

# Cidades, fator de desenvolvimento nacional

## 1. A ambição: um país territorialmente estruturado através das cidades

São conhecidos os **desequilíbrios e as fragilidades do território continental português**. Neste século, num país sem crescimento demográfico e com regressões fortes espalhadas pelo espaço nacional, as dinâmicas populacionais têm-se concentrado essencialmente na periferia da Área Metropolitana de Lisboa (AML) e no Algarve, com estagnação da Área Metropolitana do Porto (AMP) e dinamismos escassos e apenas pontuais nas chamadas cidades médias que, quando ocorrem, acompanham frequentemente a redução populacional dos concelhos próximos. O panorama económico, embora aparente ser mais resistente, não configura uma visão positiva, pois as antigas capacidades produtivas erodiram-se sem que outros pontos fortes tenham surgido. E a própria organização territorial dos serviços públicos estará mais a contribuir para aprofundar estas tendências do que para as contrariar.

Apesar de tudo isto, Portugal dispõe ainda de **uma estrutura urbana com uma apreciável distribuição no território e as cidades pontuam-no**, do mar à fronteira leste, do norte ao sul, nas ilhas, o que constitui um recurso apreciável e potencialmente gerador de desenvolvimento. Mas isso não tem sido suficiente para que possamos representar positivamente o país inteiro. Pode, com razão, falar-se de um desperdício do território. No continente, a dicotomia litoral/interior, que é demasiado imprecisa e pouco útil para representar o que está em causa, tem capturado o debate, reduzindo-o e simplificando-o sem ganhos. Como é frequente noutros países, **as cidades podem ser o principal elemento de referência no território, tanto para o reorganizar como para representar e reconhecer os que vivem nos espaços que elas organizem** (uma capitalidade não excludente, mas inclusiva).

Perante isto, importa **reavaliar o significado da existência de uma rede de cidades como a que temos** em Portugal. E declarar que deve ser uma ambição do país dar-lhe **um papel ativo na sua estruturação territorial**. Tal como as duas metrópoles, as cidades médias e os sistemas urbanos que elas formam através de **relações de proximidade** devem ser encarados como fatores essenciais da organização e do desenvolvimento do espaço nacional.

**Dois condições** parecem necessárias para que isso tenha êxito: 1) que as políticas públicas nacionais sejam concebidas considerando também estes territórios e dirigindo-se a eles, tratando-os de forma articulada e pensando-os em conjunto, e 2) que dessas políticas façam parte finalidades não meramente redistributivas, mas também ações para a organização do sistema de emprego, para o reforço da capacidade produtiva do país, almejando a criação de valor, para o acesso aos serviços coletivos de interesse geral, tudo isto complementado por políticas de acessibilidade e mobilidade adequadas. Quer dizer, interessa que tenhamos para as cidades, de forma **articulada**, uma política de emprego, de organização industrial e de desenvolvimento dos serviços, incluindo os de provisão pública, com um sistema de transportes e acessibilidade que assegure o funcionamento em rede de cidades em espaços regionais com complementaridades potenciais.

Ao fazer-se isto estará a assumir-se que as cidades são uma escala, um recurso e uma estrutura de organização essenciais para o bem-estar e para a melhoria das condições de que o país e a população dispõem. E esse poderá ser um passo muito importante para o reforço dos territórios, para a qualificação do país e para a revitalização da economia.

## 2. O caminho: as cidades e o sistema urbano como escala e recurso de intervenção e como agentes da estruturação do território

Ao longo do tempo, com variedade e diferenças, com tendências convergentes ou divergentes, as cidades têm sido lugares de aglomeração de pessoas, de atividade económica, de criação de emprego, de localização de infraestruturas e de equipamentos e de acesso a serviços coletivos, sendo também ambientes de mobilização económica, social, cultural e política. Têm sido, portanto, **um motor dos respetivos territórios**, numa escala mais larga que a da sua própria dimensão. Por isso mesmo, o papel das aglomerações urbanas tem sido também relevante para a sua geografia de proximidade, mesmo quando ela é rural e de baixa densidade. De forma simplificada, é razoável dizer-se que a isócrona de 30 minutos é uma boa medida para imaginar a sua influência positiva no território. Se, além disso, consideramos sistemas urbanos compostos por aglomerações que formam eixos ou constelações próximas, este efeito poderá ser ainda maior.

O caminho a abrir e a percorrer para estabelecer uma política de cidades é, pois, o que **refaça ou reforce este papel aglomerativo**, consolidando economias urbanas mais fortes. Trata-se de fazer das cidades, simultaneamente, **sujeito, objeto e instrumento** da política pública nacional. O primeiro passo de tal caminho há de consistir na **identificação** dos sistemas urbanos nacionais que podem cumprir este papel. O segundo passo é a definição das **componentes de uma política de cidades**, que, seguindo as já anteriormente desenvolvidas no país, não deve limitar-se, por exemplo, a questões de gestão urbanística ou de ordenamento local, devendo também incluir num primeiro patamar as questões económicas, sociais, ambientais e culturais. O terceiro passo haverá de ser o dos **instrumentos de intervenção e operacionalização**, incluindo, portanto, o já defendido desígnio de articulação de todas as políticas relevantes, que não podem ser vistas como setores separados e confinados a si mesmos (transportes, economia, ambiente, habitação, saúde, educação são os elementos que configuram a constelação que a política de cidades tem de ser). Desde a aprovação do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, PNPOOT (2007) que um modelo territorial assente em cidades tem apontado para a articulação destes setores. E o último passo é o das **formas de governação** dessa política, considerando os municípios, as comunidades intermunicipais e o nível regional das NUTS II, mesmo que esteja debilitado e carente de autonomia e capacidade de planeamento e de arbitragem de interesses, muitas vezes conflitantes.

O entendimento destes territórios de intervenção não deve ser fechado. Quer quando falamos da maior densidade urbana, quer quando falamos da baixa densidade, eles podem ser projetados também como eixos de territórios, contínuos interurbanos que aumentem a escala e ampliem o enraizamento territorial, numa perspetiva que tem acompanhado várias visões da estruturação do território desde os anos noventa do século passado. Veja-se, por exemplo, todo o espaço que vem de Bragança, Chaves, Vila Real até Lamego. Ou o que se situa no litoral entre a AMP e a AML. Os núcleos fundamentais, uma vez bem estruturados, podem dirigir-se para fora e organizar complementaridades.

## 3. Os desafios

São cinco os desafios que aqui se enunciam para uma política de cidade que, no continente, estruture territorialmente o país e que faça delas fatores de desenvolvimento.

### 3.1. A cidade como locus de atividade económica e de criação de emprego qualificado

Pretende-se sublinhar o papel estruturante das cidades na promoção da competitividade, da inovação e do emprego, tendo em vista a retenção de população e da dinamização económica regional. Por contraponto às áreas metropolitanas, que apresentam estruturas produtivas mais diversificadas e com

forte peso dos serviços mais qualificados, o tecido económico das outras cidades está frequentemente associada à formação de *clusters* territoriais que combinam saber-fazer acumulado, mão de obra especializada, redes de fornecedores e infraestruturas de apoio à inovação. Muitos deles mostraram capacidade de adaptação e internacionalização, mas os eventos recentes revelam desafios relacionados com a transição digital, a qualificação dos recursos humanos e a sustentabilidade ambiental. Paralelamente, no país desenvolveram-se economias de serviços, nomeadamente as centradas no turismo e/ou comércio. A diferenciação entre cidades mais industriais e cidades com forte componente de serviços não implica uma dicotomia rígida, mas antes trajetórias distintas, frequentemente complementares. Importa, pois, dotá-las de um padrão de especialização que consolide vantagens competitivas em setores estratégicos para determinadas regiões e, pelo alargamento da base económica, contrarie as vulnerabilidades que resultem da dependência excessiva de um único setor ou da escassa densidade. O **reforço da competitividade dos sistemas urbanos** deve, pois, assentar num equilíbrio entre especialização e uma diversificação funcional que garanta capacidade perante a mudanças tecnológicas, económicas ou demográficas e no incentivo à articulação dos atores locais e regionais.

### **3.2. A cidade como fator de organização da provisão pública**

É conhecido o modo como dimensões essenciais do Estado se desligaram do território e de muitas populações, reforçando um enfraquecimento já em curso e deslaçando a provisão pública. Não é aceitável que isso prossiga, estimulando o próprio abandono de funções privadas essenciais para vida das populações. Pelo contrário, a **reorganização da provisão pública** – da justiça à administração tributária, da saúde à educação – é urgente e deve tomar como referência cada sistema urbano polarizado pelas cidades, articular dentro dele as diferentes escalas (do que é quotidiano e tem de ser muito próximo ao que pode assentar em acessibilidades e mobilidades bem organizadas), assegurando níveis de cobertura do território que não tolerem abandonos. Se são conhecidos os problemas da baixa densidade, é também claro que nalguns territórios de maior densidade a pressão sobre os serviços é imensa, condicionando a equidade e a qualidade do atendimento. Assim, importa responder à diferenciação territorial, encontrando mecanismos complementares de melhorar a acessibilidade das populações de forma a garantir o acesso nos lugares com menor provisão de serviços. Importa ainda potenciar a digitalização como fator de equidade, sabendo já de antemão quais são os riscos que esta traz para os grupos mais vulneráveis. Assim, para lá de cada oferta pública setorial, cuja coerência é importante, interessa também a coerência desta com as atividades privadas. A existência de um referencial estrutural, que hierarquize prioridades tendo por base a conciliação de critérios de eficiência e equidade, é certamente um passo a seguir.

### **3.3. A cidade como lugar de promoção do bem-estar**

A rede de cidades e os sistemas urbanos que a partir dela se configuram são catalisadores essenciais do bem-estar proporcionado no território. É a partir destas aglomerações que se estruturam as funções (sistemas de acesso a serviços diversos, de equipamentos e infraestruturas, de urbanidades múltiplas) facilitadoras e qualificadoras da vida das populações, sendo isso resultantes da qualidade da urbanidade que se alcance e difunda. Inversamente, a vulnerabilidade das redes de cidades contagia e amplifica a fragilidade das regiões por elas animadas. Por isso, a política pública deve centrar-se na **requalificação das amenidades ambientais, sociais, económicas e culturais** que assegurem melhorias constantes nos espaços de vida quotidianos para os que com ela têm uma relação de proximidade. A organização do acesso à saúde, à educação, à habitação, à mobilidade e ao emprego, contextualizada ambientalmente, parece ser um referencial essencial para esta finalidade.

### 3.4. A cidade como elemento de ligação à baixa densidade

A dualidade rural/urbano enquanto categoria dicotómica desfez-se há muito. Para lá das porosidades que sempre terão existido, as forma de vida das cidades e das pequenas aglomerações que lhes estão próximas estão hoje ligadas pela forma que os sistemas de emprego e de sociabilidade foram assumindo, numa interligação acelerada pelas mobilidades e pelo acesso aos serviços públicos, da educação à saúde. Isto não quer dizer que a capacidade de concentração e de difusão das cidades, nas suas diferentes dimensões, não continue a ser relevante e essencial, sendo um óbvio elemento de diferenciação relativamente aos espaços que lhe estão próximos. Ora, é este conjunto de circunstâncias que tornam as relações de proximidade a base do alargamento de um papel específico das cidades no território: a qualificação e consolidação do que se tem designado “baixa densidade”. A estruturação de cada núcleo urbano relativamente mais denso no respetivo território deve, por isso, ser encarada numa dupla perspetiva: a do reforço da sua própria condição urbana e a dos mecanismos de **articulação com os territórios sob sua influência**. O acesso à administração pública e às funções do estado, aos serviços de interesse comum, a mobilidade e as funções terciárias privadas são pontos deste tipo de organização do espaço.

### 3.5. A cidade como lugar da democracia

A democracia funda-se, exprime-se e aprofunda-se no espaço público. Trate-se da participação política, da criatividade individual e coletiva, da vida cultural ou da construção das solidariedades e das identidades coletivas, a vida urbana e os seus recursos materiais e relacionais são uma condição indispensável da democracia nas suas diversas dimensões. Não há, de facto, vivência democrática robusta sem proximidade e convergência de modos de vida num espaço comum como é a cidade. Além do que aqui já se referiu em termos materiais, **a dimensão imaterial da vida coletiva reforça-se na cidade** e é avivada por ela. Por isso, a valorização das cidades enquanto recurso para a organização e a coesão do território nacional – isto é, enquanto fatores de desenvolvimento – assume todo o seu significado político e democrático.

## 4. Recomendações

Há um conjunto de questões que é razoável apontar como condições prévias e princípios de ação que ajudam a concretizar uma forma de desenvolvimento do território assente nas cidades e nos sistemas urbanos. Trata-se, no essencial, de valorizar a coordenação inerente a uma **política de cidades** e de a concretizar melhor através, designadamente, de:

### i) Políticas de planeamento.

É necessário compaginar a estruturação do território urbano e regional com uma cultura de planeamento capaz de reconhecer os sistemas urbanos pertinentes e de lhes dar centralidade, ao mesmo tempo que se lhes confere capacidade de intervenção. O planeamento necessário para amplificar a capacidade de intervenção, de articulação e de diferenciação funcional dos sistemas urbanos, deve ser alinhado com a assunção da responsabilidade inerente à sua condição de motores de coordenação, articulação e propagação dos processos de desenvolvimento territorial.

### ii) Políticas de compromissos.

É indispensável desenhar compromissos dentro de cada território urbano (sistemas urbanos intermunicipais, eixos urbanos e respetivas áreas de influência) e de lhes dar centralidade, fazendo-o ao mesmo tempo entre territórios metropolitanos e não-metropolitanos, tendo em vista ganhos de desenvolvimento e de eficiência, ambos ponderados por princípios de justiça espacial.

### **iii) Políticas de capacitação do sistema de governação.**

É vital que os instrumentos de desenvolvimento e de coesão sejam acompanhados por iniciativas de capacitação das entidades que os concretizam e desenvolvem. A desigualdade verificada na capacitação dos sistemas de gestão e de governação territorial (responsáveis pelo alargamento constante do fosso existente) deve ser contrariada com a implementação de um programa de capacitação, à escala dos sistemas urbanos, capaz de estancar e de suprimir esta fonte de aprofundamento das desigualdades.

### **iv) Políticas de monitorização e avaliação.**

É imprescindível dotar a política de cidades de instrumentos de monitorização que detetem e acompanhem os ganhos de bem-estar nos sistemas urbanos. As cidades e os sistemas urbanos que a partir delas se estruturam devem ser dotados de instrumentos específicos de recolha sistemática de informação estatística que permitam alimentar sistemas de suporte ao planeamento que informem políticas, programas e decisões. Devem ainda fomentar a comunicação e a participação alargada, ao mesmo tempo que viabilizam a incorporação dos resultados dessas interações nas diferentes fases dos ciclos de planeamento.

José Reis (coord.), Carlos Gonçalves, Eduarda Marques da Costa, Fernando Nunes da Silva, José António Bandeirinha e Teresa Sá Marques