para que efeitos cumulativos se façam sentir e se possam viabilizar actividades e serviços. Para que modelos de afirmação e de unidade, hoje ainda difusos e imperceptíveis, se comecem a fazer sentir.

Tudo isto a propósito do PROSIURB. Porque, necessariamente uma forte dose de política voluntarista vai ter continuidade nos próximos anos. Certas dependências estruturais assim o exigem e alguns dos nós vertebradores do sistema urbano terão que assumir um maior papel difusor de informação e de bens. Potenciar os "lugares-charneira" de certas tipologias de infra-estruturas e serviços. É necessário desmultiplicar funções pelo território nacional, até agora concentradas nas duas metrópoles.

Mas nesta estratégia de reequilíbrio territorial de que o Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional será uma das ferramentas, há passos a cumprir para que ganhe credibilidade.

Esquemáticamente diríamos:

- Prefigurar um sistema-básico-urbano nacional, com um grau maior de estruturação e suporte territoriais (à luz das novas acessibilidades, dinâmicas, etc.);
- Estudar, pormenorizadamente, a base produtiva da área onde se inserem os nós estratégicos seleccionados;
- Acolher o conceito e a prática de planeamento-estratégico no desenvolvimento urbano;
- Apurar os instrumentos de planeamento municipal de ordenamento;
- Legitimar através de metodologia adequada, um processo contínuo e plural de prioridades e programas que constroem a cidade;
- Identificar e amarrar nessa estratégia de projecção económica, social e ambiental, as forças vivas da "terra" e da Região.

² Terra Fria Transmontana – Bragança/Vimioso – Vinhais.

Sobre cada um destes itens que seguramente enformarão o Programa, muito haveria a dizer. Da sua correlação e crescente complexidade. Preferia, contudo, discorrer globalmente sobre a experiência recente e ainda curta.

No contexto da preparação do Programa. com uma pequena equipa de técnicos, temos vindo a trabalhar com Autarquias e Gabinetes respectivos que dão os primeiros passos na planificação estratégica das suas cidades.

Como sabem há muito utilizado no âmbito empresarial (desde os anos cinquenta) e nos anos oitenta, em muitas cidades americanas e europeias, só recentemente, julgo, o planeamento estratégico é assumido para a "empresa-cidade", em Portugal.

Percebe-se que conquistar investimentos produtivos, turistas, infra-estruturas, incentivos, emprego está cada vez mais difícil. Por isso é preciso encontrar relações de colaboração e complementaridade que preencham valências e competências que faltam. Por isso este instrumento analítico e de apoio à decisão ganhou acuidade.

Ainda que a dar os primeiros passos, a experiência mostra que cada "Executivo" conhece bem os domínios críticos da sua Cidade ou Vila. As debilidades estruturais, como a diminuição da sua população activa, o enfraquecimento da base económica, a deterioração do meio ambiente, a ineficácia de certos serviços públicos, uma certa impotência para atrair novas actividades empresariais, etc.

Neste aspecto – o do "diagnóstico" – o quadro é rigoroso, diria, pormenorizado. Outra situação distinta acontece, quando se trata de passar à fase prospectiva do delinear das apostas-estratégicas. Isto porque de receitas não se trata!...

Quando se colocavam na mesa, questões do tipo: – como saber quais as novas vantagens comparativas que irão oferecer para conquistar investimento; como se vai "vender" nos próximos anos o seu "produto-cidade"; o que vai distinguir, no mercado concorrencial, esta cidade das vizinhas - as respostas começavam, naturalmente, a escassear... ou a fugir para soluções banais e generalizadas.

Obviamente, diríamos nós, porque certas respostas passavam, também, inevitavelmente por agentes públicos e privados que não estavam sentados à volta da mesma mesa...

Mas curiosa é/era a "chave do êxito" em que todos praticamente pegavam:

- Na diversificação da base económica. Combinando o terciário, com serviços, com indústria, não esquecendo o turismo. Dito de outro modo, "ninguém se pode dar ao luxo de hoje perder uma oportunidade de captar investimento"
- Na promoção das instituições de ensino, de formação, capazes de gerar e difundir conhecimento, em suma qualificar o capital humano. A tentação parece já não ser a de possuir a sua própria Universidade, mas sempre o pólo da que se situa mais perto ou do Instituto Politécnico vizinho.
- Na qualidade de vida ambiental e cultural. Releva-se bem a percepção de que a animação urbana é factor de promoção. A percepção, repetindo uma imagem, de que é "preciso ganhar a vida mas também saber viver".
Aliás a importância dada ao tratamento dos espaços públicos, à reabilitação de centros históricos e periferias é disso prova cabal.
- No dar continuidade ao Plano Director Municipal, ou melhor, ao processo de planeamento, ora pela necessidade de descer ao desenho do quarteirão, da praça, ora pela procura de prática de gestão na acção...

Destacadas algumas das linhas de força das reflexões estratégicas em que estão já envolvidas, um número apreciável de Autarquias e Associações, creio também fazer sentido analisar comportamentos.

Em que já é manifesto um certo acanhamento, tirando uma ou outra excepção paradigmática, em corporizar efectivamente, nesta fase do processo novas fórmulas de participação e coordenação com agentes sociais. O receio de introduzir "mal-entendidos", "ruído" na definição estratégica é ainda bem maior que a assumpção das vantagens advindas de uma colaboração estreita. Ou, provavelmente, o peso do lastro do passado que ao fazer das Autarquias em tantos casos, uma das principais empresas do Concelho, as leva a sucumbir à tentação de se confundirem com o conjunto de agentes que fazem a Cidade.

Percebe-se, pois, o receio de que os objectivos, as metas, as prioridades municipais possam ser questionadas e que a causa pública saia aparentemente diminuída.

Globalmente, não são ainda sentidos, os benefícios que comporta a assumpção do planeamento estratégico. E seria, reconheça-se, cedo para que tal acontecesse. Há um tempo de maturação, de assimilação

vital. A percepção global e inter-sectorial do sistema urbano, a identificação de tendências e dos "trunfos" da cidade, a geração de consensos e compromissos, a negociação, a articulação entre entidades, etc, não germinam espontaneamente. Exigem um período de aprendizagem que não se pode saltar.

Analise-se a atitude geral perante o Programa: as estratégias estão ainda "verdes". É claro. Não consolidadas. Mais assumidas ao nível do "discurso geral" do que da tomada de opções da hierarquia e concretização de projectos, de investimentos estruturantes.

Mas pergunto: há 5-6 meses atrás seriam previsíveis certos debates públicos locais que hoje já se efectivaram ou se avizinham em torno do "futuro da cidade"? Lançou-se, a meu ver, a reflexão, a semente.

O PROSIURB é/será sobretudo um instrumento de política territorial. Que procurará incentivar a interdisciplinarietà. Iludam-se, em minha opinião, todos quantos olham para o programa como mais uma forte fonte de apoio financeiro. É, neste momento, e nos próximos anos, um instrumento de pedagogia. Para todos os níveis de administração. Para, promotores públicos e privados.

É verdade que várias "candidaturas" enrouparam listas de acções e pouco mais. Mas se alguns foram sensíveis ao carácter integrador e promotor da requalificação ambiental e revitalização económica dos centros urbanos, outros promotores não quiseram simplesmente deixar de marcar presença, legitimamente, e aspirar como atrás se referiu, tão só ao reforço e complementaridade financeira para algumas das suas acções.

Recorde-se: estamos na fase de arranque e, portanto, a natureza integradora do Programa que é, seguramente, a sua "pedra de toque" não se força, conquista-se.

A aproximação de agentes locais que se persegue, a articulação entre programas sectoriais e regionais com incidência nos aglomerados elegíveis terão, concerteza, de implicar a banalização da contractualização e a generalização de redes, validando "contrato-a-contrato" – um "Contrato-para-a-Cidade". Subindo a "fasquia" dos objectivos pouco a pouco, à medida que o emaranhado de projectos e investimentos se encaixar, coerentemente, numa lógica de ordenamento da construção da cidade.

O PROSIURB não será uma poção milagreira. Será antes um instrumento que pretende dar um passo na inovação institucional que

vá no sentido de dotar de maior eficiência e flexibilidade, o "fazer da cidade". Porque pretende melhorar práticas de relacionamento e de conexão orgânica, porque mais do que regras tentará contribuir para o estabelecimento de princípios estruturantes do desenvolvimento físico, económico e social da cidade e do processo negocial da sua construção.

Veremos se conseguiremos passar da teoria à prática... Para tal não poderemos invocar impotências ou aguardar que outros intervenham...

PLANOS ESTRATÉGICOS DAS CIDADES

António Fonseca Ferreira^(*)

1. Introdução

Gostaria, em primeiro lugar, de agradecer ao Senhor Secretário de Estado e aos organizadores deste Encontro, o convite que me proporciona uma oportunidade para apresentar o Plano Estratégico de Lisboa. Eu tentarei dizer alguma coisa sobre Planos Estratégicos das Cidades mas, fundamentalmente, falarei da experiência de Lisboa e do Plano Estratégico de Lisboa.

Queria agradecer este convite, em primeiro lugar, por essa oportunidade que me é dada e, em segundo lugar, por participar num encontro sobre o PROSIURB, Programa que eu saúdo por o julgar muito importante. Concordo inteiramente com a sua concepção, particularmente a perspectiva da contratualização, da articulação público-privado. A perspectiva da integração, como o Eng^o Ricardo Magalhães sublinhava é fundamental no PROSIURB. Mas também queria deixar uma nota sobre alguns receios meus quanto à ligação Plano Estratégico/PROSIURB. Talvez seja significativo o que disse o Eng^o Ricardo Magalhães quanto às preocupações dos Presidentes das Câmaras que o saudaram no início deste Encontro. É natural que lhe tenham perguntado pela Candidatura e não pelos Planos Estratégicos.

Eu penso que essa é uma questão que no programa devia ser bem vista: a articulação entre o Plano Estratégico e as candidaturas anuais ao PROSIURB porque se, e muito bem, o PROSIURB prevê o plano estratégico como instrumento de racionalização das propostas e da sua

(*) Director do Plano Estratégico de Lisboa.

integração num projecto de cidade ou num projecto de vila, é um facto que, de qualquer maneira, no quadro do PROSIURB o plano estratégico está um pouco secundarizado. Por outro lado, é minha convicção, relativamente à metodologia que vou defender para o planeamento estratégico, que o tempo é pouco para fazer um plano estratégico. O tempo que está previsto no PROSIURB até final deste ano ou, no máximo, até Fevereiro/Março do próximo ano. Eu referirei isso, no final, a propósito das metodologias do plano estratégico, porque é que considero que este tempo é insuficiente.

Vou fazer uma apresentação da experiência de Lisboa e vou fazê-lo sem grandes arrumações, sem grandes sistematizações. Vou "contar a história" do processo, que julgo ter alguma riqueza, e depois tentarei avançar algumas reflexões que resultam da experiência de Lisboa, e que podem ser tomadas como base para reflexão sobre as questões do planeamento estratégico.

2. As origens (políticas) do processo

Em primeiro lugar dizer que a história do plano estratégico de Lisboa nasce na campanha eleitoral de 1989 e isso vem marcar a forma como nasceu e como se desenvolveu a reflexão sobre o futuro de Lisboa e a metodologia do planeamento estratégico. Enfim: essas origens marcaram de forma acentuada, o processo que depois foi desenvolvido.

Gostaria de dizer que foi uma reflexão muito rica, por ter tido uma articulação muito forte entre o nível técnico e o nível político, talvez um momento único de reflexão que foi feito sobre o estado e o futuro da cidade, sobre o futuro de Lisboa. Devo dizer que isso não foi só uma virtude da candidatura que desenvolveu este trabalho e que depois ganhou as eleições. Foi um processo claramente generalizado, com contributos de todas as candidaturas e particularmente da outra candidatura com aspirações vencedoras, a do Prof. Marcelo Rebelo de Sousa.

O Município de Lisboa foi gerido por uma Coligação Conservadora (Democratas – Cristãos e Liberais) entre 1979 e 1989. A respectiva gestão caracterizou-se por uma estagnação dos sistemas urbanos e pela ausência de um projecto coerente para o desenvolvimento e o futuro da cidade.

Pode dizer-se que durante esse período (10 anos) Lisboa atravessou uma fase acentuadamente recessiva do seu "ciclo de vida" económico e urbano.

Para enfrentar esta situação constituiu-se, para as eleições autárquicas de 1989, uma Coligação de esquerda (Partido Socialista e Partido Comunista) liderada pelo então Secretário Geral do Partido Socialista, Jorge Sampaio.

A convergência de um conjunto de circunstâncias, – estagnação e degradação dos serviços urbanos, a urgência de soluções para os problemas da cidade, a mobilização de um elevado número de quadros técnicos, o relançamento económico que o país vivia –, proporcionaram um vivo debate, o equacionamento aprofundado dos problemas da cidade e a formulação de propostas de solução (Acções) de grande rigor técnico e eficácia operativa.

A Coligação de esquerda, vencedora das eleições, apresentou ao eleitorado um "*Plano de Acção Estratégica*" (PAE) elaborado no decurso dos 4 meses da pré-campanha e da campanha, sob o título geral "*Lisboa Capital Atlântica da Europa*".

Este "Plano de Acção Estratégica" continha, de forma sintética, uma ventilação da(s) identidade(s) de Lisboa, procedia a um diagnóstico dos problemas políticos, sociais e urbanos existentes, e avançava soluções programáticas operativas, pragmáticas, embora com um forte enquadramento ideológico e um fundo de utopia.

Distingua – no Diagnóstico e nas Propostas – *dois níveis*, trabalhando-os de forma articulada: a) as questões sociais, económicas e culturais; b) e as questões urbanas, nas suas dimensões espaciais e funcionais.

"PLANO DE ACÇÃO ESTRATÉGICA

1. Quatro objectivos estratégicos para Lisboa
 - 1 – Renovar a identidade de Lisboa
 - 2 – Garantir a modernização e a coesão social num contexto europeu
 - 3 – Projectar a dimensão nacional de Lisboa
 - 4 – Potenciar o exercício de uma cidadania alargada
2. Sete áreas estratégicas para o futuro de Lisboa
 - 1 – Área metropolitana: uma nova dimensão
 - 2 – Zona Ribeirinha: o espelho da cidade
 - 3 – Baixa/Chiado: redescobrir o centro
 - 4 – Dos bairros antigos às avenidas novas: dar futuro à memória de Lisboa
 - 5 – Dos Restauradores ao Campo Grande: defender a qualidade do eixo terciário
 - 6 – De Chelas a Benfica: as periferias e o direito à cidade"

Em síntese, o "Plano de Acção Estratégica", para além de proceder a um primeiro "*diagnóstico urbano*" identificava os problemas e soluções chave e avançava para uma "*ideia*", um "*projecto*" da cidade, nas suas dimensões social, urbano-geográfica e económica.

Dadas as circunstâncias e os prazos da sua elaboração, o PAE apresentava-se de forma insuficientemente fundamentada. Mas, em contrapartida, a sua elaboração beneficiou de um profundo debate e participação política, cidadã e técnica.

A qualidade da edição e a grande difusão do Documento revelam a importância que os seus responsáveis atribuíam à vertente "*Comunicação e Marketing*", dimensão fundamental nos trabalhos do Planeamento e da Gestão estratégicos.

3. Calendários

A decisão de elaborar um Plano Estratégico para a cidade de Lisboa foi tomada, pela Câmara, em 14 de Agosto de 1990, simultaneamente com a decisão de elaborar um novo Plano Director Municipal e diversos Planos de Pormenor para as zonas urbanisticamente mais críticas da cidade.

Esta decisão foi suportada por um documento contendo, de forma desenvolvida, os "*Objectivos, Bases, Metodologia e Calendários*" para a elaboração dos instrumentos de Planeamento. Documento preparado pela Equipa da Direcção de Planeamento Estratégico com o apoio de especialistas externos à Câmara.

O Plano Estratégico de Lisboa (PEL) foi elaborado entre Outubro de 1990 e Maio de 1992, aprovado pela Câmara em 9 de Junho de 1992, editado e apresentado publicamente em 28 de Outubro do mesmo ano.

Em inícios de 1993 foi constituído o *Conselho do Planeamento Estratégico de Lisboa*, órgão de consulta do Presidente da Câmara integrado por 135 personalidades (100 em representação das principais Organizações Sociais Económicas, Culturais e Profissionais da cidade, e 35 a título individual).

Em Junho de 1994 foi concluído o primeiro *Relatório de Avaliação* da execução do Plano.

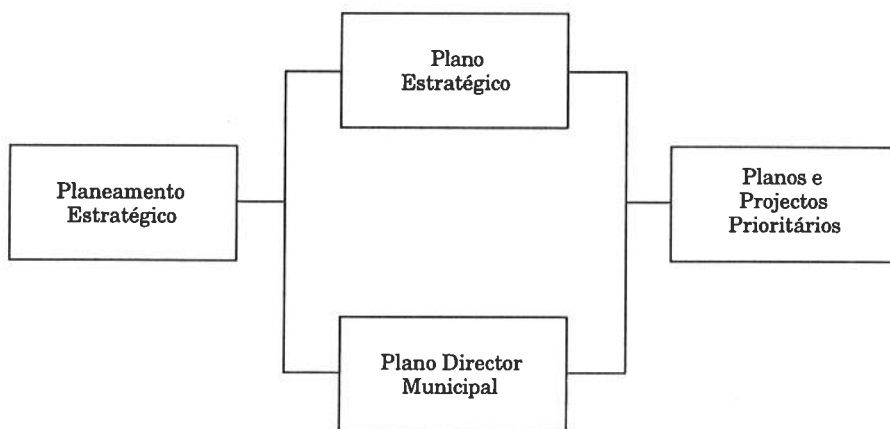
4. Organização

No início do Mandato autárquico, em Janeiro de 1990, o novo Executivo Municipal criou uma *Direcção de Planeamento Estratégico (DPE)*, directamente dependente do Presidente da Câmara, com a missão de proceder à elaboração dos novos instrumentos de planeamento e de gestão municipais.

Sob a *liderança* directa do *Presidente da Câmara*, a elaboração do Plano Estratégico foi feita sob a responsabilidade da Direcção de Planeamento Estratégico. Esta opção foi tomada após adequada ponderação das vantagens e inconvenientes em elaborar o Plano com base numa equipa interna, ou do recurso a uma empresa de Consultadoria externa¹.

Na altura pesou, nessa decisão, a convicção – que o tempo e a experiência reforçaram –, de que um processo participativo e interaccionista de planeamento estratégico municipal *requere* que a *unidade coordenadora da sua elaboração se integre na orgânica municipal, directamente ligada ao Presidente da Câmara*.

O novo processo de planeamento instituído em Lisboa, designado por planeamento estratégico, pode sintetizar-se pelo seguinte esquema:

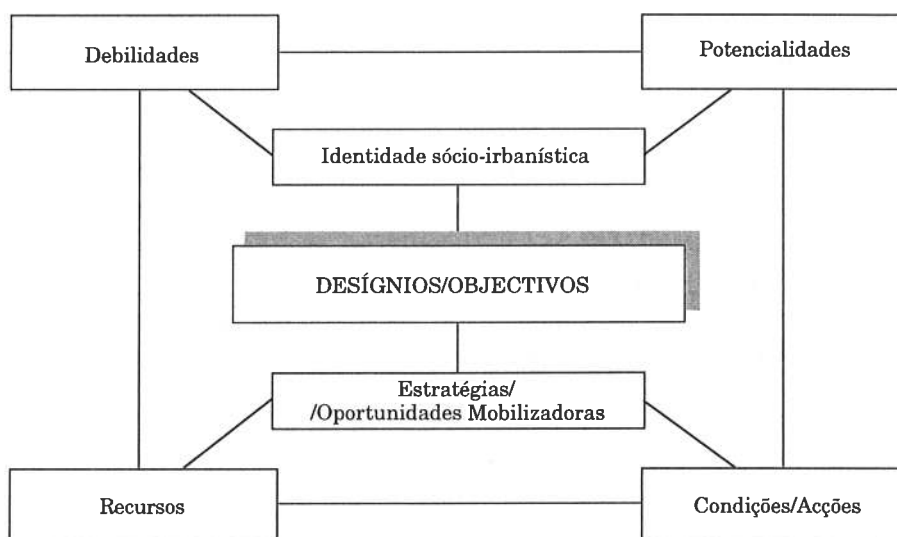


¹ A elaboração do Plano Estratégico de Lisboa teve o apoio metodológico e de conteúdo da Equipa do Plano Estratégico de Barcelona, com particular destaque para Manuel de Forn que participou regularmente nos trabalhos.

5. Processo de trabalho

5.1. O Plano Estratégico de Lisboa seguiu, na sua elaboração, um processo vincadamente progressivo e interactivo de diagnóstico (Debilidades/Potencialidades; Oportunidades/Ameaças) para a determinação dos Objectivos, Estratégias e Acções que configuram o respectivo "projecto de cidade".

Nas *Bases de Elaboração*, aprovadas, como se referiu, em Agosto de 1990, esse processo de trabalho era definido pelo seguinte esquema:



Trata-se, afinal, de uma variante do clássico SWOT¹ com origem no modelo de planificação estratégica da Harvard Business School, e diversas adaptações nas experiências de planificação estratégica aplicadas a entidades territoriais.

A inovação de Lisboa, neste domínio, foi a importância conferida à dimensão "*Identidade Sócio-Urbanística*", no processo de trabalho.

Tal justifica-se pelo facto do Plano Estratégico visar transformações modernizadoras da cidade, sendo preocupação dos responsáveis salvaguardar, nesse processo, os elementos de uma singular identidade urbana, histórica e cultural de Lisboa (tecidos e conjuntos

¹ SWOT - Strengths, Weaknesses, Opportunities and Threats.

urbanos, orografia, ligação cidade-rio, estrutura sócio-urbanística dos bairros residenciais, etc.).

5.2. Faseamento

O processo desenvolvido compreende cinco etapas intimamente articuladas:

- 1ª Fase – Diagnóstico de debilidades e potencialidades;
(6 meses) – Identificação das linhas previsíveis de desenvolvimento.
- 2ª Fase – Aprofundamento técnico e institucional das linhas de desenvolvimento;
(6 meses) – Condicionamentos, factores e meios.
- 3ª Fase – Ponderação de diagnósticos e propostas;
(3 meses) – Selecção de estratégias, acções e objectivos.
- 4ª Fase – Elaboração do Projecto de documento Final:
(3 meses) – Objectivos estratégicos;
 - Políticas e programas municipais;
 - Acções gerais recomendadas;
 - Meios e estruturas de implementação.
- 5ª Fase – Divulgação, discussão e aprovação do documento final;
(3 meses) – Documento final.

6. Órgãos

A elaboração do Plano Estratégico de Lisboa foi assegurada pelos seguintes órgãos:

- *Presidente da Câmara*, exercendo uma função de liderança política do processo;
- *Direcção de Planeamento Estratégico* – assegurando a coordenação técnica e administrativa da elaboração do Plano;

- *Grupo de Diagnóstico e Prospectiva*, integrado por 18 especialistas de diversas áreas técnico/científicas e individualidades de sectores políticos e profissionais diversificados, no âmbito do qual foi produzida a "reflexão estratégica" sobre o "estado da cidade", os objectivos, vias, formas e meios para o respectivo desenvolvimento prospectivo.
- *Conselhos Consultivos*, (informalmente) representativos dos diversos sectores sociais, económicos e culturais da cidade (Organizações Empresariais e Financeiras, Organizações Sindicais, Instituições Científicas e Universitárias, Associações Ambientais, etc.).

7. Níveis de coordenação

Encarado não como um fim em si, mas, fundamentalmente, como um processo de diálogo, cooperação e concertação, com vista a criar consensos sobre os objectivos e as formas práticas de os realizar (Acções, partenariado), o Plano Estratégico de Lisboa definiu, no seu programa de trabalho, 4 níveis essenciais de coordenação com:

- a) Pelouros da Câmara e Serviços Municipais;
- b) Municípios da Área Metropolitana;
- c) Agentes Económicos, Sociais e Culturais;
- d) Organismos da Administração Central e Empresas Públicas de Transportes e Serviços (Metro, Caminhos de Ferro, Abastecimento de Água, etc.).

8. Diagnóstico

O "Estado da Cidade" de Lisboa é mais ou menos conhecido:

- perda acentuada de população na década de 80;
- alterações funcionais muito rápidas, com passagem de cidade de indústria a "cidade de terciário";
- renovação indiscriminada dos tecidos consolidados;
- falta de investimentos em infraestruturas e equipamentos;
- sistema orgânico - institucional inadequado.

Duas debilidades se evidenciam neste último domínio: por um lado, o anacronismo do aparelho técnico-administrativo do município, e, por outro, a falta de uma instituição metropolitana actuante.

9. Debilidades/Potencialidades

Dos estudos, reflexão e audição das organizações da cidade, resultou o seguinte quadro de Debilidades/Potencialidades:

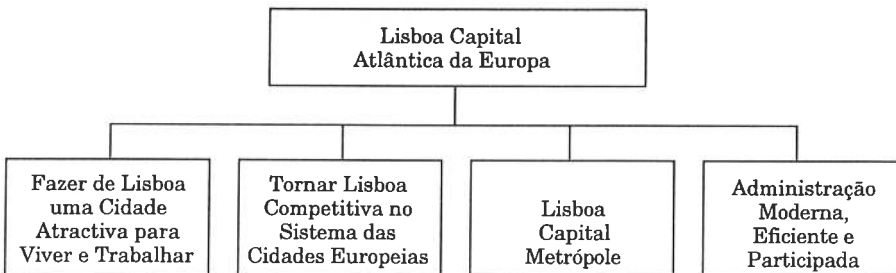
DEBILIDADES	POTENCIALIDADES
D1 – Mobilidade/Acessibilidade	P1 – Condições Naturais e de Património Edificado
D2 – Condições de Habitat e Qualidade de Vida	P2 – Recursos Humanos e Científicos
D3 – Sistema Institucional	P3 – Capital – Funções Centrais
D4 – Decadência do Sistema Industrial e Terciarização Desordenada	P4 – Localização Geo-Estratégica

De salientar, como principal novidade do processo do Plano Estratégico, a "riqueza" da cidade em "*Recursos Humanos, Científicos e Tecnológicos*". É uma "revelação" deste processo.

Poder-se-á dizer que a concentração em Lisboa, desta riqueza resulta do macrocefalismo do país. O que é um mal do país, é um bem de Lisboa. Mas, de facto, é um trunfo essencial para o desenvolvimento da cidade, que há que potenciar.

10. Estratégias e acções

Em sequência deste processo de reflexão e dos estudos técnicos foram estabelecidas as seguintes estratégias.



E a sistemática do Plano desenvolve-se, a partir daqui, em árvore, com *12 linhas de Desenvolvimento e 72 acções*.

Gostaria de salientar, somente, 2 pontos.

Primeiro, o facto da reestruturação orgânica do Município dever ser uma questão instrumental e não uma estratégia. Não tem "dignidade" para estratégia. Neste domínio tive uma luta comigo próprio, porque em termos técnicos é assim. Mas convenceram-me que ela deveria ser elevada ao nível de estratégia uma vez que é uma questão crucial, o problema da modernização da administração municipal e da sua operacionalização, da sua agilização, flexibilização e apetrechamento logístico, etc. etc.. É uma questão crucial para a realização de todas as outras acções do Plano, como é evidente. Esta foi elevada à categoria de estratégia, vamos lá a ver "como é que se porta", porque eu tenho algumas dúvidas relativamente a isso.

A outra questão foi a dificuldade em seleccionar as 72 Acções que integram o Plano. Recebemos mais de 800 Propostas de Acções provinidas dos Pelouros, dos Serviços ou das diversas organizações e pessoas que participaram no processo. E não foi fácil seleccionar porque para os proponentes todas eram importantes.

Gostaria ainda de salientar que as Acções se integram em 7 *Programas "transversais"*, que designamos de *7 Programas para modernizar Lisboa*, a saber:

- Uma política de habitação para os anos 90;
- Qualificar a Zona Oriental (EXPO 98);
- Carta do ambiente urbano;
- Lisboa, Capital Europeia da Cultura, 94;
- Agência para o Desenvolvimento e Modernização da Base Económica de Lisboa;
- Autoridade Metropolitana de Transportes da Região de Lisboa;
- Plano de Desenvolvimento Organizacional.

11. Reflexões sobre o processo de Lisboa e o planeamento estratégico

11.1. Reflexões sobre o processo de Lisboa

Ainda que o Planeamento Estratégico de Lisboa tenha seguido as metodologias consagradas pelos modelos interaccionistas, a experiência revela *três aspectos de singularidade* que se destacam:

- *Processo acentuadamente político* – origens em processo eleitoral, forte empenhamento do Presidente da Câmara, etc.
- *Uma forte dimensão urbanística* – a estreita articulação entre o processo de elaboração do Plano Estratégico e o planeamento e gestão urbanística da cidade conferem à experiência de Lisboa singularidades e desenvolvimentos que interessa assinalar.

Essa simbiose entre Planeamento/Gestão Estratégicos e Planeamento/Gestão Urbanísticos ressaltam do Diagrama pág. 8, incluído nas Bases aprovadas pela Câmara em Agosto de 1990.

É de salientar que o "Novo Modelo de Desenvolvimento Urbano", as "Áreas Prioritárias de Desenvolvimento" e os principais "Programas" e "Projectos" urbanísticos que integram o novo Plano Director Municipal aprovado em Julho de 1994, foram definidos pelo Plano Estratégico.

- *Intensa participação* – a dimensão participativa nas suas vertentes de diálogo, cooperação, concertação e contratualização –, foi um dos aspectos metodologicamente privilegiados e, em nossa opinião, das apostas mais conseguidas, no processo de planeamento estratégico de Lisboa.

Este processo, iniciado de forma informal, evoluiu, progressivamente, para modalidades mais organizadas e alargadas de Consultas e Debates, até se institucionalizar, na fase de implementação do Plano, no Conselho do Planeamento Estratégico, com atribuições de órgão de consulta do Presidente da Câmara e integrando 7 Grupos de Trabalho, com a missão de acompanhar e apoiar a realização e revisão do PEL.

11.2. Reflexões sobre o planeamento estratégico

1ª REFLEXÃO – O planeamento estratégico como instrumento de política e cultura municipais

A minha experiência diz-me que o plano estratégico, para além de ser um elemento ordenador de prioridades e de definição de rumos e

de acções é, antes de mais, um importante instrumento de política e cultura municipais. Em Lisboa foi-o. Isto vem de encontro a uma reflexão que noutras cidades tem sido feita: o plano estratégico, particularmente com a metodologia que foi desenvolvida em Lisboa, mesmo que não realize acções, cria um ambiente propiciador da realização de acções.

Por outro lado, o plano estratégico permitiu dar corpo a *uma nova atitude e a um novo relacionamento público/privado*, portanto, entre a cidade e os agentes municipais. Em Lisboa foi um trabalho progressivo, com vários sectores, de tal modo que a relação do município com os agentes económicos da cidade só foi institucionalizado no dia da apresentação pública do plano, em Outubro de 1992, com a constituição do Conselho do Planeamento Estratégico de Lisboa, integrado por 135 individualidades e funcionando com 7 Secções, tratando os diversos domínios. Esta institucionalização, ao contrário de outros, Barcelona por exemplo, fizémo-la só no final.

2ª REFLEXÃO – *Duas famílias, fundamentais, de planeamento estratégico*

É hoje mais ou menos assente que há, fundamentalmente, duas grandes famílias. Uma delas é conhecida pelo nome da firma que a desenvolveu, *Arthur Anderson*. Mas também conhecida por ser a chamada metodologia ortodoxa e tecnocrata. Vem da experiência das empresas e da experiência americana e tem sido desenvolvida nalguns países europeus, designadamente em Espanha. Centra-se, fundamentalmente, num trabalho técnico, sem as dimensões da participação e da comunicação próprias da outra família. A outra família podemos designá-la como "*projecto de cidade*" ou "*ideia de cidade*". É uma metodologia mais processual, participativa e de contratualização que Lisboa, Barcelona e outras cidades têm desenvolvido.

Portanto, há uma grande diferença. Na primeira predomina a componente técnica, de racionalidade técnica e económica. Na segunda há uma predominância da participação. É evidente que as vertentes técnicas não podem ser desprezadas, se não o plano perde viabilidade e credibilidade. Mas no "*Projecto de cidade*" predomina uma perspectiva filosófica e mesmo política do processo, dos objectivos e das metodologias de trabalho.

Eu penso que o PROSIURB vem no bom caminho, uma vez que vertentes fundamentais como a questão do contrato de cidade, da contratualização, da ligação público/privado estão bem acentuadas.

3ª REFLEXÃO – *A comunicação é essencial no planeamento estratégico*

É uma questão polémica, que tem sido muito discutida porque, por vezes, não se sabe bem onde fica a fronteira entre a utilização do plano de comunicação, no planeamento estratégico, como uma técnica de informação e de mobilização dos agentes e onde é que acaba a propaganda. Tem sido uma questão muito discutida. Eu não resisto, a contar uma pequena história sobre isto. Num seminário em Montpelier, há alguns anos, discutia-se esta questão, designadamente com jornalistas, e um jornalista do Le Monde deu a seguinte imagem, paradigmática: "por vezes o planeamento estratégico assemelha-se a um automóvel que tem 20% de motor e 80% de buzina". Eu penso que a comunicação é fundamental no planeamento estratégico, não se deve tornar só em buzina, mas é fundamental porque só a comunicação é que faculta, é que cria condições para a participação e para a mobilização.

4ª REFLEXÃO – *O empenhamento dos autarcas*

Os planos estratégicos de iniciativa municipal, como os que estão a ser feitos em Portugal, em Lisboa e Évora, e aqueles que agora vão arrancar no âmbito do PROSIURB, que também prevê a iniciativa municipal, têm de ser feitos com o empenhamento directo do presidente da Câmara, porque se tal não acontecer pouco acontecerá com o planeamento estratégico para os municípios.

5ª REFLEXÃO – *As oportunidades mobilizadoras*

Em planeamento estratégico é necessário fazer apostas viáveis e apostas desejáveis, sobre o futuro das cidades, mas se não agarrarmos *as oportunidades mobilizadoras*, provavelmente o desenvolvimento prático depois não se dará. O que é que eu quero dizer com isto? Quero dizer que, por exemplo, em Lisboa procurámos oportunidades, não encontramos muitas, mas encontramos a EXPO 98 e os fundos estruturais. São essas oportunidades que necessariamente baseiam as acções

e o desenvolvimento da cidade e que suportam financeiramente e não só, também em termos urbanísticos, como é o caso da EXPO 98. Barcelona teve os Jogos Olímpicos. Uma reflexão a avançar é que o planeamento estratégico, em termos práticos, tem de ser ligado às oportunidades mobilizadoras do meio ou senão será difícil avançar para a concretização das Acções.

6ª REFLEXÃO – *Simplicidade técnica e bom senso*

Não devemos mistificar o planeamento estratégico. O planeamento estratégico, em termos técnicos, é a coisa mais simples e mais singela que possam imaginar. Há quem recorra aos modelos matemáticos. Eu não os tenho utilizado para fazer o plano estratégico. Pode utilizar-se a metodologia dos cenários que todos conhecemos, mas não é isso que suporta o processo, são outros elementos que referi. O que importa num processo de planeamento estratégico é fundamentalmente a boa escolha da metodologia. Eu, claramente, sou adepto da metodologia participativa e interactiva com os agentes. E de uma boa dose de bom senso. Nesta questão tenho-me defrontado com alguns problemas dos aparelhos e das mentalidades. Havia quem, a um mês do plano estratégico ir a sessão de câmara em Lisboa, dissesse que não estava em condições de ir porque não tinha as acções todas devidamente orçamentadas com os investimentos financeiros e as fontes, etc.. O Plano de Lisboa tem uma caracterização das acções e das fontes de financiamento possíveis mas, necessariamente, não tem a contabilidade dos financiamentos e não sei se recomendarei nalguma situação fazê-lo. Isso faz-se depois no desenvolvimento dos programas concretos, como é evidente.

7ª REFLEXÃO – *Da quantidade à qualidade*

Eu penso, e desejo, que o planeamento estratégico seja uma oportunidade para passarmos de uma cultura de quantidade a uma cultura de qualidade. É evidente que continuamos a necessitar, e o desenvolvimento do PROSIURB faz-se numa fase em que a questão das infraestruturas, das necessidades primárias ainda vão ser dominantes. Mas isto não deve inibir que, simultaneamente, passemos da quantidade à

qualidade, ou seja, à qualificação dos sistemas urbanos pelo espaço público, pelas questões ambientais, pela qualidade dos serviços, etc.. A qualidade, normalmente, custa menos do que a quantidade, é mais barata, mas é mais difícil concretizá-la. E os contabilistas nunca a encontram nas rubricas orçamentais.

LINHAS ESTRATÉGICAS E ACÇÕES DE INTERVENÇÃO NAS CIDADES MÉDIAS DO INTERIOR

António Figueiredo ()*

A reflexão proposta em torno das cidades interiores e das linhas de intervenção estratégicas neste tipo de cidades deve ser enquadrada por duas grandes heranças em termos conceptuais.

A primeira herança diz respeito à leitura do modelo territorial de Portugal continental, a qual se deve à intuição de um grupo de investigadores, nos quais distingo particularmente o Prof. João Ferrão e que rompe definitivamente com as estafadas linhas de oposição e de dicotomia que durante largos anos têm definido a análise das dinâmicas territoriais e as políticas subsequentes, como são as de rural-urbano, litoral-interior, etc.. A metáfora que João Ferrão propõe para ler as dinâmicas territoriais mais recentes consiste em invocar o arquipélago português, em que as ilhas e áreas submersas se relacionam constitui, na minha perspectiva, o paradigma ideal a fim de reequacionar o papel que as cidades, as médias e as outras, exercem nas dinâmicas territoriais em Portugal.

A segunda herança assenta numa diferente perspectiva de entender a cidade e especialmente as cidades interiores como nós de relações de intermediação entre espaços e fundamentalmente as cidades como um sistema em tensão. Numa perspectiva de cidade mais aristotélica do que platónica, isto é, como um sistema em tensão onde se

(*) Administrador da Quaternaire-Portugal e Professor Auxiliar Convidado da Faculdade de Economia do Porto; esta reflexão apoia-se fundamentalmente no trabalho realizado pela Quaternaire-Portugal, sob encomenda da DG XVI, relativo às Cidades Médias nas Áreas em Perda, Porto-Bruxelas, 1994, no qual parte destas reflexões foram partilhadas com um grupo de trabalho constituído por Rui Azevedo, Elisa Babo, J. Matos Fernandes e Teresa Sá Marques.

desenvolvem dualidades diversas e contraditórias para as quais é necessário assegurar uma gestão activa.

Diferenciação localista versus internacionalização homogeneizante

As cidades são hoje elementos de contradição entre duas tendências, a diferenciação localista e a internacionalização tendencialmente homogeneizadora. As cidades são o espaço onde isso é mais visível, onde estas tendências se confrontam quotidianamente, designadamente nas estratégias dos diferentes agentes.

Competitividade versus cooperação

As cidades são hoje também espaços de tensão entre forças de competitividade e de concertação-cooperação. Por um lado, o domínio da competitividade entre territórios projecta-se nos desafios que se abrem às Cidades, qualquer que seja a sua dimensão, no sentido de procurar espaços e públicos próprios de afirmação. Por outro lado, essa estratégia é hoje indissociável da também estratégica selecção de parceiros relevantes e pertinentes, compensando insuficiências e debilidades de massa de recursos e de mercados.

Infra-estruturar versus animar

Uma terceira tensão emerge entre o esforço de dotação de infra-estruturas, a tentação da infra-estrutura física e a necessidade de as dotar duma estratégia objectiva de animação e de utilização. A procura de um "mix" certo exige uma gestão em tensão permanente, mais do que uma opção etapista, a qual já não é possível entre as cidades que chegam em último lugar aos desafios do desenvolvimento competitivo.

Público versus privado

Uma outra tensão decorre das relações público-privado das quais irão resultar linhas animadoras em matéria de inovação organiza-

tiva e de inovação institucional. O maior desafio concentra-se como é óbvio nas cidades em que a capacidade de empreendimento instalada é mais débil, onde por conseguinte os riscos da economia subsidiada são mais fortes.

Inovação versus coesão do tecido social e urbano

Neste contexto, a promoção da competitividade urbana e o aproveitamento de dinâmicas instaladas conduzirá a uma linha de promoção de inovação a todos os níveis. No entanto, o desenvolvimento desta dinâmica não pode ser absoluta. A coesão do tecido social e urbano constitui a regulação necessária, até porque a fractura dessa coesão afectará irremediavelmente a própria competitividade.

Esta leitura estratégica da cidade é, na minha perspectiva, susceptível de gradações e de aplicação, independentemente da dimensão da cidade.

Dinâmicas territoriais e perplexidades

É com esta dupla herança que se revisita a questão urbana e se revisita a questão da cidade em áreas interiores. Aqui o elemento decisivo em matéria de planeamento estratégico é reconhecer os resultados duma dinâmica anterior, observados ao longo dos anos 80, que vieram a colocar duas perplexidades reactivas, isto é, duas perplexidades que são fonte de estratégia e de intervenção.

A primeira perplexidade de que os actores locais e os eleitos locais estão neste momento lentamente a recuperar, é a perplexidade que resulta dos resultados evidenciados pelo recenseamento de 1991. Após um período justificável de disseminação do investimento pelo território, proporcionado pelos fundos estruturais e pela necessidade de levar as "bandeirinhas europeias" à mais recôndita aldeia, é indiscutível que na segunda metade dos anos 80 se assistiu, na prática, a um processo de dispersão e de disseminação do investimento mesmo que descontando a questão das macrocefalias e a tendência para isso absorver alguns investimentos infra-estruturantes.

No entanto, face a esta disseminação do investimento que foi, em primeiro lugar, a verdadeira energia política que levou alguns

autarcas a programar a sua intervenção na segunda metade dos anos 80, o que é que se observa no fim dessa década? O que emerge com clareza são alguns sinais óbvios e evidentes de a população não responder a essa disseminação e dispersão do investimento.

Em democracia as pessoas afirmam-se não apenas pelo, voto, afirmam-se, e ainda bem, pela mobilidade espacial e pela mobilidade residencial que não é tanto como deveria ser em Portugal e, nessa perspectiva, a democracia em Portugal não está ainda devidamente aprofundada. Assim, temos uma grande disseminação do investimento e as populações a concentrarem-se em determinadas áreas designadamente nas áreas urbanas interiores sendo aquilo a que poderia classificar-se como as últimas âncoras onde será possível estabilizar o barco e equacionar rumos alternativos para o futuro.

A experiência de contacto com os actores locais autoriza-me a concluir que esta tendência é dramática do ponto de vista de quem avalia a sua acção em termos políticos, isto é, de quem avalia a estratégia do investimento autárquico. Verificar que as populações não respondem como se previa em função do investimento que foi realizado constitui uma perplexidade, na minha perspectiva, reactiva na medida em que ela proporciona o momento estratégico adequado a fim de reequacionar a questão urbana nas áreas interiores. Os autarcas, após este período necessário de auto-reflexão, estão na situação mais adequada a fim de poder reequacionar o interesse estratégico do investimento e das intervenções em áreas urbanas numa perspectiva alternativa que não seja a da tendência de extremar as dicotomias e de esquecer a questão rural.

A segunda perplexidade, que é também um pouco reactiva, é o reconhecimento de que a grande parte das cidades interiores têm hoje a sua base económica de sustentação em crise. A crise do sector agro-florestal é óbvia, o que significa que na grande parte das cidades do interior um dos seus principais elementos de sustentação está de facto em crise aberta, consoante o impacto que pode ter a política agrícola comum no território nacional, que não é uniforme, mas que gera perplexidade uma vez que do ponto de vista da expressão objectiva e visual que tem a cidade, muitas vezes essa crise do sector agro-florestal e da base económica de referência das cidades não é directamente observável.

Na minha perspectiva, isto é o resultado ainda da permanência de alguns fluxos de rendimento exteriores à actividade produtiva e é

indiscutivelmente o fruto da economia subsidiada que está realisticamente instalada nestas áreas.

São duas atitudes reactivas que é preciso integrar, do ponto de vista activo, através de uma nova gestão das complementaridades entre áreas urbanas e rurais.

Três questões, três novas apostas

Em primeiro lugar, há que repensar a necessidade de reidentificar os actores locais com as suas próprias cidades. De facto, não foram apenas os académicos que desconfiaram das cidades durante os anos 70. Muitos dos actores locais dissociaram-se do potencial que tem a imagem da sua cidade como instrumento de apoio ao desenvolvimento local.

Em segundo lugar, importa romper a desconfiança generalizada que muitos actores em Portugal ainda alimentam relativamente à Cidade, mediante a qual esta é entendida como centro dos malefícios, o centro das rupturas. Ora, a cidade constitui apenas um sistema em tensão que temos de gerir. Dessa tensão resultará energia para o desenvolvimento, o qual não é apenas feito de mudança, como diz a canção, mas também de descontinuidade, de viragem, de rupturas. Cabe à política económica e social urbana estar alerta e introduzir os elementos de regulação, salvaguardando a coesão do tecido social.

A terceira necessidade assume a forma de desafio e consiste em integrar estes três objectivos: a criação de novos empregos, a configuração de urbanidades novas e a criação de actividades e serviços de apoio à qualificação do mundo rural que, não há dúvida, tem de ter uma base urbana.

Em favor desta lógica de visitar a Cidade, gostaria de destacar a relevância do facto da população, mais ou menos jovem, que procurou as cidades interiores nesta década ser uma população mais exigente do ponto de vista de urbanidades do que a população que construiu a urbanização das áreas litorais. Diria inclusivamente, na esteira de alguns sociólogos como Augusto Santos Silva, que pode estimar-se que, proximamente, seja em algumas cidades degradadas do litoral que se encontrem os resquícios da ruralidade em Portugal e não nas cidades do interior.

A população jovem que fez a urbanização do litoral era uma população claramente menos apetente e com uma cultura de urbanidade claramente inferior à que pressiona hoje as áreas interiores numa tentativa última de evitar o mergulho no desconhecido das áreas metropolitanas. Ora, esta pressão de urbanidade acontece porque, entre outros aspectos, a escola mudou. É necessário que mude ainda mais, gerando novos públicos para novas urbanidades.

O que faz falta ?

Neste tipo de contexto, o que está então em falta ?

Na minha perspectiva, procura-se desesperadamente uma nova lógica que legitime a política de desenvolvimento regional e de ordenamento do território em Portugal e na Europa. No fundo, todos procuram essa nova lógica, ainda que uns mais envergonhados não o digam e outros mais abertos o digam sem rodeios. Após a ilusão de que o desenvolvimento regional se poderia fazer a partir duma difusão de investimentos de pequena escala, que a experiência mostrou que não é viável e uma vez que estamos muito traumatizados pela experiência ainda viva dos inêxitos de uma política de polos de crescimento mais ou menos tímida que foi praticada em Portugal, hoje não existe nem uma racionalidade que legitime a distribuição do investimento no território nem uma nova lógica de ordenamento do território alternativa à do clientelismo individualista e impossível de manter a partir de um determinado nível de exigência de investimento estruturante de novos espaços de desenvolvimento territorial.

Essa nova lógica, designadamente uma nova lógica de planeamento de infra-estruturas, não pode deixar de assentar, na minha perspectiva, numa lógica urbana.

A programação das grandes infra-estruturas rodoviárias em Espanha é já feita numa lógica de planeamento urbano, incluindo as acessibilidades às próprias cidades. É fundamental que o aparelho de estado em Portugal acorde para esta nova lógica de legitimação de investimentos que não tem rigorosamente nada a ver com as capitais de distrito, ainda que isso possa incomodar perceptivelmente alguns interesses adquiridos.

A nova lógica de ordenamento do território em Portugal terá, inevitavelmente, de emergir de uma leitura de modelo urbano em

Portugal. Isso acontece porque a alternativa possível de estruturar regionalmente e territorialmente o país é, como não se pode deixar de ser num país de meios não muito abundantes, deve aproveitar as capacidades de difusão e de transformação e de mudança que se encontram no território. Não é legítimo esperar outra estratégia.

O facto de nas áreas interiores, a norte, centro ou sul de Portugal, não emergir uma cidade unilateralmente aglutinadora, que possa ser outra vez a miragem duma centralidade excessiva e única nas áreas interiores, o facto de não haver essa cidade unilateralmente aglutinadora é, por estranho que pareça, uma potencialidade uma vez que vai, inevitavelmente, equacionar o problema das cidades (inter)médias no interior numa linha de estratégia de concertação.

A base demográfica portuguesa não permite, de maneira nenhuma, equacionar os parâmetros das cidades médias em escalas europeias comparativas.

Em vez de prepararmos o planeamento urbano para a ilusão demográfica do elixir juvenil dos anos 60 e 70, porventura vamos ter de preparar o planeamento urbano para um fenómeno mais radical do que esse, mais ofensivo do ponto de vista da solidariedade interpessoal que é o fenómeno do envelhecimento demográfico que nos bate antecipadamente à porta neste momento com taxas de fertilidade das mais baixas europeias. Isto acontece por mais expectativas alimentadas relativamente à preservação de certos valores da ruralidade, um dos quais, há duas décadas atrás, admitíamos ser a fertilidade. A fertilidade não é, hoje em dia, um valor seguro para o capital da ruralidade como os números estão a evidenciar objectivamente.

É neste contexto que as políticas de desenvolvimento rural, que são necessariamente políticas disseminadas e dispersas pelo território, necessitam elas próprias de uma nova lógica de legitimação do ordenamento do território, que tem de ser o equacionar do modelo urbano em Portugal. Não será possível gerar, por exemplo, algumas candidaturas e projectos interessantes a iniciativas comunitárias como o LEADER ou outros programas específicos do desenvolvimento rural, se não os equacionarmos numa lógica de valoração e de valorização do sistema urbano.

Portanto, resistir à apetência de abandonar a disseminação do investimento não significa abandonar as políticas de desenvolvimento rural e aderir a uma nova moda - a da urbanidade das cidades.

Reivindica-se simplesmente uma outra leitura do modelo territorial em Portugal, que já não passa pelas dicotomias que fizeram a formação de alguns de nós do ponto de vista dos princípios do desenvolvimento regional, por muito que custe a algumas pessoas que foram autores de algumas ideias importantes nesta matéria. A cultura que se desmorona com a crise do sector agro-florestal pode ser recuperada e valorizada em alguns aspectos com a aposta em urbanidades de escala intermédia, dirão alguns, numa escala de cidades ecológicas.

Das apostas às políticas

Nesta outra perspectiva de leitura, significa que as cidades interiores surgem como objecto de algumas políticas que podem ser resumidas em seis itens:

- As cidades interiores como núcleo dos centros de identidade e afirmação regional;
- As cidades interiores como centros de animação do tecido económico regional, não apenas da questão rural, mas fundamentalmente dum terciário ajustado à problemática do desenvolvimento interior e à valorização da cultura que se desmorona com a desertificação do campo;
- As cidades como áreas ou como centros de produção e de difusão artística e cultural que, na minha perspectiva, é a única possibilidade de vir a inverter, ou pelo menos a atenuar, a assimetria extremamente grave que do ponto de vista dos equipamentos de índole cultural essenciais que o território português apresenta, como aliás um estudo recente da Luísa Smith evidencia de forma extremamente aberta;
- As cidades interiores como centros de qualidade de vida urbana em resposta às novas apetências de urbanidade que se estão aí a manifestar;
- As cidades interiores como verdadeiros centros de concertação inter-urbana porque, de facto, a competitividade exige nessas cidades a consertação;
- As cidades interiores como centros de estímulo e de dinamização de novos modelos de relacionamento internacional, uma vez que não apenas as duas Áreas Metropolitanas estão autorizadas a entrar em redes internacionais.

Algumas Implicações muito breves do ponto de vista da intervenção dos instrumentos de política e do planeamento estratégico

Em primeiro lugar, deve reconhecer-se que esta abertura em curso em torno das cidades não é uma abertura extensiva a todas as lógicas do planeamento da administração central. Estamos perante uma lógica embrionária que é necessário apoiar. Quando o Eng^o Ricardo Magalhães acentuava o potencial integrador que tem nesta perspectiva o PROSIURB, recomendaria modéstia na definição dos objectivos de integração.

O pior que pode suceder em planeamento, tenho a experiência disso, é a definição descentrada e desfocada dos objectivos. A decepção é em termos psicológicos uma categoria que todos conhecemos e que em planeamento é extremamente grave. Se é grave em outros estádios de ânimo pessoal, em planeamento a decepção é responsável pela estagnação de muitas instituições e de muitas hierarquias em matéria de planeamento regional e urbano.

Não se definam, por isso, metas muito ambiciosas de integração porque o processo é difícil. Vale mais a pena definir pequenas metas graduais de integração na questão das cidades, resolver e transformar essas metas em verdadeiros efeitos de demonstração no interior da administração central do que querer integrar muito e depois a ressaca gerar efeitos extremamente nefastos em toda a dinâmica que tem de ter esta lógica. Isto significa, por outras palavras, que não é possível o planeamento urbano, não é possível a lógica do sistema urbano como uma nova lógica que legitime o ordenamento do território em Portugal se não houver a criação de condições de política.

Neste contexto, é preocupante que o Quadro Comunitário de Apoio tenha sido organizado praticamente à revelia desta questão...

Finalmente, há que referir sumariamente as implicações em matéria do próprio planeamento estratégico.

Em primeiro lugar, há que contrariar a tentação de, após exercícios de planeamento municipal, claramente de natureza física, alicerçados na elaboração de Planos Directores Municipais, Planos de Urbanização e de Pormenor, fazer do planeamento estratégico o oásis da multidisciplinaridade, abrindo espaço à intervenção indiscriminada de economistas, de sociólogos ou de outras profissões, não directamente inseridos e não directamente intervenientes nos exercícios do planeamento físico atrás mencionados.

A integração disciplinar nos Planos Estratégicos será por certo decisiva da qualidade dos diagnósticos, mas não se infira daí que a multiplicação disciplinar resolve magicamente o problema da tomada de decisão, cuja melhoria constitui o principal objectivo deste novo instrumento de planeamento.

O planeamento estratégico deve também conter uma dimensão urbanística. Em particular, o tratamento do espaço público assume relevância estratégica como instrumento de planeamento estratégico das cidades, do ponto de vista de novos perfis e de novas imagens da cidade. Neste contexto, muito mal seria que se equacionasse o planeamento estratégico das cidades admitindo que a intervenção agora programada fará tábua rasa do planeamento físico já regulamentado.

Mesmo que alguns planos de pormenor e alguns planos de urbanização possam vir a ser entendidos como contraditórios na sua filosofia de regulamentação e ordenamento com os perfis de cidade a promover pelo Plano Estratégico, em geral as opções de projecto desses instrumentos de planeamento urbanístico devem ser considerados material de trabalho importante para entender que perfil de cidade está em curso de ser lançado no terreno das iniciativas quotidianas.

Não apenas, mas particularmente no domínio do tratamento do espaço público, urbanismo e planeamento estratégico são uma inevitabilidade e interpenetram-se por força da integração disciplinar.

A última implicação diz respeito à chamada engenharia de projecto. O planeamento estratégico é essencialmente um problema de projecto, designadamente da engenharia em termos de concertação. É esse saber-fazer que é necessário a fim de gerar os projectos nas cidades interiores que respondam aos novos espaços de concertação.

A engenharia de projectos não se transmite sem tempo de maturação e exige, na minha perspectiva e para terminar, inovação de carácter organizativo e institucional que tem de ser assumida pelo menos em algumas cidades do interior. Não concebo que, nas limitações de carácter institucional que pesam hoje sobre a intervenção autárquica, não seja necessário criar entidades novas, designadamente de cunho empresarial, mesmo que com a participação autárquica, mas entidades de cunho empresarial a fim de levar à prática determinadas acções e determinados objectivos estratégicos que estão a ser gizados em algumas cidades. Isto não significa nenhum menosprezo pela capacidade de intervenção autárquica. Antes pelo contrário, significa

uma atitude de valorização dessa intervenção, um novo estágio de intervenção que eu penso que tem de passar necessariamente por uma linha de inovação organizativa e institucional e pela criação de empresas. Tais empresas não podem ser asseguradas por participações de capital muito tímidas, devendo, pelo contrário, ser claro e notório o empenhamento dos agentes e onde se nota o empenhamento dos agentes, sobretudo no montante e diversidade de participações de capital que é necessário realizar para fazer arrancar entidades.

Em suma, revisitar o papel das cidades nas áreas interiores significa introduzir na política de ordenamento do território e de desenvolvimento regional novos factores de modernidade e operacionalidade. Precisa-se uma nova racionalidade para a tomada de decisão política central e local em matéria territorial. O debate está aberto. É um começo.

OS TRANSPORTES URBANOS E O DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES MÉDIAS

José Manuel Viegas^()*

1. O Sistema Urbano de Transportes e a qualidade da cidade

Mais que listar quais são as vantagens ou as desvantagens de ter transportes colectivos urbanos em cidades médias, será importante perspectivar as possibilidades e as oportunidades da introdução deste tipo de serviços nessas cidades.

Por simples experiência de utilização, de permanências mais ou menos duradouras em cidades não muito grandes, nós verificamos que nalgumas nos sentimos melhor e noutras nos sentimos menos bem.

Tentando procurar alguns factores explicativos dessa diferente sensibilidade, creio ser possível dizer que em larga medida o sucesso ou a qualidade de vida urbana nessas cidades decorre de uma harmoniosa conjugação de dois factores: por um lado serem capazes de dispor dos equipamentos colectivos dum escalão acima da sua verdadeira dimensão e, por outro lado, serem (ainda) capazes de dispor da tranquilidade de um escalão abaixo da sua verdadeira dimensão.

Isto significa a conjugação, por um lado dos equipamentos com o que eles implicam de população utente, e por outro lado a tranquilidade, com o que ela implica de menos bulício, menos à nossa volta.

Como é que isso se consegue? Para dispor de mais equipamentos temos de ter mais população de suporte, a qual pode ser reforçada através, não só de uma boa rede viária, mas também de uma boa rede de transportes colectivos a nível regional e sub-regional. Essa rede viária

(*) Professor Catedrático de Transportes e a qualidade da cidade.

e esses transportes permitem trazer as populações de zonas próximas para a cidade em causa, devendo não ser esquecido que temos de ser capazes de oferecer também àqueles não residentes que se deslocam de automóvel um estacionamento capaz de os servir adequadamente.

Quanto à segunda componente, a da tranquilidade, qual a possível contribuição dos transportes?

Em primeiro lugar, a rede viária deve estar convenientemente hierarquizada, por forma a que as funções de atravessamento não se misturem com as funções de acesso local e ainda, sempre que a dimensão física assim o possa justificar, seja possível dispor de reserva para peões das áreas de maior intensidade de uso urbano, bem como uma rede de transportes colectivos urbanos. Estas duas últimas medidas podem exercer uma contribuição decisiva para diminuir a pressão dos automóveis sobre o centro da cidade.

Como é fácil de entender, a oferta dum sistema de transportes urbanos com estas características beneficia não só a população da própria cidade mas também possibilita a fixação dessa população de suporte nas periferias mais ou menos alargadas dessa cidade, evitando a concentração de todos nesse principal centro urbano, com o que se contribui também para o ordenamento do território a um escala para além do urbano.

2. Dificuldades de formulação da configuração a atingir

É possível reconhecer que no ponto de vista, quer dos habitantes quer dos políticos eleitos dessas cidades médias, será muitas vezes difícil fazer o diagnóstico dos problemas e a identificação deste tipo de objectivos.

Essa dificuldade é explicável por duas ordens de razões:

- a) em parte porque a perda progressiva da tranquilidade a que estávamos habituados é por muitos considerada como um preço inevitável a pagar pela modernização e pela motorização crescente, como uma fatalidade associada a esses processos de melhoria das condições económicas;
- b) em parte porque as carências dos equipamentos colectivos e a baixa variedade de serviços disponíveis são situações que só somos capazes de detectar por comparação, isto é, correspondem a grandezas relativas, cuja carência não é sentida por quem nunca as experimentou.

Como temos populações de baixa mobilidade, e os níveis de equipamentos da maior parte das nossas cidades são muito baixos, o problema é pouco sentido.

Recordo que há uns anos, na fase de discussão em Assembleia Municipal do Plano Geral de Urbanização do Porto, havia pessoas ligadas mais directamente às Freguesias que faziam uma defesa entusiástica da tranquilidade que sentiam estarem a perder e comungavam, ao mesmo tempo, do desejo que o Porto fosse uma cidade muito moderna e com um leque de serviços muito alargado, não percebendo que há poucos caminhos viáveis para esta conciliação.

A tranquilidade era reclamada como um bem a não perder, o progresso económico como um objectivo indiscutível, mas não se apontavam quaisquer caminhos para a conciliação desses desejos.

Uma situação semelhante é hoje possível de encontrar na visão de muitas pessoas ligadas ao poder local, embora eventualmente de forma ainda não tão sensível como era o caso do Porto há meia dúzia de anos.

O processo de transformação do ponto de partida actual para uma configuração em que se tenta conciliar a maior riqueza de equipamentos e a recuperação ou manutenção da tranquilidade é um processo complexo, que envolve compromissos e parcerias difíceis entre várias entidades públicas e privadas.

É, por isso preciso entender que o que aqui se preconiza representa um salto qualitativo relativamente à situação que se vai vivendo na maior parte das cidades médias, não sendo possível formular aquela configuração desejada por simples evolução incrementalista das soluções tradicionais.

É perfeitamente possível, no entanto, desde que identificada a configuração pretendida e definida a estratégia para a atingir, fazer uma implementação gradualista. É necessário entender que há que mudar de jogo, podendo de seguida começar a jogar com envolvimento gradualmente crescente, mas é preciso começar por entender claramente que há uma mudança do jogo.

3. Os transportes colectivos urbanos como serviço público

Na legislação portuguesa actual neste domínio, começa por ser confuso entender o que é que está em vigor, havendo dois elementos

fundamentais contraditórios: o RTA (Regulamento de Transporte Automóvel) de 1948 e a Lei de Bases dos Transportes Terrestres de 1990, que o revoga mas que não foi regulamentada (pelo que se considera essa revogação ineficaz). No entanto, em qualquer desses textos, e mesmo na versão actualmente em preparação de revisão do RTA, é considerado que todo o transporte urbano, todo o transporte colectivo regular de passageiros em meio urbano constitui serviço público.

Que significa esta classificação ? Não havendo nenhuma peça legal portuguesa que o defina, há no entanto algum entendimento jurídico tradicional que nos diz que um serviço público de transportes é um serviço relativamente ao qual a administração pública assume o compromisso do seu efectivo cumprimento.

Há três alternativas para esse cumprimento: a execução directa através dos órgãos da administração, a sub-delegação numa empresa pública e a concessão a uma empresa privada. Em qualquer dos casos, no entanto, esta subjacente o conceito de garantia de prestação desse serviço.

Esta classificação obrigatória como serviço público parece ser positiva porque os cidadãos passam a ter a garantia deste serviço, mas ao dá-la está-se a levantar a fasquia, a proibir que se experimente, a obrigar a um compromisso político antes de saber se o sistema é técnica e economicamente viável.

No momento em que se diz que é um serviço público e que uma determinada Câmara Municipal decide arrancar com o processo da sua criação (ainda que por via duma concessão a uma empresa privada), é tomado um compromisso político da garantia desse serviço e, como todos sabemos, uma vez tomado esse compromisso político, o recuo é extremamente difícil.

Ora, se é positiva a existência dessa garantia de serviço quando este já está instalado, esse é um preço muito alto a pagar, porque conduz a que em muitas cidades o serviço não exista por não haver condições de dimensão e estabilidade suficiente da procura para assegurar a tranquilidade do investidor e do decisor político para o arranque dessa operação.

Parece ser um contra senso permitir que em tantas cidades o serviço de transportes urbanos não exista e criar (manter) em paralelo condições tão onerosas para que se fazer uma tentativa.

A saída para este problema é relativamente simples, bastando admitir que nas cidades onde não há transportes públicos urbanos se

possa admitir, pelo menos durante alguns anos, que as iniciativas privadas nesse domínio sejam enquadradas no regime de autorização por parte das entidades locais, sem impor que logo no primeiro dia de serviço já esteja implícita na prestação de serviço a garantia da administração pública de que ele se manterá.

Esta é uma matéria delicada, que penso no entanto ser exemplar. A pretexto da defesa dos cidadãos com a classificação dos transportes urbanos como serviço público, estamos a permitir que muitos desses cidadãos continuem a não ter esse serviço. Os que o já têm ficam bem instalados mas os que deles não dispõem têm uma maior probabilidade de assim continuar.

Podendo estes serviços ser um contributo importante para a qualificação das nossas cidades médias, creio que esta é uma matéria que vale a pena discutir neste Seminário.

A IMPORTÂNCIA DA QUALIDADE DO AMBIENTE URBANO COMO FACTOR DE CONSOLIDAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DAS CIDADES

Paulo Pinho(*)

Resumo

A relevância dos aspectos qualitativos do ambiente urbano, para o desenvolvimento económico e reforço do papel das cidades médias, é abordada neste artigo, de uma forma assumidamente parcial, com base unicamente em alguns trabalhos empíricos que tem pretendido relacionar o conceito de qualidade de vida com a dimensão das cidades, dimensão esta medida, na maioria dos casos, em termos populacionais. Começando-se por clarificar o conceito de qualidade do ambiente urbano, recorrendo à explicitação das suas principais componentes, salienta-se, seguidamente, que todo o debate em torno da noção de "desenvolvimento sustentável", não deixa de privilegiar as tónicas do controlo reactivo (ou curativo) das actividades económicas mais problemáticas de um ponto de vista ambiental, e a conservação defensiva da natureza, como as notas dominantes da actual política ambiental, nomeadamente seguida pela União Europeia.

Por outro lado, o discurso dos factores de competitividade e novos padrões de localização da indústria e serviços, só, marginalmente, parece relevar a qualidade ambiental como factor de desenvolvimento, embora crescentemente a invoquem, numa perspectiva que deverá ser considerada, por enquanto, mais supletiva que fundamental. Neste quadro, a noção justamente criticada e controversa de "qualidade de

(*) Professor Associado da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto.

vida" assente em componentes de natureza económica como o rendimento familiar, e em factores de qualidade ambiental (entre muitos outros), surge, no âmbito desta discussão, com um novo valor instrumental capaz de, pelo menos parcialmente, compensar a fragilidade das suas bases conceptuais.

Sendo certo que o valor científico de muitos trabalhos empíricos recentes que pretendem relacionar a noção de "qualidade de vida" com a dimensão das cidades, é, no mínimo, duvidoso porque dificilmente generalizável, não é menos certo que segundo o seu raciocínio de base, podemos explicitar o modo como variam os diversos factores contribuintes para a "qualidade de vida" dos cidadãos, em alguns casos de modo contraditório, com a dimensão média dos centros urbanos.

Na verdade, enquanto variáveis como o rendimento familiar, o acesso ao consumo de bens culturais, desportivos e recreativos, apresentam níveis crescentes com a dimensão dos centros urbanos, outros factores como a segurança, a comodidade e, sobretudo, a qualidade ambiental parecem variar inversamente com a mesma dimensão populacional dos aglomerados. Nesta base, a qualidade ambiental nas cidades de média dimensão, não pode ser meramente vista como um valor em si, mas como o factor instrumental (da maior importância, talvez) de contrabalanço da atractividade "natural" das cidades de maior dimensão, baseada na reconhecida maior e mais diversificada oferta de bens e serviços, nomeadamente, culturais e recreativos.

1. O conceito de qualidade do ambiente urbano

Sem pretender apresentar uma definição de qualidade do ambiente urbano, tarefa difícil e necessariamente controversa, importa precisar minimamente este conceito recorrendo ao conjunto das suas principais componentes, a saber: i) qualidade do ambiente no sentido restrito do suporte biogeofísico; ii) desenho urbano e qualidade visual (ou estética) da paisagem urbana; iii) património edificado; iv) funcionalidade dos espaços e padrões do uso do solo; e, finalmente, v) conjunto das infraestruturas, sistemas de transportes e serviços públicos.

O esquema abaixo representado pretende de algum modo "arrumar" estas vertentes, salientando, simultaneamente, os diversos "cruzamentos" disciplinares possíveis. Permite ainda evidenciar a

constituição das diversas áreas do saber, das novas ciências do ambiente (à esquerda) sustentadas pela maior objectividade das ciências exactas e naturais, às mais tradicionais e operativas engenharias e arquitectura ao centro, às ciências sociais aplicadas aos fenómenos urbanos, à direita.

	Infra-estruturas e Transportes	
Qualidade dos Recursos Naturais		Desenvolvimento Económico
	Ordenamento Funções/Usos	
Ecologia do Sistema Urbano		Estruturas e Processos Sociais
	Espaço Urbano Património	

objectividade >>>

Indicadores de Qualidade

<<< subjectividade

Na prática, a maior objectividade dos indicadores do ambiente biogeofísico só, aparentemente, se traduz em maior operacionalidade. Tal como em alguma medicina menos avisada, se podem confundir causas com os sintomas das doenças, também é frequente tomar indicadores como a concentração de SO₂, NO_x, CBO₅, etc, pelas próprias disfunções ambientais de que eles são apenas um mero reflexo.

Na verdade, a diagnósticos desagregados terão, necessariamente, de corresponder políticas ambientais sectorializadas, assentes na definição de padrões ou normas onde escasseia o valor da integração e interdependência sempre presentes nos ecossistemas e processos naturais. Note-se que esta visão compartimentalizada e redutora do ambiente biogeofísico é prevalecente em instrumentos como os Estudos de Impacte Ambiental, por definição integradores e globalizantes (ver respectiva Directiva Comunitária, 337/85, ou a transposição nacional nos DL 186/90 e DR 38/90).

2. Do desenvolvimento sustentável ao ambiente sustentável

Colocado e balizado o conceito de "qualidade do ambiente urbano" importa agora abordar, necessariamente de modo muito superficial, a imprescindível dimensão económica destas questões. Actualmente o "debate de ideias" na área da política do ambiente parece querer-se cristalizar em tomo da noção vaga, ambígua, mas politicamente apelativa de "desenvolvimento sustentável". Em poucas palavras, crescimento económico no respeito pelos limites dos processos naturais de regeneração.

Representando um avanço relativamente às concepções anteriores, o ambiente não deixa no entanto de ser visto como um factor limitante do desenvolvimento e não como um factor contribuinte para o próprio desenvolvimento. Aliás, a ideia que já existe uma "salutar permissividade" entre o debate de ideias nos campos do ambiente e do desenvolvimento, à mistura com um crescente protagonismo do nível local, não será inteiramente verdadeira mas, tão só, embrionária.

A análise do principal documento de política do ambiente da U.E. "Rumo à sustentabilidade – programa da comunidade europeia sobre políticas e acções em relação com o ambiente e desenvolvimento sustentável", de 1992, documento mais representativo do que o "Livro Verde do Ambiente Urbano", revela-nos uma política ambiental ainda assente em sectores económicos alvo e na conservação claramente defensiva da natureza. Neste documento, com quase 100 páginas, a referência ao ambiente urbano não ultrapassa a página e meia, sendo o seu conteúdo muito pouco ambicioso.

Por outro lado, trabalhos recentes sobre factores de competitividade e localização industrial e dos serviços, embora reconheçam o papel da dimensão territorial como um factor cada vez mais importante, apenas referem marginalmente os aspectos da qualidade do ambiente urbano (ver nomeadamente a síntese recente de Kahn (1993) publicada na "Revue d'Économie Régionale et Urbaine").

Curiosamente, é a fileira de estudos sobre o controverso conceito da qualidade de vida (e a sua medição) que nos permitem estabelecer algumas pontes entre qualidade do ambiente urbano, desempenho económico e dimensão das cidades.

3. O valor controverso mas instrumental do conceito de "qualidade de vida"

Tal como o conceito de qualidade do ambiente urbano, o conceito de qualidade de vida não é, por maioria de razão, isento de controvérsia já que não será, em princípio, possível apresentar uma definição universalmente aceite que congregue aspectos objectivos com componentes subjectivas da sua apreciação.

De qualquer modo, e como fizemos no caso anterior, é possível, pelo menos, apresentar os principais factores que contribuem para a qualidade de vida dos cidadãos, aqui apenas ao nível das grandes categorias, a saber: i) económicos, associados ao rendimento das famílias (poder de compra) e ao emprego; ii) do bem estar individual – tais como a saúde, a segurança pessoal e de propriedade o acesso à cultura, recreio e lazer e; iii) da qualidade do ambiente (no sentido biogeofísico do termo).

Considerando os diversos tipos de abordagem já anteriormente tentadas e testadas, Burnell e Galister (1992) sintetizam em quatro grupos as principais metodologias de avaliação:

- avaliação do bem estar pessoal – medida de satisfação individual;
- análise das tendências evolutivas das comunidades – avaliação das componentes de qualidade de vida;
- avaliações comparativas das "vivências urbanas" em várias cidades recorrendo a indicadores sociais objectivos e quantificáveis;
- análise do mercado imobiliário e das características dos residentes (preços, salários).

Qualquer uma destas metodologias tem óbvias limitações embora possamos distinguir entre elas tentativas mais ou menos objectivas de abordar esta questão. Enquanto nas duas primeiras a subjectividade do método é claramente assumida, nas duas últimas a procura da objectividade poderá conduzir, nomeadamente no último caso, a resultados falaciosos. Na verdade, estudos empíricos anteriores (ver

nomeadamente Pacione, 1986) parecem questionar o preço da habitação no mercado imobiliário como um indicador particularmente fidedigno de níveis de qualidade ambiental, no sentido do termo como aqui empregue.

Embora, todas estas metodologias sejam portanto controversas, a sua aplicação a um conjunto de cidades de diferente dimensão poderá revelar resultados muito interessantes. Recorde-se que desde os primórdios do planeamento urbano se vem perseguindo a ideia de definir o tamanho ideal de cidade, em termos de dimensão populacional. Alguns trabalhos, operando sobre as distintas estruturas de custos dos diversos factores de infraestruturacão e provisão de serviços urbanos, propunham funções custo generalizáveis, cuja agregacão, num determinado caso, permitiria apontar para os valores de populacão que minimizavam a incidência global dos custos de funcionamento da cidade.

Recentemente, e com base em raciocínio idêntico, foram reportados trabalhos, válidos exclusivamente para determinados contextos socio-económicos nacionais, que pretendem definir a dimensão ideal de cidade numa perspectiva de qualidade ambiental e do quadro de vida dos cidadãos Burnell e Galster (1992) referem-se criticamente a estas tentativas e em particular às apresentadas por Boyer-Savageau e por Berger, que para um mesmo universo das cidades americanas chegam a resultados absolutamente contraditórios, apontando os primeiros para dimensões "ideais" da ordem dos 4 milhões de habitantes enquanto os segundos apontavam para dimensões da ordem das centenas de milhar apenas.

No contexto da realidade portuguesa, muitos destes trabalhos não tem qualquer sentido. No entanto deverá ser reconhecido algum valor instrumental ao raciocínio que lhes está subjacente. No domínio da Geografia, tem sido apresentados trabalhos que, relacionando os rendimentos familiares médios com a dimensão populacional dos aglomerados, favorecem quase invariavelmente as cidades de maiores dimensões. No caso português, esta conclusão é consistente com os dados disponíveis relativamente à distribuiçã dos rendimentos médios familiares que se apresentam significativamente mais elevados nas cidades de maiores dimensões.

Por outro lado, a maioria dos índices de qualidade ambiental, considerando o significado físico restrito do termo, tendem a variar no

sentido exactamente contrário, isto é, à medida que aumenta a dimensão média dos aglomerados, agravam-se os problemas de poluição atmosférica, os níveis de ruído ambiente, torna-se mais difícil assegurar um nível adequado de segurança pública, de manutenção e limpeza dos espaços verdes, etc.

4. Conclusão

Juntando estes trabalhos diversos e dispersos, será possível concluir que alguns dos principais factores contribuintes para o nível de qualidade de vida dos cidadãos tem comportamentos variáveis (e, em alguns casos, de sentido contraditório) com a dimensão dos aglomerados urbanos em que residem. Por outras palavras, e concluindo o raciocínio centrado sobre a problemática das cidades médias, poderemos afirmar que face à atractividade naturalmente exibida pelas cidades de maior dimensão no que respeita às oportunidades de emprego, obtenção de maiores rendimentos familiares, acesso à cultura, desporto e recreio, resta às cidades de média dimensão esgrimirem as vantagens da oferta de maiores níveis de segurança, ou qualidade ambiental, aspectos estes que, neste contexto, acabam por assumir uma importância verdadeiramente instrumental, e não apenas supletiva, para o desenvolvimento futuro daquele grupo de aglomerados.

Referências

- Burnell, J D e Galster, G (1992) "Quality of life measurements and urban size: an empirical note" em *Urban Studies*, v 29 n 5, 727-735 pp.
- Kahn, R (1993) "Facteurs de localisation, compétitivité et collectivités territoriales" em *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, n2 309-326 pp.
- Pacione, M (1986) "Quality of life in Glasgow: an applied geographical analysis", em *Environment and Planning A*, v18, 1499-1520 pp.
- Stover, M E e Leven, C L (1992) "Methodological issues in the determination of the quality of life in urban areas" em *Urban Studies*, v29 n5, 737-754.
- UE (1982) "*Rumo à sustentabilidade: programa da Comunidade Europeia sobre políticas e ações em relação com o ambiente e desenvolvimento sustentável*", UE, Bruxelas.
- UE(1982) "*Livro Verde do Ambiente Urbano*", DG XI – UE, Bruxelas

A RENOVAÇÃO E A REABILITAÇÃO COMO INSTRUMENTOS DE DESENVOLVIMENTO URBANO

Nuno Portas(*)

1. Já tinha acontecido com os PDM's, acontece agora com o PROSIURB, vai acontecer daqui a algum tempo quando discutirmos o URBAN. Todos estes documentos têm uma característica comum que é a de serem supostamente programas integrados. Eram assim os PDM's, depois deixaram de o ser, passaram a desintegrados, passaram a planos só físicos. Agora reinventa-se novamente a estratégia que foi tirada aos PDM's. Nessa altura dizia-se que era por causa da estratégia que os PDM's demoravam muito tempo a fazer. Penso que agora já se vai sabendo que não era por causa das preocupações com a estratégia sócio-económica, cultural, etc., que os PDM's se não chegavam a aprovar como quer que seja, estamos agora e de novo confrontados com uma nova vaga de intenções de integração estratégica.

Estamos sempre a falar de políticas, de planos, de projectos integrados, mas poucos instrumentos temos que facilitem ou forcem a integração de acções entre diferentes agentes públicos, entre os agentes públicos e os privados e até entre os privados entre si. Há instrumentos destes que têm um discurso de integração mas que nada ajuda a que sejam integrados do processo de realização cada figura de planeamento ou de ordenamento "pertence" a um Ministério ou Secretaria de Estado ou CCR de SE ou Empresa Pública de Ministério e invariavelmente diz-se integrado porque supõe que os outros Ministérios, SE. EPs, virão a comer à mão. E assim sucessivamente.

(*) Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto.

O mesmo entre o público e o privado: um simples Plano de Pormenor, que ninguém sabe como se executa se o terreno não for já todo da Câmara e se a Câmara não tiver dinheiro a fundo perdido para fazer todas as infra-estruturas, (e com isso valorizar os lotes privados) provavelmente poderá acontecer algo de semelhante com estes programas muito mais importantes e esperançosos como aquele de que estamos hoje a falar.

2. De facto nós já não somos os últimos a saber das modas, políticas e técnicas: houve tempos em que era assim, agora já todos falamos de estratégias, de sinergias, de efeitos catalíticos, de contratualização, de perequações e equidades, de comparticipação nas externalidades, de projecto urbano, de redes, de qualidade de espaço público, de interfaces, etc.. Tudo coisas que têm uma conotação de integração no espaço e no tempo, mas, na verdade, o pouco que se consegue realizar de palpável é sacado a ferros ao individualismo das entidades, senão mesmo dos pelouros dentro duma simples Câmara. Ou há a sorte de encontrar um promotor, (e é sempre suspeito encontrar um promotor que entre no jogo), ou teremos operações que serão custeadas não se sabe como nem por quem, porque não há mecanismos regulados por lei ou por regulamentos dos planos para obter compensações pelas vantagens fornecidas por um projecto mais integrado de renovação ou de reabilitação urbana.

A maioria dos que estão aqui certamente sabem como as dificuldades são desesperantes neste campo, e quem passou por funções de Presidente de Câmara ou Vereador sabe bem como é difícil levar à prática estes projectos que no papel se formulam com tanta facilidade.

Quando falamos de integração falamos de articular, de relacionar, de compatibilizar, de conjugar, de pôr em paralelo, ou em sequência, em determinados espaços ou lugares e num determinado tempo, acções de diferentes agentes para que os efeitos se verifiquem, para que as pessoas percebam que alguma coisa está a mudar, para que as sinergias se dêem com proveito para os intervenientes, para que as infra-estruturas antecedam o resto e não sejam os utilizadores finais a reclamarem a sua falta e, em última análise, para que os cidadãos, os destinatários, tenham que pagar menos pelos mesmos ou melhores resultados. Esta condição parece-me importante porque significa que a

integração nem deve ser uma ideologia nem um fim em si. A integração é apenas um meio e q.b.! Será a necessária e suficiente e como tal deve ser pensada e justificada pelos técnicos nos documentos de estratégia. Doutro modo, tudo o que não tenha razão suficiente para ser integrado pode e deve ser deixado à decisão de cada agente ou aos efeitos derivados de uma fase provocadora do processo, (é a isso que se chama o tal efeito catalítico). Como método, portanto, temos de encontrar acções com esse efeito catalítico que não obriguem à integração sistemática e à força de todos os agentes ou, se tal não acontecer, haverá que descobrir o núcleo duro das decisões que têm de ser tomadas em conjunto para que o efeito pretendido de desenvolvimento, de melhoria ambiental, de melhoria das acessibilidades, etc., se consiga. Esse "núcleo duro", mesmo reduzido a poucos intervenientes e a poucas acções já dá muito trabalho, ou porque se geram resistências para o pôr em marcha, ou porque obriga diversos agentes ou actores públicos ou privados a desempenhar os seus papéis no sítio e no tempo certo. Por exemplo, pode ser fácil arranjar um protocolo entre determinadas entidades, só que essas entidades não têm iguais graus de compromisso ou de empenhamento perante esse protocolo e, na hora da execução, dizem que estão de acordo mas que não sabem é quando se poderá cumprir o compromisso tomado, porque isso depende do Ministro, depende de outros programas ou orçamentos, enfim depende de outros factores nunca mencionados antes. E o problema é que não se pode propôr um projecto que só tem sentido se estiver garantida a intervenção de uma dada entidade naquele prazo e naquele lugar sem que se assegure de antemão esse compromisso. É preciso que esta questão das integrações, nos planos da contratualização ou das "parcerias" entre o público e o privado, que são tão apoiados pela própria União Europeia, é preciso que sejam muito espremidas quer quanto aos conteúdos das participações quer quanto às propostas e à sua viabilidade de concretização, na hora da verdade.

3. Uma estratégia supõe actores convencidos e convergentes, sinergias calculadas e meios prováveis, isto é, meios minimamente realistas. Naturalmente, não se deve basear uma estratégia em algo que depende de uma entidade que não entra no contrato ou que é povável que não o cumpra. Esta é a dificuldade de definir estratégias, na medida

em que entramos com meios, porque entrar só com os fins será *whighfull thinking* (ou música celestial, em versão portuguesa). Mas por outro lado a identificação que as equipas técnicas fazem das debilidades e das deficiências de uma cidade ou município pode também ser mal recebida pela entidade cliente que não quer que se exponha publicamente as deficiências, para não dar argumentos a eventuais concorrentes com mais capacidade de lobby junto do Governo ou da CEE que possam usar os próprios argumentos do plano de estratégia vizinho para conseguir o equipamento, o parque tecnológico, etc., pela qual todos andam a lutar.

Formular uma estratégia de desenvolvimento é um trabalho de imaginação técnica para superar fraquezas e aproveitar potencialidades, sabendo que não estamos já num Estado de Previdência, onde havia dispositivos legais e financeiros fortes para que as entidades que lançavam um plano o pusessem em prática. Estamos numa fase em que o estado se retira gradual ou intempestivamente dos sectores sociais e procurando estratégias alternativas baseadas na competitividade, às vezes desenfreada, entre os diferentes agentes interessados e, no caso concreto, entre as cidades, entre os municípios.

Competitividade que os próprios municípios aceitaram, lançando-se numa espécie de luta pelo investimento, pelos programas, pelos benefícios do estado, daí que alguns autarcas mais lúcidos possam achar que o melhor é não fazer planos estratégicos para não revelar a estratégia aos concorrentes servindo-se dos critérios estratégicos mas para melhor exercer a sua capacidade de lobby. E neste sentido seria melhor não chamar "plano" às propostas de estratégia esperando que os governos não caiam na tentação de regulamentar este tipo de instrumento...

4. No caso das questões da renovação e reabilitação e da sua influência no desenvolvimento local, que é aquilo que me competia falar, que em geral passa por operações que chamamos integradas (e por isso fiz esta pequena introdução de aviso sobre as potencialidades e as limitações dos documentos de estratégia).

Quando falamos de programas para as cidades, que são programas de reabilitação, de recuperação, de renovação, de revitalização (a que costumo chamar as políticas dos "RS"), pensa-se logo nas áreas

urbanas centrais de maior prestígio que são aquelas, mais ou menos históricas, que em geral coincidem com as áreas centrais onde tradicionalmente se concentravam as actividades comerciais e administrativas mas também onde já se sentem os primeiros sintomas de decadência ou ruptura. Sintomas distintos conforme o tamanho das cidades, as dinâmicas de crescimento, os tipos de oferta do imobiliário local, etc.. Mas de uma forma geral em todas as áreas mais antigas ou centrais se sentem os sintomas de ruptura entre as pretensões de investimento imobiliário e as acções de modernização nas vias, nos túneis, nos viadutos, etc., que são em geral investimentos públicos sendo manifesta a falta de capacidade do espaço público e do carácter arquitectónico dos quarteirões herdados para fazer frente a estas novas investidas. Nalgumas cidades que têm rios ou frentes de mar que participam desse prestígio dos centros históricos com zonas ribeirinhas (objectivo que está muito na moda nesta altura e por razões compreensíveis, de ambiente, lazer e animação cultural), quando não por ocupação imobiliária tal valorização pode ter também efeitos predadores se o investimento se concentrar nessa "fachada".

5. O primeiro aviso consiste em que as áreas de renovação e reabilitação não se podem restringir às áreas de prestígio podendo acontecer, numa estratégia bem pensada, que não se deva sequer começar por elas. Por vezes, a melhor maneira de apoiar um centro histórico, se não tivermos meios de apoio à reabilitação que têm outros países europeus pode ser o incentivo à formação de umas primeiras descentralizações, procurando reduzir a pressão na área central. O que normalmente acontece é que para além de serem as escolhas óbvias há ainda a ideia de que os programas a que se pode recorrer (URBAN, PROSIURB e outros) se se começar pelas zonas históricas têm mais probabilidade de candidatura porque os Governos têm uma certa má consciência em relação ao apodrecimento do património com os efeitos sociais e culturais bem conhecidos. Em todo o caso, se continuarmos sem meios de actuação directa nas áreas históricas, pode acontecer que as melhores maneiras de poder vir no futuro a actuar com sucesso nessas áreas, não imediatamente mas no médio prazo, seja a de criar esboços de centralidades alternativas. O que não significa que essas novas centralidades se tenham de iniciar por grandes projectos ligados à imagem de

promoção. Não tem necessariamente que ser assim: pode ser simplesmente explorado a vocação de uma rua que saía da cidade e à volta da qual se formou um subúrbio, melhorando-a para atrair actividades centrais, levando para lá equipamentos de prestígio, permitindo fazer aí o *shopping* em vez de o fazer no centro, etc.. É que a renovação e a reabilitação são processos que não têm lugar só nas áreas centrais ou nos bairros históricos, mas em todos os sítios onde haja um capital fixo importante, em todos os sítios onde há infra-estrutura e edificação consolidada, seja central seja periférica, onde existem espaços expectantes ou com ocupações obsoletas, que podem vir a receber equipamentos, acções de habitação, etc., e que, portanto, podem vir a alargar, através de uma acção de "esponjamento" (como dizem os espanhóis), do "centro" que normalmente, nas cidades médias, está muito fechado, muito limitado, muito cercado.

Aliás a maior parte das cidades médias portuguesas já estão, sem querer, em redes de urbanização dispersa, de urbanização quase contínua, por exemplo no litoral (nalgumas zonas do Norte e no Algarve) e, nestes casos, o problema já não se põe só em relação à próxima periferia da cidade mas também na qualificação da urbanização difusa entre cidades, desde os nós das novas auto-estradas com as antigas redes viárias, aos vários tipos de condomínios ou de equipamentos isolados de consumo colectivo, e isto pode aliviar a pressão nos centros e homogeneizar mais o território. O centro é cada vez menos um produto concentrado. O termo "centro" vai provavelmente cair em desuso, exactamente porque nesta nova rede de acessibilidades que é um pouco a chave da tal construção do "território-em-rede", as oportunidades de desenvolvimento – que têm a ver com sectores produtivos, com sectores de serviços, com certos equipamentos de excelência, certos equipamentos de lazer importantes – podem ser, estão a ser conduzidas para o espaço entre os bairros ou mesmo entre as cidades tradicionais. Isso pode conduzir a uma noção de território urbanizado alargado e algumas das nossas áreas territoriais têm clara vocação para isso – não digo todas. Não estou a anunciar uma nova teoria da cidade, estou a dizer que é uma alternativa a que uma estratégia pode e deve recorrer. Provavelmente nalguns casos será uma estratégia intermunicipal e não já uma estratégia municipal, tendendo para o conceito de rede de cidades, através de acções que se vão dividir por várias frentes: fora, no limite da cidade ou no centro da cidade.

O que me parece fundamental é verificar se a alteração qualitativa das acessibilidades às áreas centrais existentes, não pode vir a ser um pau de dois bicos. Actualmente algumas cidades portuguesas estão, parece-me, a fazer políticas contraditórias: por um lado, a aumentar as acessibilidades ao centro, facilitando, pelo aumento de capacidade das vias e estacionamento, o transporte individual, e, por outro lado, a requerer fundos estatais ou comunitários para o transporte colectivo. Julgo que ao fazerem isto estão a entrar numa contradição, só ilusoriamente favorável ao próprio centro. Por outro lado, a acessibilidade não é só ao centro, mas é também do centro às novas centralidades que estarão fora dele. A acessibilidade que me parece hoje importante de defender é a equi-acessibilidade em rede que equilibre os dois sentidos das vias (os dois sentidos das linhas de comboio ou os dois sentidos das avenidas), isto é, aquela em que não haja todos os sentidos saturados de manhã e à tarde no oposto. Hoje reconhece-se que muitas das cidades médias têm prematuramente já as doenças das cidades grandes e vão no sentido de reproduzir a sua lógica. Será possível fazer experiências alternativas e aprender alguma coisa com a experiência das cidades grandes, das cidades que cresceram reconhecidamente mal?

Portanto, a questão das acessibilidades centrais é delicadíssima porque a reivindicação é normalmente de maior acessibilidade ou, do lado da opinião pública contrária, de nenhuma acessibilidade. Por isso, os centros estão entre dois fogos, o de morrer da doença ou de morrer da cura.

6. Por outro lado, a gestão dos espaços, até que ponto se deve ou não facilitar a terciarização das áreas centrais tradicionalmente residenciais? A resposta depende das alternativas: a terciarização é a localização do novo emprego em crescimento, logo não é uma coisa que o município diga simplesmente – não quero porque o terciário desertifica. Têm-se criado uma série de fantasmas à volta da terciarização que é de longe o sector económico que os urbanistas entendem pior. Lembro que o urbanismo moderno nasceu para resolver os problemas da indústria e da habitação operária, e que o terciário veio baralhar o jogo. Por isso o sector que me parece mais importante, onde há que fazer experiências, onde há que avaliar experiências, onde há que fazer investigação, é hoje o sector dos serviços ou da terciarização da cidade e do território.

Para termos conceitos ou modelos operatórios para intervir na "cidade existente" e para criar "cidade nova" nas periferias ou entre as cidades existentes terá um papel fundamental a concepção do espaço público. Mas também aí a questão do espaço público não pode ser entendida de maneira antiquada. O espaço público não é só fazer passeios, plantar árvores, aumentar a área dos peões, reduzir os canais para os veículos e assegurar estacionamento porque o espaço público de que agora falamos e que estrutura centros, que liga esta cidade estendida ou distendida, esse espaço público é um espaço que muda de características, de modo e velocidade várias vezes, conforme os espaços que atravessa ou que serve: passa por vias rápidas, por vias equilibradas entre peões e veículos e por áreas pedonais. É um contínuo não homogéneo, plurimodal, que deve ter algo que o identifique e em que é preciso investir capital público e também privado mais do que acontece actualmente (a menos que o "estado providência" regresse em força). Portanto, este espaço público é um espaço cambiante mas que deve dar a continuidade a uma cidade que cada vez será mais descontínua, que deve dar o elemento comum a uma cidade que cada vez é mais feita de diferenças, diferenças que, note-se, não são necessariamente "handycaps", que não são necessariamente segregações. São diferenças porque a população, os cidadãos, querem produtos diferentes e, quando podem, querem escolher entre produtos diferentes. A cidade clássica era demasiado homogénea para os gostos da nossa sociedade de hoje, e querer reproduzi-la ou continuá-la *ad-infinitum* penso que é uma tática ou uma estratégia equivocada. A estratégia é produzir a diferença na cidade alargada mantendo-lhe algum carácter de unidade. Esse carácter de unidade é mais uma vez também q.b. para que a cidade se entenda, seja legível, as pessoas sintam segurança e a chave disso está nesse novo conceito do espaço público e não na homogeneidade das áreas ou zonas que serve.

7. O que me parece é que é muito bonito definir estratégias e é importante que se façam. Eu também procurei, enquanto autarca, antes do PDM, fazer um documento de estratégia, mas recordo que nesse documento de estratégia insistia sobretudo nas debilidades do Município face aos objectivos e começava por dizer que era muito difícil definir uma estratégia de qualidade urbana competitiva se se mantivessem

como estão as desigualdades nas finanças locais, se continuasse a não haver medidas que incentivem a criação de *stocks* de terrenos públicos, se continuarmos sem legislação que regule as contrapartidas entre o privado e o público na execução de planos de pormenor que sejam verdadeiros projectos com algum efeito catalítico. Senão não servirá de muito, multiplicar os planos de pormenor, a maior parte deles vão ficar no tinteiro se não houver medidas para os implementar, o que na prática significa que o objectivo das estratégias urbanas não é o de aumentar a despesa pública, mas sim o de dirigir e talvez regular melhor o que se pode gastar e atrair recursos não públicos para os projectos qualitativamente mais interessantes. Equilibrando os gastos em novas infra-estruturas como, por exemplo, os da reabilitação ou revitalização da cidade existente já que devemos ser o país da Europa que está, de longe, em pior situação quanto à reabilitação urbana.

Ora, pensar na estratégia de um centro histórico quando não há medidas para a reabilitação urbana senão o RECRUA, que só pode ser utilizado por alguns poucos municípios, obriga a encontrar em cada caso de cidade soluções alternativas de incentivos à reabilitação e, se tal não for possível, isso pode levar a preterir nas estratégias das cidades médias, o problema da reabilitação dos centros ou da cidade consolidada numa perspectiva de desenvolvimento e a ir procurar numa primeira fase outros projectos mais multiplicadores quer dos recursos quer da valorização da cidade.

Se não tivermos disponibilidade de terrenos fora dos centros é difícil resolver ou aliviar os problemas do centro. Se tivermos Planos de Pormenor mas não tivermos condições para os levar à prática não serve de muito fazer Planos de Pormenor das áreas centrais das cidades. Se a posição for de rigidez em relação ao planeamento normativo, designadamente aos PDM's e não forem autorizados mecanismos de flexibilidade e de negociação entre o público e o privado, também será mais difícil resolver os problemas da cidade consolidada. É preciso vêr que na cidade consolidada de média ou pequena dimensão não há praticamente mecanismos de loteamento, o que há é quase só as chamadas "obras particulares", e as obras particulares não contribuem, como deviam, para a infra-estrutura nem para a melhoria do espaço público central. Enquanto as coisas continuarem assim é difícil pôr à cabeça de uma estratégia de desenvolvimento local as áreas consolidadas ou os centros históricos porque não há meios para que essa estra-

Nuno Portas

tégia vingue. O meu pressuposto é que a estratégia deve ser extremamente realista para não se queimar à nascença este "recém-nascido" do pequeno mundo dos instrumentos de planeamento – o único que não tem carácter normativo nem foi ainda, felizmente, normalizado.

INTERVENÇÕES NA BASE ECONÓMICA URBANA

Álvaro Domingues^(*)

Abertura

O tema que me foi proposto desenvolver no âmbito deste seminário, *Intervenções na Base Económica Urbana*, não constitui tarefa fácil, uma vez que existem muitas dificuldades em avaliar as (poucas) experiências nacionais que envolvam políticas urbanas desta natureza. Quase poderíamos dizer que está tudo por inventar se exceptuarmos as soluções correntes do tipo, por exemplo, das dos loteamentos e parques industriais ou dos "Centros Direccionais". Faltam, portanto, exemplos de experiências de políticas de promoção da base económica urbana e de atractividade da função empresarial para as cidades. Existe também um forte défice de regulamentação jurídica e de modelos institucionais e organizacionais adaptados ao envolvimento das administrações públicas locais nestas novas temáticas do planeamento e da acção municipal.

A pouca experiência pessoal que tenho neste tema – sobretudo, trabalhos desenvolvidos no Vale do Ave – é também algo atípica e ainda muito recente. Como é sabido esta região tem sido recentemente objecto de várias políticas sectoriais e regionais (nenhuma delas de âmbito explicitamente urbano, exceptuando os Planos Directores Municipais e outros planos de escala infra-concelhia, tratando-se, em todo o caso, de planos de regulamentação do uso dos solos), mas é também uma região onde a "condição urbana" possui uma fenomenologia

(*) Geógrafo, consultor da QUATERNAIRE PORTUGAL SA e professor da Faculdade de Letras da Universidade do Porto.

muito específica e onde é mais difícil identificar as cidades com as características convencionais com que normalmente as reconhecemos (compactas, fisicamente delimitáveis e distinguíveis do território que as rodeia). Não é fácil, por isso, fazer a transposição dos modelos para outras situações.

Uma forma de introduzir o tema poderia ser, por exemplo, começar por cruzar os dois títulos, o desta comunicação e o do próprio congresso, isto é: "As Cidades Médias e o Ordenamento do Território" e "Intervenções na Base Económica Urbana".

Cidades Médias

Sobre a primeira questão, "As Cidades Médias e o Ordenamento do Território" e até um pouco na sequência daquilo que já ouvimos aqui, julgo que ainda há bastante terreno a desbravar, uma vez que não existe um consenso alargado sobre o que se entende por cidade "média". O Prof. Paulo Pinho falou-nos em Cidades Médias acima do milhão de habitantes. O Prof. João Ferrão referiu a necessidade de ultrapassar os critérios simplistas baseados em patamares demográficos, valorizando os critérios funcionalistas. Estes e outros participantes chamaram a atenção para a desigual condição de Cidade Média, consoante o quadro nacional e regional em questão.

No quadro actual das expectativas criadas em torno dos conceitos e das políticas para as Cidades Médias existe quase um acordo tácito de que, metaforicamente e deixando de lado os indicadores de dimensão demográfica, uma cidade assim denominada corresponde a um aglomerado urbano que tem todas – ou aspira a ter – as vantagens de uma grande cidade sem ter as suas desvantagens.

Este tipo de questões conceptuais só se resolve se equacionarmos as nossas "Cidades Médias" dentro dos particularismos nacionais, regionais e históricos em que se inserem. De outra forma poderemos cair num novo reducionismo do tipo "small is beautiful" e legitimar assim uma dicotomia e um perigoso e excessivo nivelamento do fenómeno urbano: as cidades médias, de um lado, e as metróples, de outro. Diz-se e é verdade, que falharam muitas das abordagens clássicas que equacionavam a rede e o sistema urbanos como um conjunto demasiado hierarquizado, rígido e compartimentado. Por outro lado,

estamo-nos a viciar naquela dicotomia: a cidade média e a metrópole a "jogarem em diferentes campeonatos"; a metrópole no cenário da internacionalização e o sítio de referencial do relacionamento internacional, e a cidade média como uma condição definitiva e modestamente acantonada ao seu papel ao nível do desenvolvimento regional e das relações num contexto territorial de proximidade.

Julgo que é necessário contextualizar estas tipologias, nomeadamente no que se refere à situação nacional. Neste seminário já se falou, por exemplo, de Cidades Médias em áreas geográficas "em perda", tendo o Prof. João Ferrão utilizado a imagem da cidade "descolada", ou seja, da cidade cujos recursos de desenvolvimento são exteriores às suas regiões de inserção, estas, marcadas por uma situação de progressivo esvaziamento demográfico e de crise económica. O Arq. Nuno Portas referiu também o exemplo diverso da "cidade reticular", do aglomerado urbano inserido numa mancha extensa e contínua de urbanização difusa que denominou como "cidade de baixa densidade". Neste último contexto, os aglomerados urbanos "tradicionais" aparecem como elementos de uma gramática urbana muito complexa cujas formas não se esgotam num único modelo: a cidade-estrada (um aglomerado desenvolvido ao longo de um eixo estruturante), o urbano disperso e indiferenciado, e as nucleações urbanas fora dos aglomerados históricos (fora das sedes concelhias) são tipologias estranhas ao conceito mais corrente de cidade média, sendo, apesar disso, elementos importantes da condição urbana nas regiões de industrialização e de urbanização rural difusa. Nas coroas exteriores das grandes metrópoles, as cidades de pequena dimensão apresentam, também, características e problemas muito específicos. Uma situação fronteiriça pode também induzir dinâmicas e particularismos muito próprios. Estes e outros argumentos remetem-nos para uma certa complexidade das situações e obrigam-nos a reposicionar e a esclarecer aquilo que entendemos e para que fim é que utilizamos o conceito de Cidade Média.

Cidade e território

Uma outra questão que se pode colocar dentro do título deste seminário é a questão do relacionamento entre cidade e território. Convencionalmente, esta relação é vista tendo como referência o

grandes equipamentos públicos, etc.) tem vindo a centrar e a reforçar o efeito polarizador dos maiores aglomerados urbanos. A uma escala territorial mais abrangente, o processo de aglomeração dos serviços é sobretudo evidente (quantitativa e qualitativamente) na Área Metropolitana do Porto (AMP). A AMP tem vindo a reforçar, assim, uma importante função logística, uma espécie de "interface" do relacionamento internacional de uma economia industrial regional fortemente extrovertida (quer em termos de importação, quer em termos de exportação). No entanto, tanto num caso como no outro, o tipo de inserção da economia regional no mercado exterior e o reforço da internacionalização têm evidenciado o carácter dependente dessa inserção (a região exporta, sobretudo, produtos de consumo corrente cuja produção, normalmente sub-contratada, é dominada por organizações internacionais de criação dos produtos e de distribuição comercial). Estas dependências atrofiam consideravelmente a emergência (na AMP e nas cidades dos distritos industriais) de um terciário moderno ligado à actividade industrial, deixando apenas espaço, sobretudo, para as funções distributivas (transportes internacionais e comércio grossista de importação e exportação). É neste "pano de fundo" que se devem pensar as políticas de intervenção na base económica urbana, enquanto âncoras de uma política mais global de modernização do sistema produtivo regional.

Política urbana e política económica

Seguindo esta ideia, julgo que é lícito pensar a política urbana como suporte de uma política económica regional, tal como o é o inverso: utilizar alguns instrumentos de política económica regional ou sectorial, como instrumentos de política urbana.

Sobre a pertinência desta última afirmação, a política económica como instrumento da política urbana, é sabido que as "cidades de sucesso" são cidades com uma base económica diversificada e com um alto grau de coesão funcional entre as diversas especializações económicas instaladas no terreno. Para além de uma análise no sentido de identificar os segmentos de serviços ou de actividades industriais que compõem essa base económica (de facto o importante nesta matéria é a questão de encontrar as suas interdependências), aquilo que interessa é perceber como é que as cidades conseguem enraizar e potenciar os

novos factores da produção, ou seja, a inovação, o conhecimento, a investigação e o desenvolvimento, o capital humano, etc. Por isso, a acção da política económica enquanto política urbana tem a ver com o processo através do qual se conseguem cidades "abertas", com condições propícias ao acesso e à difusão da informação, com escolas superiores e universidades dinâmicas, com actividades de I&D, de instituições de apoio técnico e tecnológico, de agências de desenvolvimento, promoção e atracção do investimento, etc. Todas estas questões se podem traduzir numa afirmação que os franceses resumem em três palavras: universidade, TGV e parque tecnológico. Esta triologia, embora adaptada à escala média das aglomerações urbanas francesas, contém os factores estratégicos da competitividade: pela mesma ordem, o ensino e a formação avançadas, a melhoria das condições logísticas da cidade e a criação de "meios inovadores" aptos a catalisar o processo de inovação tecnológica nas empresas.

Equacionar a política urbana como instrumento de política económica resume-se a uma afirmação que já foi aqui dita: pensar a qualidade das cidades como uma "externalidade" positiva em relação ao sistema produtivo. A qualidade urbanística de uma cidade, tal como afirmou o Arq. Nuno Portas, é um elemento muito importante do capital fixo instalado nessa cidade, um elemento que gera externalidades e efeitos de atractividade económica.

Parceria

A questão da intervenção na base económica urbana coloca-nos também um outro conjunto de questões, nomeadamente, as que se referem à articulação entre políticas sectoriais e políticas urbanísticas. Segundo o ordenamento institucional português, as políticas económicas são, normalmente, políticas sectoriais geridas pelo Estado Central e dificilmente articuláveis à escala local e regional.

Centrar as políticas económicas nas cidades exige, por isso, ultrapassar este bloqueamento e pensar numa nova arquitectura institucional capaz de gerir aquela articulação; uma espécie de parceria para o desenvolvimento cuja negociação é complicada uma vez que a parceria não se resume só às soluções que é preciso encontrar entre a esfera pública e a privada. Existem problemas difíceis de contornar nas

parcerias público/público que envolvem várias instituições com recursos e poderes de decisão muito limitados e enquadradas num aparelho fortemente centralista.

Cidade-empresa

As novas políticas urbanas, nas quais a promoção económica desempenha um papel importante, arrastam consigo uma nova filosofia de planeamento e um léxico novo de raiz empresarial. O Planeamento Estratégico e a ideia de Cidade-Empresa são conceitos cada vez mais utilizados. Tornou-se "moda" pensar a gestão da cidade como se esta fosse uma empresa do ponto de vista organizacional e do processo de tomada de decisões. Se consultarmos qualquer documento de planeamento estratégico urbano encontramos facilmente um conjunto de palavras-chave recorrentemente utilizadas e transpostas das teorias de gestão de empresas:

- Planeamento Estratégico
- Planeamento por Projectos
- Planeamento Negocial
- Cidade-Mercado
- Cidade-Empresa
- Marketing Urbano
- Imagem de Marca
- Promoção da Cidade
- Investimento Urbano
- Eficiência; Concorrência; Colaboração inter-cidades
- Competitividade Urbana
- Economias de Aglomeração
- Cidade Flexível
- "Cluster" Urbano, etc.

Este último conceito, retirado da metodologia dos estudos da equipa de M. Porter sobre a competitividade, ajusta-se a uma das questões cruciais da avaliação e das formas de promoção da base económica urbana: a força das cidades reside no "mix", na diversidade, na especialização das suas funções, ao mesmo tempo que se apoia na coesão funcional que resulta do interrelacionamento entre essas diferentes especializações. Nesta linha, o desenho de uma política económica para a cidade assenta na identificação da fileira de actividades

económicas que estrutura a economia urbana e nas possibilidades do seu aprofundamento (por emergência de novas especializações interligadas) e aumento da sua coesão interna. É aqui que, de facto, se vão buscar os efeitos de sinergia. Nesta medida, a cidade não é um somatório de partes (ou funções) isoladas, mas sim um sistema articulado de actividades económicas cuja dinâmica de crescimento e de diversificação se faz segundo um processo de "aglomeração em rede".

Investimento imaterial

Finalmente, e ainda a propósito do tema da *Intervenção na Base Económica Urbana*, existe ainda um outro conjunto de questões acerca das quais as experiências de planeamento urbanístico são ainda muito incipientes. Trata-se das questões ligadas com a denominada componente imaterial do investimento e das políticas urbanas, dito de outra forma, das políticas urbanísticas "pós-betão".

Pensar hoje uma política de promoção e de atracção do investimento já não se pode resumir só às soluções tradicionais dos Parques Industriais, dos Complexos de Escritórios, ou dos Centros Direccionais. Sendo elementos importantes dessa política e instrumentos de ordenamento do território, estas infraestruturas de acolhimento de actividades económicas têm que ser complementadas com outro tipo de acções: as agências de desenvolvimento e de promoção do investimento, os ninhos de empresas, os "gabinetes de cidade", as empresas de capital misto com diversas finalidades (promoção de eventos, turismo urbano, animação cultural, etc.), as agências de inovação, etc., correspondem a investimentos de forte componente imaterial e cada vez mais utilizados nas políticas urbanas de aumento da competitividade e da atractividade.

Este tipo de soluções constituem um desafio novo para as administrações urbanas e põem questões delicadas quando se trata de articular os investimentos de forte componente física e material (em relação aos quais as Câmaras Municipais e outras instituições do Estado possuem já alguma experiência acumulada), com os novos investimentos imateriais. Desde as questões jurídicas que são postas por estes novos tipos de sociedades (normalmente de capital misto), até à definição de quem faz o quê em cada solução, ou à procura do leque de

parceiros a serem mobilizados, vai todo um conjunto de obstáculos e de resistências que decorrem de inércias e hábitos instalados e que levam tempo a ser ultrapassados.

Existe também uma idéia ainda muito corrente de que sem estarem resolvidos os problemas básicos de infraestruturação, o "hardware urbanístico" dificilmente se pode avançar para os investimentos imateriais. Esta postura "etapista" deve ser ultrapassada mesmo, como é o caso, partindo da nossa realidade urbana que se encontra ainda, como se sabe, num estágio de forte défice infraestrutural. Às vezes são as próprias oportunidades de investimento convencional em soluções do tipo "Parque Industrial" que podem, elas próprias, servir como estímulo e argumento mobilizador para associar outros actores num modelo de outra geração que seja capaz de introduzir uma componente informacional importante neste tipo de projectos.

O Vale do Ave, outra vez ...

A experiência que tenho do Vale do Ave põe-me sobretudo dúvidas e interrogações quanto à forma de implementar políticas urbanas na esfera económica.

Primeiro porque não há, como já se disse, nenhuma intervenção de base explicitamente urbana nas políticas que têm incidido sobre o Ave. O que tem existido são políticas sectoriais que se dizem "integradas" (caso da Operação Inegrada de Desenvolvimento, OID) mas que acabam por ficar bastante aquém das expectativas por défice de "integração" das instituições responsáveis pela implementação e programação dessas políticas. Tem existido, por isso, um desencontro quase completo entre a forma como se fazem as análises e se propõem as soluções – estas numa perspectiva de articulação intra-regional -, por um lado, e por outro, a forma como se implementam as políticas no terreno e se consensualizam e articulam as instituições envolvidas. Tem faltado, nomeadamente, um organismo regulador com poderes suficientes para fazer as comunicações horizontais entre as instituições envolvidas nos diferentes projectos e, sobretudo, com uma capacidade de re-centrar e gerir localmente as políticas sectoriais teleguiadas pelo Estado Central. Como se refere no Plano Estratégico do Vale do Ave, os problemas maiores não derivam da falta de instituições no terreno

(Universidades, Associações Empresariais e de Municípios, Centros Tecnológicos, Centros de Dinamização Empresarial, Centros de Emprego, Escolas Profissionais, Fundações, etc.), mas sim do clima de "deriva institucional" que caracteriza a falta de coordenação e de diálogo inter-institucional.

Para além destas, quais são então as especificidades que o Ave nos pode pôr à consideração para podermos avançar mais sobre as questões das políticas económicas nas Cidades Médias?

Uma população entre cidades

Em primeiro lugar a especificidade da condição urbana na região. As "cidades" do Ave estão diluídas numa mancha urbanizada muito vasta sem constituírem verdadeiros "centros de gravidade" económica e demográfica em relação à região onde se inserem.

A maioria da população vive fora dos aglomerados maiores e a grande fatia do potencial empresarial, sobretudo da fileira têxtil-vestuário, localiza-se de forma dispersa e quase sempre fora dos aglomerados. Mesmo no que se refere às cidades propriamente ditas, caso de Guimarães por exemplo, existem disparidades enormes quanto aos critérios de medição da sua dimensão demográfica: cerca de 48 000 habitantes, segundo uns, ou cerca de 70 000, segundo outros. A vila da Trofa, outro exemplo, tem uma população semelhante à da respectiva sede municipal, Stº.Tirso (entre 11 a 13 000 habitantes); quanto a esta última cidade, o GEPAT atribui-lhe cerca de 51 000 habitantes (critério que engloba a população das freguesias localizadas num raio de 5 km em relação ao centro urbano). Como se deduz, os aglomerados do Vale do Ave apresentam uma morfologia urbana de contornos bastante imprecisos e desenvolvem-se numa lógica de continuidade espacial com outros fragmentos do mosaico urbano. Depois, porque este sistema urbano, se continuarmos a insistir na validade conceptual da "cidade", nunca se apresentou de forma claramente hierarquizada, nem há nenhum centro urbano que surja claramente como centro único de polarização regional. É mais fácil, de outra forma, identificar aqui uma "retícula urbana" que, segundo certos geógrafos italianos consiste num sistema urbano policêntrico em que as relações de hierarquia se misturam com relações de complementaridade e de interacção funcional entre aglomerados urbanos especializados.

Esta retícula desenvolve-se num quadro de proximidade territorial – nunca se ultrapassa a distância de 20 Km entre os diversos centros – e num modelo extensivo de urbanização que se estrutura, sem ruptura de continuidade, ao longo dos principais eixos viários. Referiremos no final alguns elementos recentes que contrariam este cenário.

Umhas cidades que não se reveem no potencial produtivo regional

O modelo produtivo regional é, como se sabe, extremamente extrovertido e dependente. Trata-se de uma região de forte especialização na fileira têxtil-vestuário e sobretudo orientada para a exportação. A dependência advém-lhe de uma forma dupla: importam-se máquinas, tecnologia, matérias-primas e design; exportam-se os produtos acabados. Agudizada pela recente crise, esta dependência tem-se acentuado. Faltam sobretudo os segmentos racionalizadores e estruturantes da fileira produtiva: a "governância" do sistema é feita por mediadores que agem por conta de grandes empresas internacionais comerciais que lideram os mercados e a moda, restando à maioria das empresas locais um esforço de adaptação passiva aos desafios de uma concorrência internacional cada vez mais alargada. Como se isso não bastasse, a maioria das funções (de serviços) de intermediação da produção local com o mercado internacional é atraída pelas vantagens logísticas proporcionadas por uma metrópole próxima, a AMP.

Este modelo de industrialização de tipo extensivo, internacionalizado e dependente é o principal elemento explicativo do défice terciário do Vale do Ave, sobretudo no que concerne a serviços ditos de alto valor acrescentado e direccionados para a actividade industrial. O caso comparativo das cidades dos "distritos industriais" do Noroeste e Centro Italianos, várias vezes referido, é completamente diferente. Aí as cidades são verdadeiras aglomerações de actividades de serviços de natureza direccional e que desempenham papéis estratégicos em temas como a internacionalização, a formação profissional avançada, o design, a investigação, ou a promoção externa dos produtos industriais locais, ditos "design-intensivos" e com forte visibilidade nos mercados internacionais. No entanto, nem Milão é o Porto, nem Bolonha poderia ser uma cidade do Ave.

Finalmente, existe ainda uma situação já referida de "deriva institucional". Basta pensar que a fileira têxtil-vestuário é representada por 11 associações sectoriais e que para além destas existem as associações industriais e comerciais concelhias e duas outras associações regionais, a AIP, sobretudo e a AIM, que disputam a sua influência na malha empresarial local. Em termos gerais, ora se verificam situações de "anomia" em que não se sabe quem representa quem, ora se verificam situações de hegemonia em que alguém reivindica para si um papel de exclusividade e de falta de propensão para o diálogo com outros.

Torna-se, assim, muito difícil construir um ambiente de parceria e de contractualização necessário ao desenho e à implementação de projectos. Sabendo-se que existe também um défice de centralização e de articulação local das políticas sectoriais (política industrial, de I&D e apoio tecnológico, de emprego e de formação profissional especializada, sobretudo), fica completo o panorama das dificuldades.

Linhas orientadoras de uma política urbana de promoção económica

Ao nível das cidades, individualmente

Coexistem no Vale do Ave dois processos contraditórios: a dispersão e a aglomeração. O reforço da condição urbana resulta deste último e assentará cada vez mais numa dinâmica de aglomeração e de diversificação de funções, do que numa dinâmica de aglomeração demográfica. A população tem tendência para continuar a crescer "inter-cidades", estas, por sua vez, afirmarão cada vez mais o seu peso e influência por via das funções terciárias que conseguirem fixar. Dito de outra forma, o processo de industrialização continuará, no Ave, a ser expansivo e centrífugo, ao contrário das tendências urbano-cêntricas da maior parte dos serviços.

Neste quadro, a política urbana dirigida ao reforço da competitividade económica da região deve incidir sobre o aprofundamento dos efeitos de aglomeração que fixam os serviços às empresas nos principais aglomerados urbanos. Já assim aconteceu com a Escola de Engenharia da Universidade do Minho em Guimarães, com o Centro Tecnológico Têxtil e a Universidade Lusíada em Vila Nova de

Famalicão, com o Centro de Informação e Dinamização Empresarial, a Escola Superior Agrícola e o Ninho de Empresas do IEFP em St.Tirso, por exemplo.

Estas infraestruturas de importância crucial para a modernização económica local e, sobretudo, as pessoas que aí trabalham, estudam ou delas se servem, beneficiam consideravelmente dos investimentos em qualificação urbanística que se tem produzido, por exemplo, no caso de Guimarães. Esta qualificação não compreende apenas as intervenções sobre o espaço público e sobre o património construído, mas envolve também um esforço recente de investimentos em infraestruturas de ensino e de educação, em eventos e infraestruturas culturais, em complexos desportivos e de lazer, em equipamentos de saúde (caso do novo Hospital Distrital), em bibliotecas e mediatecas, etc.

É cada vez mais neste cenário que equacionamos a condição urbana no Ave: qualificação e diversificação das funções; captação de actividades direccionais; aumento do efeito simbólico e referenciador das cidades; aprofundamento dos serviços às empresas numa lógica de articulação e continuidade com as características das principais fileiras produtivas regionais. As pessoas e as empresas continuarão maioritariamente fora das cidades, mas não será por isso que estarão limitadas para poderem usufruir a "excelência" das funções aí localizadas. A proximidade e as melhorias em curso em termos de rede viária facilitarão essa relação. Mesmo num quadro disperso, a cidade continuará a reforçar o seu papel de aglomeradora de recursos, tantos mais quanto se forem resolvendo as situações de deriva institucional a que já nos referimos.

Ao nível do sistema de cidades

Ao nível do sistema de cidades não se deve contrariar a lógica do modelo, ou seja, não vamos hierarquizar centros urbanos, vamos aprofundar os processos de especialização existentes em cada um deles e basear as relações numa lógica de complementaridade de funções. Cada centro urbano deve dar consistência ao seu *cluster* próprio, sem entrar em concorrência e redundância de funções com o *cluster* vizinho. Sendo a lógica de articulação com a fileira têxtil um dos máximos divisores comuns desta complementaridade, cada uma das cidades deve eleger as suas principais "âncoras", os seus pontos ou potenciali-

dades fortes e amarrar aí uma série de investimentos afins ou complementares.

Na passagem da lógica da modernização do sistema produtivo para a lógica da qualificação urbana, o operador consiste em aproveitar os efeitos de aglomeração e de qualidade urbanas para aí provocar ou catalisar as dinâmicas de emergência de funções que constituem hoje os factores estratégicos da competitividade: inovação, informação, internacionalização, formação, tecnologia, entre outros.

Muito obrigado

- Disponibilidade de informação actualizada para o planeamento, a gestão e o apoio à decisão;
- Capacidade de gestão, interdependente do planeamento, integrada no mesmo processo e assegurando a execução das soluções planeadas;
- Monitorização permanente da execução dos planos e da gestão, incluindo as necessárias auditorias;
- Organização da Administração, dos seus serviços, das suas relações institucionais e, em particular, do seu relacionamento com os administrados;
- Formação dos técnicos envolvidos no processo de planeamento, superando eventuais carências de formação na área inter-disciplinar do planeamento urbanístico.

No nosso país os factores estratégicos são frequentemente menosprezados ou esquecidos e os planos transformam-se num fim em si mesmos em vez de serem (apenas) a consagração periódica das soluções e das regras, previamente acordadas entre os agentes do desenvolvimento para cada espaço territorial.

O acompanhamento da execução deve constituir a primeira tarefa para corrigir e aperfeiçoar as soluções e as regras que é preciso periodicamente rever, actualizar e aprofundar. A monitorização deve permitir decidir quando é preciso revê-las.

Finalmente, coloca-se ainda a questão de quem assume a liderança da estratégia. A defesa do interesse público é bem diferente da defesa dos interesses privados. Em geral, um gestor privado adapta-se ao meio sem o alterar. É muito mais difícil gerir o interesse público do que o interesse privado, pois não se trata de defender os interesses duma instituição e dos seus proveitos mas sim os interesses duma comunidade, o que implica alterar o seu meio, no sentido de eliminar e prevenir situações de conflito. Passa pelo assumir duma estratégia, não apenas por quem a concebeu, mas também por quem a aprovou e quem conduz. Este protagonismo é indispensável ao seu sucesso, que implica levar os seus destinatários, seja a população em geral, sejam os agentes económicos, a aderir e defender as determinações de estratégia e não a combatê-la.

Também pode haver estratégias não claramente explicitadas. O somatório das políticas sectoriais, nomeadamente das políticas de infra-estruturas de transporte, de educação, de saúde, conduzidas pela

Administração nem sempre de forma articulada, no sentido de dotar os principais centros urbanos do país das infra-estruturas e equipamentos correspondentes ao seu nível hierárquico. Constitui em si mesmo uma estratégia de desenvolvimento, ainda que insuficientemente explicitada com um todo.

2. As cidades de média dimensão

A nível ibérico, as cidades grandes (acima dos 300 mil habitantes) são 17, das quais 15 são em Espanha e em Portugal apenas Lisboa e Porto. De facto, não são apenas centros mononucleados mas antes áreas metropolitanas como Madrid, Barcelona, Lisboa ou Porto, ou eixos ou constelações de centros urbanos envolvendo espaços não urbanos nem mesmo urbanizáveis, mas que funcionam em conjunto, o que se manifesta por movimentos pendulares, por relações da complementaridade dos equipamentos e serviços que se localizam em cada centro, e pela interdependência (interna) das suas actividades económicas.

Por outro lado, em Espanha mais de 80% da população vive em áreas urbanas enquanto que em Portugal este valor é de apenas 60%, o que hoje contribui para explicar a menor dimensão de cidades portuguesas exteriores às áreas metropolitanas.

Se pensarmos que a actual taxa de ocupação da população portuguesa na agricultura é apenas de 11%, ainda que muitos reformados da agricultura pratiquem ainda uma agricultura de subsistência, o potencial de crescimento das populações urbanas é grande.

As cidades portuguesas (exteriores às Áreas Metropolitanas) são de pequena dimensão, num contexto europeu, mas ocupam normalmente posições de nó na rede nacional, em especial em termos de acessibilidade rodoviária. A dinâmica demográfica mostra que, em termos do aumento do peso da população urbana relativamente à população total, os centros que mais urbanos se tornaram em termos do peso específico que têm na região, localizam-se um pouco por todo o país, mesmo no interior e apesar das perdas globais de população destas regiões. A população rural vai deixando o campo para viver na sede do concelho ou do distrito.

Entre as áreas metropolitanas e a maioria das sedes de concelho de pequena dimensão existem algumas dezenas de cidades "médias"

ou de dimensão intermédia das quais depende em grande parte o futuro do ordenamento do território nacional e a sua estabilidade.

Estar fora da rede de acessibilidades que se vai construindo aumenta a desvantagem relativa que existia anteriormente. Isto é, passamos a ter um país cujo desenvolvimento se pode considerar a três velocidades: os centros urbanos que estão na malha principal de acessibilidades nacional, ibérica e internacional; os centros que estão na malha complementar, mais atrasada em termos da sua execução; os pequenos centros e as áreas com população que ainda vive isolada e que está fora de qualquer malha, seja da principal, seja da secundária. Isto pode acentuar fortemente as diferenças de desenvolvimento de diferentes espaços do país, se não se completarem os elos de acessibilidade e de todas as outras infra-estruturas em que o país se atrasou em relação ao resto da Europa, sobretudo nas "bolsas" territoriais (não necessariamente as do interior deixadas à margem da modernização) sem acesso às novas tecnologias de informação e comunicação.

3. As políticas urbanas de equipamentos e de infra-estruturas

O grande esforço em dotar as cidades intermédias dos vários tipos de equipamentos colectivos significa a criação de oportunidades para a fixação da população, nomeadamente fora do litoral, procurando assim garantir que todo o território seja coberto por centros prestadores de serviços até certa especialização de tipo equivalente ou semelhante aqueles que existem no litoral. Isto só se reproduzirá positivamente no desenvolvimento do país se o desenvolvimento promovido pelo sector privado acompanhar esta política de investimento público. Poderá não resultar sempre, nem necessariamente, duma estratégia nacional ou regional concertada para o desenvolvimento dos pólos urbanos do interior. Do somatório duma série de políticas sectoriais acaba por resultar uma estratégia, ainda que não claramente explicitada, que resulta de um somatório das actuações sectoriais da Administração Central, da Administração Regional e dos Municípios, mas que cria condições para a fixação das actividades e das populações.

A população abandonar o espaço rural para viver em áreas urbanas não é em si mesmo um problema. A desertificação humana só

acontecerá se de facto deixar de haver os centros urbanos (adequadamente dotados de equipamentos, serviços e infra-estruturas) de apoio às actividades não urbanas que garantem a conservação do espaço e a sua observação, num ordenamento integral do território de acordo com os novos limiares de capacidade dos espaços, respectivas infra-estruturas, equipamentos e serviços, ajustados à espacialização da economia nacional em reestruturação.

A importância da iniciativa privada na urbanização e na construção exige da Administração o desempenho seguro do seu papel orientador e disciplinar.

Para isto dispõe a Administração (em exclusivo) de dois tipos de intervenção fundamentais, sobretudo se utilizados estrategicamente: o planeamento e as políticas públicas de infra-estruturas e equipamentos colectivos.

Ao permitir à iniciativa privada o desempenho de uma função eminentemente pública como é a produção de solo urbano, a Administração deve definir antecipadamente as soluções urbanísticas, nomeadamente os usos, suas intensidades e o desenho urbano, e as regras urbanísticas a serem observadas pelo mercado imobiliário, sem o que será o próprio mercado a influenciar decisivamente os modelos de estruturação e crescimento urbano.

As políticas públicas de infra-estruturação, em particular as relativas às acessibilidades conferidas pelos diversos modos de transporte, são determinantes para o comportamento do mercado imobiliário, que sempre procura tirar partido das mais valias geradas pelas alterações das geografias de acessibilidades. Neste sentido, a condução voluntarista de uma política de infra-estruturas de transporte influencia decisivamente a localização das iniciativas do sector privado, permitindo orientar ou reorientar estas iniciativas no território e no tempo.

As políticas relativas ao saneamento básico, embora com impactos menos estruturantes do que as políticas de acessibilidades, são também importantes tanto em áreas onde os níveis de carência sejam ainda elevados como em áreas onde o nível de qualidade do serviço prestado não seja ainda satisfatório. Trata-se afinal de utilizar uma política sectorial relativa a uma das componentes de qualidade de vida urbana para estabelecer prioridades no crescimento urbano e na qualificação preferencial de certas áreas urbanas em detrimento de outras.

As políticas relativas a equipamentos colectivos são determinantes para a qualificação funcional dos centros urbanos, de forma isolada ou em complementaridade com centros vizinhos.

De acordo com a hierarquia de cada unidade de equipamento colectivo e a existência (ou não) de equipamento do mesmo tipo em localização alternativa, assim o impacto territorial terá uma maior ou menor expressão. Em qualquer caso, o melhor apetrechamento relativo em equipamentos de um centro urbano ou de uma área urbana em relação a centros ou áreas urbanas concorrenciais ou alternativas induz o sector privado a tirar partido das vantagens comparativas que tal determine.

As políticas de localização dos próprios serviços públicos reforçam as funções centrais das áreas urbanas onde se localizam.

A exequibilidade das políticas urbanas depende também da aquisição prévia (em tempo útil e em preço e localização adequados) dos solos necessários à implantação das realizações públicas. Sem esta antecipação, o próprio sector público, na procura de alternativas não previstas, pode introduzir desvios nas soluções inicialmente planeadas.

Outra questão também importante está nas implicações do crescimento urbano assente em modelos de cidades do tipo disperso. A cidade dispersa responde à procura dos valores da paisagem, de origem mais ou menos natural, em espaços agrícolas e florestais, evitando a cidade compacta que tantas vezes impõe imagens negativas e o congestionamento do espaço, desde que as condições de acessibilidade e de infra-estruturação (de tipo urbano) fora da área urbana tradicional o permitam.

Na localização de novas actividades, nomeadamente das que utilizam novas tecnologias, o pessoal altamente especializado valoriza muito estes aspectos e tende a localizar-se de uma forma dispersa, em localizações peri-urbanas, tirando partido de valores naturais significativos.

Em síntese, a Administração Pública (central e local), no desempenho de políticas urbanas do âmbito das suas atribuições e competências exclusivas, pode ter uma influência decisiva sobre as iniciativas do sector privado, tanto mais eficaz quando melhor integrada numa estratégia cobrindo os diversos sectores de intervenção e fundamentada no planeamento e ordenamento do território.

Com a elaboração de estratégias municipais, será importante avaliar os resultados entretanto alcançados pelas políticas e programas da Administração e determinar até que ponto é que o sector privado aderiu a essa melhoria da estrutura funcional e de qualificação desses centros, nomeadamente dos centros urbanos do interior.

Até que ponto é sustentável manter ou até reforçar, em alguns casos, as infra-estruturas e equipamentos existentes em centros urbanos estagnados ou em declínio, na medida em que os programas sectoriais da Administração Central não estejam totalmente cumpridos ou a capacidade e limiares das infra-estruturas e equipamentos destes centros corresponda a claros excessos de oferta. Será que o actual excesso da oferta virá a ter procura? Qual o limiar mínimo de serviços e de equipamentos que cada área regional deve dispor para garantir condições mínimas para padrões de qualidade de vida e de bem estar que se considerem adequados; por outro lado, qual o limiar mínimo para dimensionamento das infra-estruturas que viabiliza a sua manutenção e a sua estabilização, ainda que a prazo, de centros urbanos sem dinâmica positiva.

A falta de integração das políticas sectoriais entre si numa estratégia global aos seus vários níveis (nacional, regional ou local), prejudica outro aspecto muito importante que é a concessão da exploração de serviços públicos essenciais a entidades privadas como o abastecimento domiciliário de água, a recolha e tratamento de esgotos e de resíduos sólidos e, ainda que no respeito por padrões de qualidade, com riscos eventualmente agravados pelas dificuldades que a Administração poderá enfrentar na garantia de estabilidade de um modelo de ordenamento.

O planeamento jogará um papel importante no sentido de estabelecer as capacidades que centros urbanos complementares, em conjunto, podem assegurar, e procurar redistribuir e favorecer a localização de actividades em certos sítios através da pedagogia e do diálogo com os potenciais investidores, procurando a sua adesão.

PLANEAMENTO URBANÍSTICO E AS CIDADES MÉDIAS

Isabel Sousa Lobo(*)

Devo dizer que quando me indicaram para tratar este tema senti uma certa incomodidade na medida em que, para falar de planeamento urbanístico de uma forma consistente, é preciso ter metido as "mãos na massa", ou seja, não bastam os conhecimentos teóricos, a leitura de livros, mas também é necessário elaborar planos, acompanhá-los, participar na sua gestão, etc.. Eu não tenho essa experiência profissional. Tenho trabalhado sempre na administração central e, portanto, o conhecimento da realidade concreta dos problemas é relativamente limitado neste campo. Por outro lado, também tive pena que este tema me fosse proposto prematuramente. Estando a decorrer actualmente a experiência PROSIURB, em que eu participo, penso que daqui a algum tempo seria extremamente interessante falar do que foi essa experiência e avaliar melhor o que se está a passar em termos de planeamento urbanístico nas cidades médias portuguesas.

Em todo o caso, tenho algumas considerações a propôr sobre esta questão. A primeira constatação é que a necessidade de planejar parece-me hoje inquestionável. Por vezes o que se põe em causa são os resultados do planeamento; mas numa sociedade como a nossa, que deixou de ser rural, o processo de planeamento terá necessariamente de existir, numa sociedade predominantemente urbana. O que se pode discutir actualmente é a forma como se concretiza o processo de planeamento, como é que se definem os planos, quais as estratégias a utilizar, como as aplicar.

(*) Técnica superior principal da DGOTDU. Professora auxiliar convidada da Faculdade de Ciências e Tecnologia da UNL.

Actualmente, as necessidades de planeamento são, porém, muito diferentes das que se manifestavam há duas ou três décadas atrás e isso ocorre por várias circunstâncias: quer por circunstâncias históricas – em Portugal passámos de um estado autoritário a um estado democrático, dispendo as nossas autarquias de um grande poder de autonomia e de decisão – quer por alterações na Europa relacionadas com a criação do Mercado Único, com a abertura de fronteiras, com as transformações a Leste (que têm, apesar de estarmos tão longe geograficamente, repercussões na nossa estrutura produtiva, na partilha de mercados, etc.), e com as novas perspectivas que se abrem através da construção da União Europeia. Por outro lado, assistimos hoje também à internacionalização da economia, à revolução dos sistemas de informação e comunicação, representando tudo isto para as cidades médias portuguesas novas oportunidades, mas criando também um quadro de grande incerteza. Eu diria mesmo que a incerteza é talvez uma das grandes características do nosso tempo. E se o planeamento é gerir a incerteza, os desafios que se colocam ao planeamento são hoje ainda maiores do que em décadas anteriores.

Por outro lado, as concepções de planeamento têm evoluído também. Nós sabemos que no período pós-guerra e nos anos 50/70 o planeamento urbanístico estava associado a um período de expansão económica e aos fenómenos de grande concentração nas áreas metropolitanas. Nessa época, a intervenção urbanística centrou-se essencialmente na definição de políticas de transportes, no desenvolvimento de áreas residenciais intensivas e na zonificação do uso do solo. Algumas destas opções estão de tal maneira postas em causa que nós assistimos hoje nalguns países, nomeadamente em França, à destruição por implosão dos chamados *grands ensembles*, ou seja, à demolição daquilo que eram os modelos habitacionais na altura.

Nos anos 70 e 80 assiste-se a um período de contestação da política anterior e os objectivos orientam-se muito para a valorização da imagem identitária da cidade, do seu património, numa nova concepção de espaço, desenvolvendo-se políticas de renovação e reabilitação urbana, um pouco no sentido em que falou o Prof. Nuno Portas.

Actualmente, as intervenções urbanísticas nas grandes cidades europeias têm colocado a ênfase em intervenções de grande escala do tecido urbano a fim de se obter uma melhor qualidade urbanística, quer ao nível da estrutura quer do desenho urbano. Existem muitos

exemplos na Europa de operações neste sentido, quer por recuperação da frente marítima em cidades capitais como Londres, Copenhaga, Amsterdão, Barcelona, Génova, etc., em intervenções em cidades industriais como Birmingham ou Glasgow, em cidades turísticas como Veneza, que perdeu nos últimos anos metade da sua população e onde actualmente se está a fazer uma política de atracção de novas actividades ligadas às tecnologias, em intervenções em cidades periféricas como Sevilha, ou em cidades tecnológicas como Lyon e Montpellier. Em Portugal, nesta linha, temos a operação da EXPO'98.

Quando se estava a falar do problema da dimensão das cidades, alguém comentou o facto de Lisboa ser uma cidade média ... europeia. Isto para dizer que muitas das políticas que estão agora em voga na Europa dificilmente seriam aplicadas ao que nós chamamos as nossas cidades médias.

A problemática das cidades médias, neste contexto, surge por razões que já foram hoje explicadas e que estão relacionadas com o desenvolvimento de uma sociedade predominantemente urbana, com os elevados custos das áreas metropolitanas, com a unificação do espaço europeu, o que recoloca numa nova lógica o papel das cidades neste território. Estas mutações fazem surgir novas propostas para se repensar o território. Por isso se fala da política de redes de cidades, uma noção diferente da de cidades em rede. Nesta noção, faz-se referência sobretudo à organização das actividades económicas e baseia-se essencialmente em acordos de tipo económico. A política de rede de cidades visa a criação de uma associação de cidades com o objectivo de definir estratégias de crescimento para realizações coordenadas em domínios que, pelo menos em parte, são objecto da incidência da administração pública. Neste contexto se insere o programa PROSIURB, que visa apoiar, através da intervenção da administração, as iniciativas e as opções que vão sendo tomadas de forma coordenada.

Tendo em atenção aquilo que se passa na realidade portuguesa, em termos da rede urbana, o diagnóstico é conhecido. Em 1991 cerca de 42% da população portuguesa estava concentrada na aglomeração de Lisboa. O Porto tinha cerca de metade desta população. Em termos europeus esta situação não é anómala, o que é anómalo é a dimensão dos nossos centros urbanos intermédios. Eu não queria entrar na questão da definição das cidades médias e da sua dimensão mas pode ter interesse relembrar definições anteriores. Quando os franceses definiram

a sua política de cidades médias há 30 anos atrás consideraram dois escalões: o primeiro escalão englobava as *cidades médias* que tinham entre 20.000 e 100.000 habitantes, ou seja, cidades com uma dimensão equivalente àquilo que serão hoje as cidades médias portuguesas; depois, definiram as *metrópoles de equilíbrio* que eram então cidades ou áreas urbanas com os tais 250.000 a 1 milhão de habitantes, ou seja, as actuais cidades médias europeias.

Independentemente deste tipo de definições e mais do que saber exactamente qual a dimensão óptima das cidades, deve-se é pensar no tipo de intervenção que se deseja. O que é que se vai passar daqui para a frente? É evidente que está fora de questão nós criarmos cidades médias de dimensão europeia, pelo menos em termos demográficos. Isso é impensável e mesmo que alguém quisesse fazê-lo não é por exercícios voluntaristas que lá se chegava.

Aquilo que se pretende ou que será desejável é criar as tais redes, as tais sinergias e complementaridades entre cidades, de que vários oradores já falaram aqui hoje, e uma política adequada para que se alcancem níveis e limiares óptimos através da articulação entre centros urbanos, de forma a constituírem de facto redes alternativas.

No âmbito do PROSIURB, existe um Despacho¹ que define as cidades susceptíveis de apresentarem candidaturas ao sub-programa 1 "Valorização de Cidades Médias". Não são as cidades médias portuguesas mas, por dedução, têm características de cidades médias. Nesse conjunto, foram igualmente definidos os chamados eixos urbanos, onde a filosofia de articulação entre cidades para se atingirem determinados limiares está subjacente.

Qual é, neste contexto, o papel do planeamento urbanístico? É evidente que seria pretencioso da minha parte estar a tentar responder aqui a esta questão. Pode-se no entanto constatar que nos últimos tempos se tem verificado em Portugal uma grande preocupação com a gestão do território, com a forma como tem sido utilizado e como tem sido comprometido. Refiro aqui um facto curioso: realizou-se há relativamente pouco tempo uma conferência nacional sobre a qualidade do ambiente, que foi organizada pela Universidade Nova de Lisboa. Durante essa conferência foi distribuído um questionário onde se pedia aos participantes que identificassem, dentro de um conjunto muito

¹ Despacho n° 55/94 de 11 de Maio de 1994.

vasto, quais as questões mais importantes em termos do ambiente. Os participantes responderam e no fim do colóquio foram anunciadas as conclusões. Causou surpresa geral quando se concluiu que, a questão mais importante em termos ambientais, em Portugal, é o ordenamento do território. Para mais tratando-se numa assembleia essencialmente virada para as questões do ambiente tal como este é entendido em sentido restrito.

Do ponto de vista da Administração, esta preocupação com o ordenamento do território tem-se traduzido numa actualização dos instrumentos de planeamento procurando torná-los mais operacionais, mais flexíveis, mais realistas e com maior grau de liberdade. As duas figuras centrais também são conhecidas: os planos regionais de ordenamento do território (PROT's) e os planos municipais de ordenamento do território (PDM's).

Actualmente, 98 municípios têm os seus PDM's ratificados ou em ratificação, 76 encontram-se em fases bastante adiantadas e cerca de 100 em fases mais atrasadas. Digamos que quase dois terços estão em fases adiantadas ou intermédias e os restantes numa situação atrasada.

Em termos da situação relativa aos municípios que se podem candidatar ao sub-programa 1 do PROSIURB a situação é de empate: das 38 cidades candidatáveis, 19 puderam candidatar-se e candidataram-se de facto, com PDM's ratificados ou em ratificação. Das restantes cidades, 9 candidataram-se mas os processos não puderam ser apreciados e 8 não se candidataram.

Relativamente às outras figuras – planos de urbanização (PU's) e planos de pormenor (PP's), foi feita uma breve análise dos elementos que a DGOT dispõe actualmente, embora se não tenha feito nenhum quadro-resumo com esses números pois existe uma série de limitações metodológicas que não se poderam resolver no curto espaço de tempo que dispuzemos para apresentar esta comunicação. É de salientar, no entanto, a elaboração de um enorme volume de planos de pormenor, em todo o país. Até 1990 contam-se cerca de 200 embora estejam incluídos neste total planos que não têm qualquer colagem à realidade, a que se adicionam também algumas revisões. Em termos das candidaturas ao sub-programa 1 do PROSIURB, fizemos uma contagem das acções que incluem planos de pormenor e obtivemos um total de 51. Porém, se tivermos em consideração que há municípios que contam como uma

acção, uma carteira de planos de pormenor, o cômputo global não é de 50 mas muito mais. Não me admiraria que numa contagem exacta este número se aproximasse dos 100. Um número apreciável destes planos de pormenor destinam-se à localização de espaços industriais.

Este instrumento de planeamento é de grande importância e pode constituir um elemento charneira entre o planeamento estratégico e as acções de construção mais imediatas, embora haja limitações evidentes desde a elaboração de um plano até à sua implementação.

Mais recentemente, surge a figura do plano estratégico que não é mais uma figura de plano, embora tenha esse nome. Também não é um estudo que se encomende à distância. É impensável encomendar um plano estratégico com um gabinete que o elabora afastado dos agentes e do processo institucional. Pelo contrário, trata-se de um contrato entre agentes públicos e privados com objectivos capazes de os mobilizar e cuja solidez é posta à prova pela viabilidade dos projectos que possam convergir.

Uma estratégia deve ligar acções de origem e natureza diversas que se não forem articuladas no espaço e no tempo perdem parte dos seus efeitos possíveis. Neste processo existem várias dificuldades: uma delas será a articulação do plano estratégico com os PDM's já aprovados. Deve-se referir desde já que há candidaturas ao PROSIURB que, independentemente da elaboração do plano estratégico, revelam grande dificuldade em articular os seus objectivos com as acções que propõem; há dificuldade de articulação dos interesses e estratégias institucionais com a perspectiva municipal que se vê muitas vezes obrigada a articular políticas sectoriais; e há dificuldades na tradução dos objectivos do plano estratégico em planos de nível inferior, pelo que isso exige definição de prioridades.

O reverso desta situação, ou seja, o lado positivo, será o estímulo em definir essas mesmas prioridades envolvendo a participação activa de todos os agentes. É também uma forma de aumentar a capacidade negocial dos municípios face à administração central e é uma forma de constituir um suporte adequado para a cooperação entre vários municípios, quer horizontalmente, entre estes, quer verticalmente entre os municípios e a administração central. É também uma forma de pensar o local em função de outras dimensões pra além da estritamente municipal.

A estratégia só por si não garante resultados. Os planos só por si não garantem resultados. Estes concretizam-se através de um

protagonismo assumido por todos os agentes institucionais e pela participação da população.

Eu diria, para concluir, que as pessoas envolvidas no processo do PROSIURB, em que eu me incluo, estão a participar numa experiência que é interessante. É necessário, no entanto, ser realista, não querer demasiado do programa. Do ponto de vista dos resultados, se houver muitos resultados palpáveis, concretos, em termos físicos, isso é óptimo, mas se se conseguir aquilo que o Eng^o Fonseca Ferreira estava a referir para a experiência de Lisboa, ou seja, se a política e a cultura municipais ganharem também, tanto melhor. Isso é concerteza um bom investimento imaterial de longo prazo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

João Rebelo^(*)

Por motivo imprevisto, que não possibilitou a presença da pessoa que iria apresentar as conclusões deste Seminário, coube-me a mim tal tarefa, o que faço, naturalmente, com todo o gosto, mas consciente das dificuldades de que a mesma se reveste, fruto ainda e em grande medida, da qualidade e importância das intervenções a que tivemos a oportunidade de assistir. E se o conjunto de comunicações aqui presentes justificam, por si só, a conclusão de que este Seminário se revestiu de resultados muito positivos, faltou algum tempo para um debate mais profundo e que permitisse tirar verdadeiras conclusões.

Procurando assim apenas sintetizar os aspectos que me pareceram mais marcantes, ou consensualmente apresentados, espero ter conseguido reter o "sentido estratégico" que uniu as diversas intervenções e deixar-vos um conjunto de ideias para o próximo debate, mas o que não dispensará uma leitura atenta das comunicações apresentadas.

- ◇ O conceito de "cidade média" e o que se pode entender por uma "política de apoio às cidades médias" carece de um entendimento mais profundo e mais perfeito. Existem naturalmente conceitos diversos, um reconhecimento da importância da dimensão demográfica ou da hierarquia funcional, mas apontou-se, repetidamente, para a necessidade de se ter uma leitura mais ambiciosa e um conceito mais dinâmico da cidade.

(*) Vice-Presidente da Comissão de Coordenação da Região Centro.

- ◇ A visão do centro urbano tende, portanto, para o de eixo e/ou de organização em rede, enquanto que a análise do seu papel e dos objectivos a atingir deixa de poder ser analisado num âmbito exclusivamente nacional.

- ◇ Defendeu-se que se deveria falar mais de "espaços de fluxos", do que de "espaços geográficos", em que os aspectos das complementaridades e de cooperação inter-regional ganham particular peso. As cidades e os centros urbanos assumem, assim, um protagonismo que não pode ignorar o espaço envolvente com as respectivas interfaces, mas que devem ultrapassar o papel de meros polos regionais ou sub-regionais. Mais importante do que procurar definir ou formular políticas urbanas, numa linha tradicional, dever-se-á caminhar numa perspectiva de desenvolvimento, incluindo, portanto, o desenvolvimento dos espaços rurais envolventes e do tecido sócio-económico.

- ◇ Foi dado destaque à importância do PROSIURB como instrumento "pedagógico" e "amplificador" de tendências.

- ◇ Referiu-se que podem aparecer um conjunto de contradições e dificuldades evidentes das quais se destacaria, em primeiro lugar, a questão das complementaridades *versus* competição entre cidades. Para que estas dificuldades sejam ultrapassadas é necessário muito trabalho e um debate que importa prolongar. Foram assinaladas algumas pistas que poderão dar resposta a esta questão, das quais se reteve: a cooperação/articulação "institucional" *versus* "instrumento político"; a parceria, participação e contratualização; a articulação e continuidade com os instrumentos de planeamento, nomeadamente o Plano Director Municipal; a procura de consensos e compromissos; e, finalmente, a articulação com outros Programas.

- ◇ Das metodologias teóricas e possíveis para um planeamento estratégico, parece poder concluir-se pela necessidade de

optar por uma metodologia que preveja a maior participação. Embora esta metodologia seja mais difícil e requeira um maior esforço, envolva aspectos como o grau de empenhamento político da autarquia e da ligação à comunidade, e pressuponha uma articulação entre o planeamento estratégico e a gestão urbanística, é, no entanto, a forma que melhor parece responder aos desafios que estão colocados.

- ◇ Importa ainda agarrar as "oportunidades mobilizadoras", ou seja, é vantajoso não olhar apenas para os problemas que têm de ser superados. É essencial olhar numa linha de perspectiva para o futuro e, essencialmente, agarrar as oportunidades que ocorrem.
- ◇ Uma outra ideia que importa reter é a necessidade de distinguir e valorizar a "cultura da qualidade" sobre a "cultura da quantidade".
- ◇ Resulta daqui a importância de se fazer, como já foi destacado, uma leitura dinâmica da cidade, ter uma leitura alternativa do modelo territorial, perceber a base de sustentação sócio-económica e ser capaz de mobilizar e integrar os diversos "actores". Em particular, referiu-se o caso das cidades do interior, em que o modelo territorial e urbano está em profunda alteração, como será fácil de verificar face à melhoria das acessibilidades, ou como resposta ao processo de envelhecimento da população rural e sua rápida urbanização.
- ◇ A "abertura" do conceito de cidade apresenta, no entanto, algumas dificuldades, já que ela não é extensível a todos os níveis da administração e daí o apelo que registei da necessidade de "moderação" nos objectivos de "integração" e "flexibilidade", para não advirem frustrações.
- ◇ A desarticulação com outros programas ou, se se quiser, a necessidade de articulação, foi referida e dado como exemplo o PDR, nomeadamente a nível dos Programas Sectoriais.

- ◇ Destacou-me também a dificuldade que por vezes há na definição de objectivos, cuja superação passa pela integração dos "conceitos de cidade". A cidade é para os "cidadãos", mas que cidadãos? Os seus habitantes ou a população que face aos movimentos pendulares utiliza a mesma? A resposta tem a ver com a discussão de um modelo diverso do que o que vê a cidade apenas como "local de nascimento e residência das pessoas", que terá que incorporar os movimentos gerados pelas bacias de emprego, a sua base económica e de sustentação, ou seja, contemplar as pessoas que se "servem" da cidade e as funções que a mesma desempenha. A cidade pode ser vista de forma diversa pelas pessoas que a habitam e nela trabalham e pelas outras que apenas a ela se deslocam para trabalhar, ou fazem da cidade "dormitório".

- ◇ A questão da qualidade de vida urbana, a importância das actuações sobre o imaterial, para além dos aspectos do material, a forma de o conseguir fazer, foram outros aspectos que também retive, bem como o da necessidade de encontrar o modo de o fazer em simultâneo ou em paralelo.

- ◇ Outros aspectos a considerar e que corresponderam a questões que devem ser discutidas num futuro próximo, têm a ver com a qualificação dos centros urbanos e o de se saber se a política económica deve ser pensada como instrumento da política urbana, ou se se deve pensar a política urbana como instrumento de política económica – articulação com a base económica e/ou o potencial científico e técnico.

- ◇ Não se considera possível desassociar a cidade da estratégia de desenvolvimento regional e das redes de cidades que constituem a região onde a mesma se insere.

Por fim, gostaria de voltar a agradecer a presença de todos e, em particular, dos oradores pelas magníficas intervenções, fazendo votos

CONSIDERAÇÕES FINAIS

para que, brevemente e como foi referido, nos voltarmos a encontrar para o aprofundamento deste debate.

Muito obrigado pela vossa presença.

Composto e Impresso
na Comissão de Coordenação da Região Centro

Julho de 1995

Tiragem: 1 500 exemplares

