

INTERVIR NA CIDADE: COMPLEXIDADE, VISÃO, RUMO

João Ferrão
Instituto de Ciências Sociais
Universidade de Lisboa

João.ferrao@ics.ul.pt

Publicado em: PORTAS, N.; DOMINGUES, Á. e CABRAL, J. (2003) Políticas Urbanas – tendências, estratégias e oportunidades, Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian

A cidade, sempre a cidade...

A história da humanidade coincide, em boa medida, com a história das cidades. É, por isso, particularmente relevante verificar que, segundo estimativas disponíveis, 2001 constitui o primeiro ano em que mais de metade dos habitantes do nosso planeta residem em cidades. A uma outra escala, não deixa de ser igualmente significativo constatar que em 2002 foi criado o primeiro Ministério em Portugal que integra no seu nome uma referência explícita às cidades: o Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente.

As cidades estão, pois, na ordem do dia, ocupando as questões urbanas uma posição cada vez mais central nas agendas políticas tanto internacionais como nacionais.

Sucedem, porém, que este reconhecimento generalizado do papel estratégico das cidades é acompanhado pelo sentimento, igualmente generalizado, da crescente complexidade das realidades urbanas. Ou seja, parece existir uma correlação irónica e teimosamente negativa entre o reforço da importância que atribuímos às cidades e a nossa capacidade colectiva de as captar, entender, transformar. Na verdade, torna-se cada vez mais difícil *delimitar* esse objecto a que chamamos cidade, tanto do ponto de vista conceptual (o que é uma cidade?), como do ponto de vista geográfico (onde começa e termina cada cidade?) ou das políticas públicas (o que são políticas urbanas?).

É, pois, de um objecto em evolução intensa e sem contornos precisos que estamos a falar. Como analisar, então, as cidades com o rigor exigido pelo papel crucial que actualmente detêm? Não é, por certo, simplificando a realidade que captamos melhor a sua complexidade. Muito menos será através da vã tentação de criar modelos que reproduzam fielmente todos os seus aspectos. Apenas uma visão estratégica da cidade permitirá identificar as relações de causalidade mais relevantes e, conseqüentemente, definir as opções prioritárias para a sua gestão. É para este debate que nos propomos contribuir.

A cidade, um objecto de contornos cada vez mais invisíveis

Há muito que o urbano extravasou o domínio das cidades. Nas sociedades ditas urbanas, valores, atitudes e comportamentos durante muito tempo considerados como próprios dos cidadãos generalizaram-se de tal forma que deixou de ter sentido vincular, exclusiva ou sequer principalmente, a sua ocorrência aos meios urbanos. Na realidade,

o projecto moderno das sociedades ocidentais implicou a universalização da urbanidade enquanto sistema prevalecente de referências culturais e sociais. É verdade que as cidades se mantêm como os grandes focos de produção dessas referências. Mas a clássica coincidência entre urbanização e urbanidade foi dando lugar a relações de co-evolução bem mais complexas, dificultando a identificação de traços específicos das cidades no contexto das sociedades de hoje.

Simultaneamente, o peso económico das cidades tornou-se avassalador. Estima-se, por exemplo, que o PIB da aglomeração metropolitana de Tóquio seja duas vezes superior ao do México, o PIB de Paris idêntico ao do Brasil, o de Londres semelhante ao da Indonésia, o de Milão próximo do da Tailândia. O mapa da economia mundial coincide, cada vez mais, com o arquipélago formado pelas metrópoles e grandes cidades do planeta. E ao nível de cada um dos países são, uma vez mais, as cidades que se constituem como pólos privilegiados de acumulação de recursos estratégicos para o desenvolvimento e como nós de máxima conectividade no seio das redes de fluxos de pessoas, bens, capitais e ideias.

É esta centralidade estratégica e operacional das cidades que explica o modo intenso como simultaneamente reflectem e condicionam as sociedades e as economias contemporâneas. Diz-me como são as tuas cidades, e eu dir-te-ei como é, e muito provavelmente será, o teu país ou o teu continente. Esta é uma observação que nunca foi tão verdadeira. E cujas implicações importa avaliar seriamente.

O que é hoje uma cidade? Durante séculos, a sua delimitação geográfica não colocou problemas: a trilogia um território / uma população / uma circunscrição político-administrativa conferia a necessária unidade física a um espaço ao mesmo tempo morfológico, funcional, social e político, espaço esse que, mesmo quando não muralhado, em tudo contrastava com o mundo rural envolvente. Unidade interna e distinção constituíam, pois, traços essenciais da condição urbana. E essa condição tinha um rosto: uma paisagem própria, cartografável nas suas formas e limites.

Hoje vivemos cada vez mais em cidades sem confins, palimpsestos complexos onde cascos históricos, subúrbios massificados ou de luxo, interstícios rurais, cidades de média dimensão ou parques naturais se articulam entre si no quadro de dinâmicas urbanas de extensão geográfica muito diversificada.

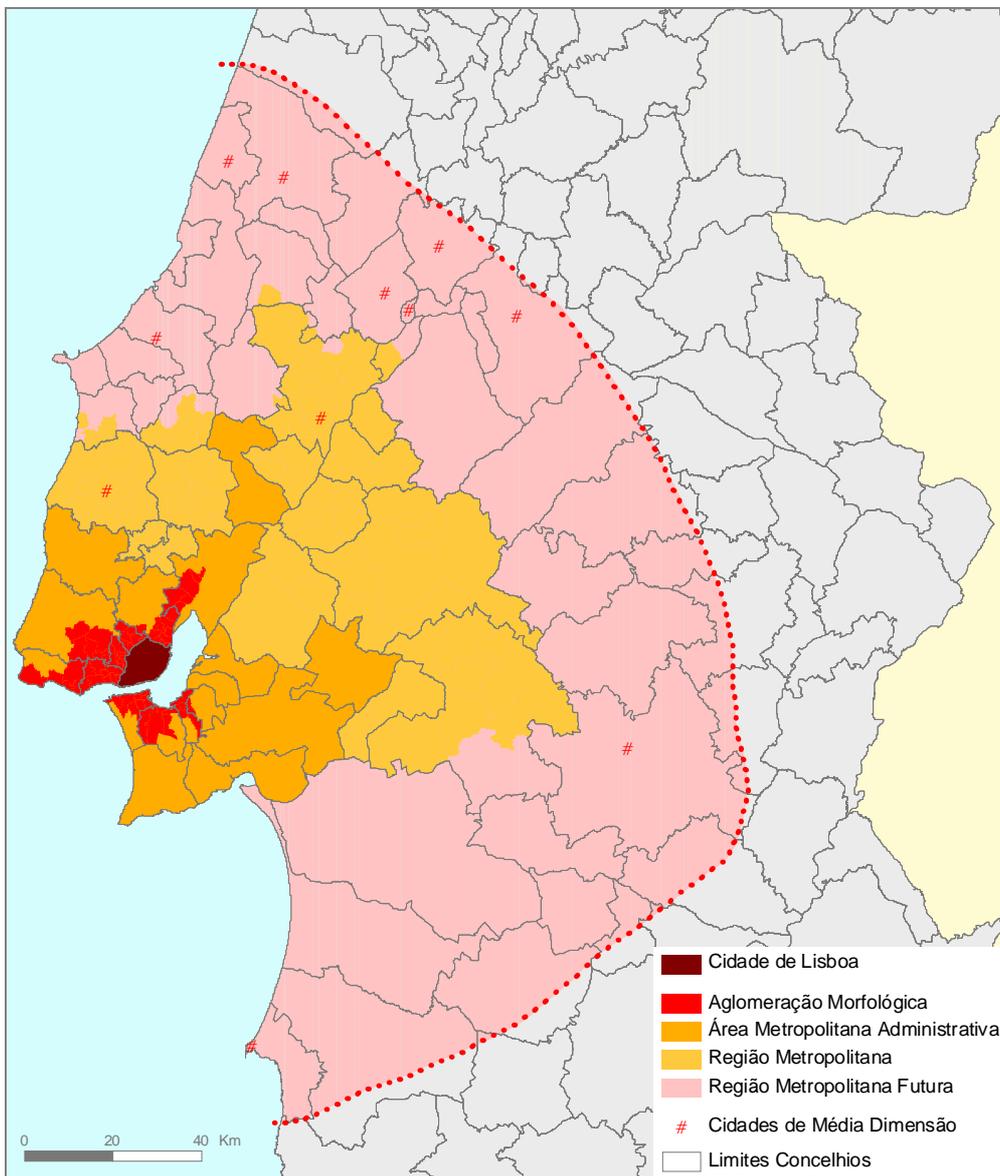
Ao longo das primeiras seis ou sete décadas do século XX a cidade morfológica, marcada pela contiguidade dos espaços construídos, foi dando lugar a áreas metropolitanas político-administrativas, criadas para fazer face à crescente complexidade urbana. A cidade que se vê foi, pois, dando lugar à cidade que se gere (ou tenta gerir...).

Mas a criação de áreas metropolitanas administrativas depressa se mostrou insuficiente para abarcar as novas realidades metropolitanas, cada vez mais extensas, polinucleadas e fragmentadas. O conceito de *região metropolitana* surge, assim, como uma resposta à necessidade de captar melhor esta cidade geograficamente estilhaçada mas funcionalmente integrada. Trata-se de uma realidade sem delimitação clara, sem nome, sem identidade, construída implicitamente por pessoas e organizações que no seu quotidiano tecem uma densa trama de deslocações e contactos, ainda maioritariamente em torno da velha cidade central mas muitas vezes de forma mais ou

menos errática, envolvendo pólos residenciais e de emprego de menor dimensão dispersos pelo território metropolitano.

A cidade real de hoje é, pois, uma cidade não reconhecida, porque morfológica e politicamente invisível. E o conceito de região metropolitana remete para uma comunidade imaginada por aqueles que, apercebendo-se dos contornos voláteis das cidades actuais, procuram identificar novos espaços de regulação e de governabilidade urbana. À cidade morfológica, que se vê, e à área metropolitana, que se administra, adiciona-se agora a região metropolitana, a governar estrategicamente por uma multiplicidade de agentes de natureza muito diversa.

Figura 1: As várias Lisboas



Face à descrição sumariamente apresentada nos parágrafos anteriores, que sentido tem restringir a delimitação das cidades de hoje a perímetros urbanos ou a fronteiras administrativas, mesmo que generosamente definidos? E que sentido tem, ao mesmo tempo, invocar conceitos, como o de região metropolitana, a que não corresponde um território claramente delimitável, uma população com identidade própria, uma instância político-administrativa particular, isto é, os vários factores que historicamente definiram a cidade, cada cidade?

É este desfasamento entre as características da cidade real e as representações e categorias que sobre ela vamos produzindo que importa esclarecer, de forma a aumentar a nossa capacidade colectiva de a pensar estrategicamente.

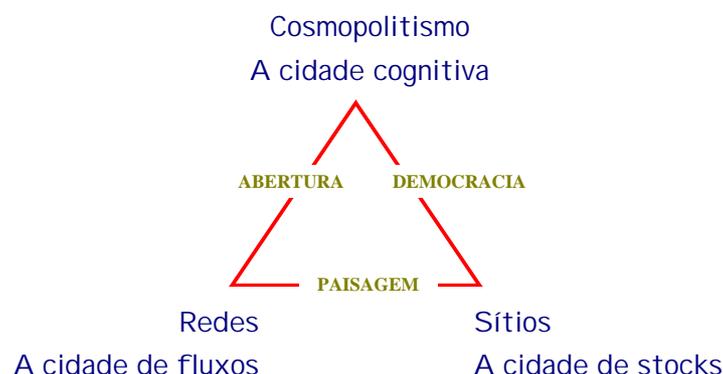
Num contexto em que as aglomerações urbanas perderam o exclusivo da urbanidade, concentram uma proporção crescente dos recursos avançados da economia mundial e adoptam geografias com contornos fisicamente invisíveis, como diferenciar as políticas urbanas explícitas, especificamente formuladas para as cidades, do vasto conjunto de políticas urbanas implícitas, isto é, intervenções públicas com contornos sectoriais (ambiente, habitação, transportes, economia, cultura, etc.) mas com um impacte decisivo sobre o modo como as aglomerações urbanas evoluem?

Intervir sobre um objecto tão decisivo e dificilmente delimitável como a cidade implica uma visão estratégica, capaz de a olhar selectivamente sem, no entanto, a amputar dos elementos que lhe conferem vida e distinção. Como fazê-lo?

Entender a cidade: dos ingredientes básicos aos grandes valores urbanos

Há mil e uma maneiras de descrever as cidades. Das analogias do mais diverso tipo aos modelos econométricos ou às narrativas literárias e cinematográficas, são múltiplos os caminhos que nos permitem entender melhor as cidades, em geral, e cada uma delas, em particular.

Propõe-se, neste caso, que as cidades sejam entendidas a partir de três ingredientes básicos: os sítios, as redes e o espírito cosmopolita.



Os *sítios* permitem-nos captar a cidade dos stocks, das existências, constituindo o *corpo* das aglomerações urbanas. Dos bairros históricos e boulevards oitocentistas às

frentes ribeirinhas, das praças centrais aos parques de escritórios, dos espaços verdes aos condomínios fechados ou às zonas habitacionais degradadas, os sítios da cidade dão-lhe forma, paisagem, visibilidade.

As *redes* suportam a cidade dos fluxos, dando *vida* às aglomerações urbanas. Dos ecossistemas às infra-estruturas de saneamento ou transporte, das cablagens às redes sociais, são as redes que conferem movimento às cidades, tornando-as palcos dinâmicos de circulação e interação.

Finalmente, o *espírito cosmopolita* sustenta a cidade cognitiva, a cidade que pensa, intui e sente, proporcionando-lhe a *alma* que garante sentido interno e, ao mesmo tempo, distinção face às restantes aglomerações urbanas. Atitudes, comportamentos, conhecimentos, competências, normas e convenções sociais caracterizados por uma especial sensibilidade à diferença e à mudança contribuem para consolidar uma inteligência colectiva que apenas as cidades parecem conseguir alcançar.

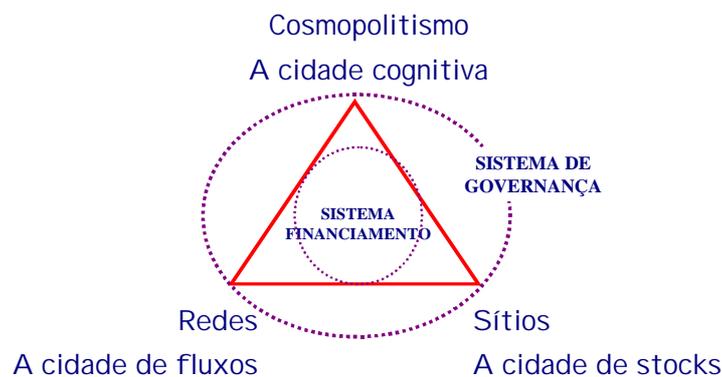
Por outro lado, paisagem global, democracia e abertura constituem os três grandes valores que, reforçando-se reciprocamente, devem guiar a evolução das cidades.

A *paisagem global* traduz, simultaneamente, a cidade dos sítios e das redes, representando, em boa medida, a infra-estrutura que sustenta a cidade cosmopolita. Mais do que uma realidade morfológica, a paisagem é o barómetro da saúde de uma cidade. Uma paisagem degradada, desordenada, fragmentada revela uma cidade doente, que não soube gerir o seu passado recente e que, por isso, se confrontará no futuro com dificuldades acrescidas.

A *democracia* nasceu e diversificou-se nas cidades. Os valores democráticos e as suas práticas – democracia representativa, participativa e deliberativa – encontram na articulação entre a cidade dos sítios e a cidade cosmopolita os palcos e os contextos mais propícios para o seu desenvolvimento. Da pequena proximidade quotidiana de bairro às instâncias metropolitanas, as aglomerações urbanas proporcionam o enriquecimento permanente da cidadania democrática, como resposta às tensões e necessidades que as cidades impõem, mas também às expectativas e ambições dos que aí vivem e trabalham. Se a paisagem é o barómetro por excelência da saúde da cidade, a democracia constitui, por certo, o melhor revelador da sua vitalidade.

Finalmente, a *abertura* aos outros, isto é, à diferença e ao exterior, constitui o terceiro grande valor urbano. Neste caso, é a conjugação da cidade das redes e da cidade cosmopolita que permite avaliar os aspectos de acessibilidade, mobilidade e conectividade não apenas como factores imprescindíveis a um funcionamento eficiente da cidade, mas também como condições para partilhar informação e conhecimentos, e capacitar pessoas e organizações. Se a paisagem constitui um bom barómetro da saúde da cidade e a democracia um excelente revelador da sua vitalidade, então a abertura aos outros reflecte, sem dúvida, o potencial de criatividade e inovação que cada aglomeração urbana possui.

Falar de cidades é, pois, falar acerca do modo como os ingredientes e os valores acima referidos se articulam entre si. E falar de gestão urbana significa perceber em que medida é possível e desejável intervir nesse sistema complexo de relações.



A visão holística do funcionamento da cidade tem, pois, de encontrar tradução em sistemas cruciais para a sua gestão. De facto, a única maneira de, tirando partido dos grandes valores urbanos, imprimir inteligência e sustentabilidade aos três ingredientes básicos da cidade é através da configuração de sistemas de governança e de financiamento adequados. Sobre eles não serão aqui apresentados comentários. Mas sem eles qualquer intervenção urbana se revelará rapidamente espúria. Constituem, por isso, o nó central de qualquer visão estratégica sobre a cidade.

Gerir a cidade: para além da modernidade

A gestão da cidade moderna (ou a gestão moderna da cidade?), vista à luz do entendimento de cidade acima apresentado, revela quatro características particularmente deficitárias.

Em primeiro lugar, privilegia sistematicamente a cidade das redes e a cidade dos lugares, desvalorizando ou ignorando mesmo a componente de construção de uma cidade mais cosmopolita.

Em segundo lugar, revela um entendimento redutor do papel das redes e dos sítios no funcionamento da cidade, identificando as primeiras essencialmente com infra-estruturas físicas (saneamento, acessibilidades, etc.) e os segundos com espaços monofuncionais (áreas residenciais, industriais, de escritórios, de lazer, etc.).

Em terceiro lugar, evidencia uma visão limitada, quase paroquial, da cidade, olhando-a como um sistema basicamente fechado ao exterior, se exceptuarmos as áreas geograficamente envolventes.

Em quarto lugar, por fim, recorre essencialmente a instrumentos normativos de regulação das formas de uso e ocupação do solo.

Esta visão moderna da gestão urbana chegou tardiamente a Portugal. Mas desempenhou um papel essencial, sobretudo no quadro da primeira geração dos instrumentos de planeamento, tanto urbano como municipal. Cumpriu, por isso, uma missão relevante, independentemente de todas as limitações estruturais que possa apresentar ou de todos os erros que acompanharam a sua concretização: introduzir, na prática da administração pública e de diversos grupos profissionais (engenheiros, arquitectos e, mais tarde, geógrafos, paisagistas, sociólogos e outros), uma cultura de

ordenamento e gestão do espaço urbano. O que já surpreende é que, no início do século XXI, o debate político sobre a cidade – conforme amplamente verificado nas últimas eleições autárquicas, por exemplo – seja ainda tão tributário de concepções e retóricas modernas, mesmo quando diversas iniciativas desenvolvidas em cidades portuguesas, algumas, aliás, com enorme ressonância mediática, mostram que outros caminhos estão já a ser desbravados.

De facto, os anos 90 representam uma viragem importante da gestão urbana em Portugal. Replicando tendências internacionais, emergem, ainda que de forma muito desigual, preocupações e intervenções típicas dos finais do século XX:

- A importância dos planos estratégicos, que devem preceder e enquadrar os planos de natureza mais normativa;
- A intervenção na cidade através de microcirurgia urbana, isto é, de projectos estratégicos de desenvolvimento muito variados mas partilhando algumas características essenciais (produção de espaços dedicados com elevada qualidade, papel simbólico de edifícios transformados em ícones arquitectónicos, implantação geograficamente bem delimitada mas com forte capacidade estruturante sobre a malha urbana existente, estrutura de financiamento e gestão influenciada pelas *development corporations* que nos anos 80 começaram a generalizar-se em países como os EUA ou o Reino Unido, etc.);
- A crescente incorporação das questões ambientais, sociais e culturais;
- O desenvolvimento de iniciativas, ou até de entidades específicas, orientadas para o *marketing urbano*;
- A produção de uma nova geração de programas, que se traduzem por intervenções espacialmente delimitadas na malha urbana.

A regeneração de áreas ribeirinhas ou frentes marítimas, a Expo ou o Taguspark, os centros comerciais e *outlets* das periferias, os condomínios fechados ou os parques de escritórios localizados juntos dos nós das auto-estradas, ilustram bem as tendências acima referidas. Também os programas Procom, PER e Polis, para citar apenas três casos, traduzem esta nova atmosfera do planeamento típica do final do século XX, configurando uma evolução que indicia a emergência de uma segunda geração de instrumentos de gestão urbana. Ainda que de forma mitigada, as implicações da substituição da concepção keynesiana de estado por uma visão mais schumpeteriana da acção pública não deixam de se fazer sentir em Portugal, com tradução evidente nos modos de intervir nas aglomerações urbanas.

É, pois, uma nova cidade de sítios que se pretende produzir, associada a um conceito onde a mobilidade e o cosmopolitismo ocupam uma centralidade inegável, mas não devidamente suportada nos três grandes valores urbanos (paisagem global, democracia, abertura). De facto, esta nova cidade é composta por pedaços, áreas dedicadas não raro de apreciável qualidade, inovadoras e bem integradas em espaços mais vastos, mas sem que haja um sentido sistémico para o conjunto do espaço urbano. E uma cidade fragmentada ou estilhaçada, para recorrer a expressões que têm sido utilizadas por vários autores para descrever esta nova condição urbana, não é democrática, não valoriza suficientemente os outros, não produz paisagens globais.

Cidades portuguesas: governar uma estratigrafia complexa

No quadro dos países europeus mais desenvolvidos, Portugal destaca-se pela intensidade com que convivem elementos típicos das sociedades tradicionais, modernas e pós-modernas. A nova cidade alargada e estilhaçada, arquipélago de lugares qualificados que emerge de um fundo urbano ou urbano-rural não raro em decadência ou em difícil reestruturação, coexiste com os problemas próprios de cidades que nunca foram realmente modernas, desenvolvendo-se num país que nunca teve um verdadeiro estado providência e num mundo crescentemente condicionado pela concorrência inter-urbana.

Face a esta complexidade, só o estabelecimento de uma visão – inevitavelmente discutível – permitirá definir rumos para as cidades, em geral, e para cada cidade, em particular. Por isso o planeamento urbano terá de ser cada vez mais processual e estratégico, mais participado e responsabilizador. Mas também, como foi salientado, mais guiado por valores. E feito em boa medida de pequenas iniciativas, que a visão torna fortes e relevantes.

Portugal não precisa de mais cidades. Necessita, sim, de mais cidade. Praticando a reflexividade, isto é, pensando mais acerca de si próprio. Apostando na exemplaridade, ou seja, olhando mais atentamente para as boas práticas existentes um pouco por todo o mundo. Configurando, de forma incremental e sólida, um novo patamar de intervenção na cidade, onde os sistemas de governabilidade e de financiamento se associem de forma responsável e transparente.