

Repensar as cidades de média dimensão****

0. INTRODUÇÃO

As alterações que no decurso dos últimos anos vêm ocorrendo nos planos económico, político e social justificam uma revisão profunda das questões urbanas. De facto, este conjunto de alterações passa também pela reconfiguração do território e da hierarquia dos lugares, obrigando à redefinição dos conceitos, ao reajustamento dos pontos de vista teóricos e à revisão das políticas e estratégias de actuação vulgarmente utilizadas neste domínio.

A crescente globalização da economia, o reforço dos serviços, da investigação e da informação no processo produtivo, as alterações correlativas na composição das sociedades e nos valores culturais e a transferência das condições de regulação do Estado para os níveis de poder local colocam actualmente novos desafios às cidades, embora lhes atribuam também novas possibilidades de resposta.

Sobre a situação das cidades globais neste novo panorama tem sido produzida recentemente alguma bibliografia. Contudo, o caso das cidades de média dimensão continua a ser um tema pouco frequente. O presente artigo procura, justamente, reflectir sobre as possibilidades e os problemas que, no novo contexto, se colocam às cidades de média dimensão e discutir as estratégias de actuação que se afiguram mais convenientes. Com base numa análise geracional, procuram-se identificar as mudanças ocorridas nos planos económico, social e territorial que justificam uma nova posição destas cidades no quadro económico-territorial e os seus reflexos na filosofia e nas estratégias de desenvolvimento regional e urbano.

* Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa.

** Centro de Estudos Geográficos, Universidade de Lisboa.

*** CIDEC — Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos.

**** Este texto corresponde a uma versão alargada de um documento originariamente preparado para apoiar a elaboração do Plano Estratégico da Cidade de Évora (1992-1993). Ao presidente da Câmara Municipal de Évora, Dr. Abílio Fernandes, e a todos os membros do Gabinete da Cidade agradecemos a oportunidade que nos foi dada para debatermos publicamente o conjunto de ideias aqui expostas.

1. O PASSADO: OS ANOS 60 E A POLÍTICA DAS CIDADES MÉDIAS

1.1. O PANO DE FUNDO

Nos anos 60 as cidades de média dimensão tornaram-se objecto de atenção particular nas políticas de desenvolvimento e ordenamento do território em diversos países europeus. Este facto correspondeu à emergência de novas preocupações e à formação de uma cultura técnica comprometida com o crescimento da economia, mas já sensível à problemática regional. Era, finalmente, o despertar das consciências pública e política para a questão dos desequilíbrios regionais face às denúncias do meio académico e da comunicação social.

Os objectivos do planeamento colocar-se-iam doravante em dois planos distintos:

- Por um lado, dever-se-ia garantir a continuação do processo de crescimento da economia, aumentando a produtividade e melhorando as condições de acumulação e distribuição de riqueza;
- Por outro lado, procurar-se-ia corrigir eventuais desarranjos na organização do território, evitar os inconvenientes da excessiva concentração tanto de população como de actividades e fomentar a mobilidade dos factores de produção, estimulando, assim, mecanismos de desconcentração.

A definição das estratégias a seguir continuou a manifestar a ressonância das teses do desenvolvimento polarizado (protagonizadas pela teoria dos pólos de crescimento de François Perroux). Insistia-se num modelo de desenvolvimento confiante nas virtudes da concentração (do capital em grandes empresas, das actividades em áreas geográficas bem definidas) e na capacidade de difusão centrífuga dos benefícios do crescimento económico, dos pólos para os respectivos *hinterlands*.

Foi esta concepção polarizada e difusionista dos processos de desenvolvimento que justificou, em larga medida, a atenção dedicada aos centros urbanos nas políticas regionais: a eles associavam-se, em regra, economias externas que interessava aproveitar. Mas as novas preocupações deveriam reorientar a selecção dos núcleos a privilegiar; nem todos ofereciam as mesmas garantias de eficácia económica, nem satisfaziam o propósito do equilíbrio regional.

1.2. AS CIDADES MÉDIAS E A VISÃO GEOMÉTRICO-FUNCIONALISTA DO ESPAÇO

Foi naquele ambiente que se assistiu ao reconhecimento das potencialidades das cidades médias e à sua valorização no domínio das políticas regionais.

O conceito encerrava um critério de natureza quantitativa, relacionado com a dimensão da população residente: identificar um centro urbano como «cidade média» era, fundamentalmente, caracterizá-lo em função do peso demográfico.

Muito embora se associassem ao conceito de cidade média juízos de natureza dimensional, os parâmetros utilizados na sua classificação eram relativamente vagos; os quantitativos populacionais que balizavam a classe das «cidades mé-

dias» variavam segundo os autores e, sobretudo, de acordo com a realidade nacional a que respeitavam. No contexto da hierarquia urbana do Reino Unido ou da RFA, não seria de estranhar que uma cidade de dimensão média alcançasse o meio milhão de residentes; em contrapartida, no caso dinamarquês, português ou grego, corresponderiam, em regra, a centros urbanos com uma população variável entre 10 000 e 100 000 habitantes.

O conceito de cidade média tinha, a par de um sentido fundamentalmente dimensional, um significado funcional: para além de constituírem centros urbanos de tamanho médio, correspondiam, em geral, a centros administrativos de nível secundário com um *hinterland* de escala regional.

Foi o «tamanho razoável» das cidades médias que justificou a sua participação nas políticas de desenvolvimento e ordenamento do território na década de 60. Privilegiar e favorecer a localização das actividades e da população naqueles centros urbanos significava também evitar (e nalguns casos inverter) a excessiva (e, portanto, desvantajosa) concentração nas grandes metrópoles. Mais do que isso, significava desconcentrar sem comprometer o processo de desenvolvimento preconizado: as cidades médias — pensava-se — eram, para além das grandes cidades, as únicas cuja dimensão garantia a ocorrência de economias externas e às quais se associavam *hinterlands* suficientemente vastos para permitirem a difusão alargada dos benefícios da concentração de actividades.

De resto, num período de profunda convicção na relação entre dimensão urbana e dinamismo demográfico e sócio-económico parece natural que as cidades médias tenham sido entendidas como as únicas alternativas viáveis à concentração nas grandes metrópoles.

O reforço das cidades médias cumpria, assim, uma dupla função:

- Por um lado, colocava-se ao serviço do propósito de reequilíbrio do território, designadamente porque concorria para a constituição de uma malha urbana mais conforme ao modelo ideal geométrico-funcionalista, protagonizado pela teoria dos lugares centrais (Christaller, 1933);
- Por outro lado, permitia prosseguir o modelo de desenvolvimento polarizado.

1.3. A POLÍTICA DAS CIDADES MÉDIAS, OU COMO SE PROCUROU COLOCÁ-LAS AO SERVIÇO DO DESENVOLVIMENTO REGIONAL

No seguimento do que foi referido, diversos países europeus puseram em marcha uma política de desenvolvimento e ordenamento do território assente no reforço das cidades médias.

Na maior parte dos casos procurou-se fortalecer o papel das metrópoles regionais e, a um nível inferior, das capitais de província, sobretudo para contrariar tendências de pesada macrocefalia.

A administração central desenvolveu então um conjunto de medidas tendentes a favorecer a concentração de actividades naquele tipo de cidades. A criação de emprego sob o estímulo directo do sector público e os programas de incentivos

à desconcentração produtiva aumentaram o potencial económico das cidades médias; algumas das maiores empresas industriais abriram estabelecimentos em cidades de província, contribuindo para a modificação da base económica desses centros urbanos. Paralelamente, procedeu-se à redefinição da rede de equipamentos (de educação e saúde, sobretudo) segundo as novas prioridades e melhorou-se a oferta dos serviços sociais nos centros regionais.

A política das «metrópoles de equilíbrio» fomentada pelo governo francês durante os anos 60 é um dos melhores exemplos da forma como se colocaram (ou procurou colocar) as cidades médias ao serviço do desenvolvimento regional. O critério de selecção das cidades a privilegiar denunciava uma preocupação correctiva e equilibrante tanto pela sua posição geográfica como hierárquica (grandes cidades de nível regional cuja localização seguia de perto a geometria do hexágono francês). As medidas preconizadas, por seu turno, revelavam o envolvimento da administração central e assentavam sobretudo na criação de equipamentos estruturantes, emprego público e no incremento da centralidade (aeroportos, conexão com as vias de comunicação fundamentais...)¹.

Mais tarde, já na década de 70, alguns países continuaram a dedicar uma atenção particular às cidades médias. Contudo, a óptica seria já consideravelmente distinta: procurar-se-ia sobretudo, no novo contexto de recessão, reequipar os centros urbanos, reabilitar o património edificado e melhorar as condições de vida locais.

**A visão convencional das cidades médias (anos 60):
síntese dos principais aspectos**

[QUADRO N.º II]

Critérios de caracterização	Dimensão demográfica (associada às vantagens decorrentes de economias externas). Posição hierárquica no seio da rede urbana nacional (papel de articulação entre os níveis superiores e inferiores). Área de influência de nível regional (capacidade difusora à escala regional).
Papel nas políticas de desenvolvimento e ordenamento do território	Pólos regionais estimuladores do crescimento económico e do reequilíbrio territorial. Políticas de intervenção estatal centradas em: <ul style="list-style-type: none">• Melhoria das condições de atractividade e recepção de investimento exógeno (sobretudo infra-estruturas);• Criação de equipamentos e serviços sociais de âmbito regional;• Melhoria das condições de acessibilidade aos centros urbanos de escalão superior. Reorientação nos anos 70, privilegiando: <ul style="list-style-type: none">• Reequipamento;• Reabilitação do património edificado;• Melhoria das condições de vida.

¹ Refira-se, a título de exemplo, que em Portugal a política das cidades médias nunca conheceu grande projecção. Muito embora a política económica nacional assumisse, já nos finais dos anos 60, o propósito da correcção dos desequilíbrios regionais, designadamente por via da reorganização

2. NOVAS REALIDADES, NOVOS DESAFIOS PARA AS CIDADES DE MÉDIA DIMENSÃO

A reconfiguração da geografia das actividades e do dinamismo económico e a redefinição da hierarquia dos lugares são alguns dos aspectos que, no plano territorial, acompanham as transformações recentes das sociedades actuais. As alterações nas formas de organização empresarial e nos processos de produção, por um lado, e as transformações correlativas dos padrões de consumo, dos valores culturais e da composição das sociedades, por outro lado, vêm justificando a revisão das lógicas de localização e, por consequência, o modo como se vêem e apreciam os lugares. Além disto, num mundo onde tudo está cada vez mais próximo e é cada vez mais interactivo os velhos arranjos espaciais tendem a dar lugar a novas configurações territoriais baseadas nos aspectos relacionais e estruturadas de forma reticular.

Este novo contexto justifica naturalmente um (novo) olhar sobre as cidades de média dimensão que não atenda apenas ao seu peso demográfico, mas que, por oposição à noção de «cidade média», assuma e saliente a sua posição estratégica num território que deve ser visto e entendido topologicamente.

2.1. DA «CIDADE MÉDIA» À «CIDADE INTERMÉDIA»: UM NOVO CONCEITO OU UMA OUTRA PERSPECTIVA?

Desde meados da década de 80 vimos assistindo a um recrudescimento genérico do interesse pela cidade. Este facto tem fomentado a reflexão científica em torno das questões urbanas, induzindo, por seu turno, alterações no modo como se vêem as cidades, como se entende o seu papel no presente contexto económico-cultural e como se encara a forma considerada mais conveniente para intervir.

Ao mesmo tempo que os centros urbanos (de um modo geral) são redescobertos como elementos estruturantes do território e potenciadores de dinâmicas de desenvolvimento (DATAR, 1990), a cidade de média dimensão volta a estar hoje no centro das atenções de técnicos e políticos. Contudo, a questão já não se coloca nos moldes em que se colocou na década de 60: o novo contexto económico, as reconfigurações territoriais correlativas e os desafios que se lhes associam obrigam à reformulação das estratégias a prosseguir e, de modo mais profundo, a uma verdadeira reinterpretação do que é e pode ser uma «cidade média».

É neste contexto de transformação da forma como se percebe (e procura actuar sobre) a realidade em mudança que se assiste à substituição do conceito

da rede urbana (com a finalidade de dotar as populações de equipamentos mínimos, concentrados a distâncias razoáveis) e da expansão desconcentrada da indústria e dos serviços (apoiada em pólos de crescimento), nunca houve o empenho da administração central necessário à concretização daquele tipo de propósitos.

Na verdade, se há a registar algum reforço na importância das cidades médias portuguesas no passado próximo, isso dificilmente pode ser compreendido na sequência daquele tipo de políticas. Na maior parte dos casos correspondem a fenómenos mais recentes, associados sobretudo às transformações políticas e sócio-económicas dos anos 70 (Ferrão, 1988; Gaspar e Jensen-Butler, 1992).

de «cidade média» pelo de «cidade intermédia/intermediária»² (Gault, 1989). Aliás, não se trata rigorosamente da substituição de um conceito por outro, distinto e independente do primeiro; é antes uma nova concepção, mais rica e alargada, que emerge da velha perspectiva e vai tomando o seu lugar.

Do conceito antigo de «cidade média», a noção de «cidade intermédia» recupera o sentido positivo da dimensão equilibrada e razoável. A expressão remete-nos para a ideia de uma cidade suficientemente grande, sem o ser, contudo, em demasia (portanto, acima do limiar crítico do desenvolvimento e com as vantagens de gestão e vivência urbana próprias das cidades mais pequenas).

Apesar de o conceito de «cidade intermédia/intermediária» encerrar ainda uma noção dimensional, a sua identificação parece ultrapassar já o plano dos critérios estatísticos. Na verdade, se a ideia de «cidade média» nos remetia directamente para os números e para os aspectos quantitativos (dimensão em função do número de habitantes e posição no *ranking* urbano), a noção de «cidade intermédia/intermediária», pelo contrário, tem implícitos valores de natureza qualitativa; por outras palavras, não é já a dimensão média que caracteriza exclusivamente, ou até de forma fundamental, uma «cidade intermédia/intermediária».

O novo conceito (ou a nova perspectiva) sublinha os aspectos relacionais e sobretudo as formas de organização reticulares. O duplo sentido de intermédio/intermediário sugere a ideia de um espaço de relações (entre cidades e entre cidades e regiões), estruturado em nós e fluxos, onde a «cidade intermédia» é (ou pode e deve ser) um medianeiro, um ponto de encontro e de passagem obrigatória.

Nesta perspectiva, a cidade média já não é (apenas ou essencialmente) um centro situado a meio da hierarquia urbana; é, sobretudo, uma cidade integrada (ou com possibilidades de integração) no circuito de relações que se estabelecem no seio dos sistemas urbanos nacional e internacional, um intermediário (efectivo ou potencial) entre territórios situados em dimensões distintas (as «cidades globais», de um lado, e os territórios marginais e esquecidos, do outro). Trata-se, em suma, da passagem de uma perspectiva hierárquica e ordinal para uma concepção reticular e relacional do território e das cidades, que reforça o valor da posição geo-estratégica dos centros urbanos de média dimensão.

Além disto, o conceito de «cidade intermédia/intermediária» joga com o sentido do movimento, do dinamismo, remete-nos para o futuro (Gault, 1989). Uma situação «intermédia» é um momento numa trajectória, uma posição que precede uma outra, a construir ou a conquistar. Por extensão, também o conceito de «cidade intermédia» conhece este sentido optimista e empreendedor: associa-se-lhe a ideia de uma cidade com possibilidades de afirmação, nacional e internacional, nos sistemas urbanos em que participa.

O carácter dinâmico deste novo conceito tem ainda uma vantagem adicional que decorre do facto de admitir que os novos contextos relacionais (rede de transportes, mercados, interacção transfronteiriça...) podem recriar condições de centralidade.

² Note-se, a propósito, que a expressão francesa *ville intermédiaire* — que vem substituindo o conceito convencional de «cidade média» (*ville moyenne*) — encerra, na verdade, um sentido duplo e intencionalmente ambíguo de «intermédio» e «intermediário».

Neste sentido, é possível esperar a ressurgência de cidades, esquecidas ou marginalizadas no passado recente, mas favorecidas por novas situações geo-estratégicas.

Em conclusão, pode procurar-se resumir em três pontos fundamentais aquilo que o conceito de «cidade intermédia/intermediária» tem de realmente novo:

- A ideia de que a importância (efectiva e potencial) da cidade releva menos da sua dimensão do que do modo como se articula com as restantes componentes do sistema urbano;
- A valorização dos aspectos qualitativos, estratégicos e relacionados com a capacidade de afirmação da cidade ao nível nacional e internacional;
- A substituição do sentido estático e rigidamente hierarquizado de sistema urbano por um conceito mais dinâmico e interactivo.

2.2. «TERRITÓRIO-REDE» E «CIDADES INTERMÉDIAS»

A emergência do conceito de «cidade intermédia/intermediária» traduz, em larga medida, a alteração nas lógicas que presidem à organização do território. De certo modo, corresponde ao reconhecimento de que estão em curso transformações profundas no cenário sócio-económico; mas é também a aceitação de que as condições actuais da sociedade e da economia colocam novos desafios aos sistemas urbanos e justificam, por isso, a formação de um novo modelo de desenvolvimento e de uma nova concepção do papel que a cidade pode e deve desempenhar no cenário em configuração. Trata-se, em suma, de valorizar o que Camagni (1993) designa por «lógica de organização espacial em rede», por oposição às lógicas «territorial» e «competitiva», predominantes em períodos anteriores.

A) *O novo contexto económico e social e seus reflexos territoriais: a revalorização das cidades*

A crise dos anos 70 e da primeira metade dos anos 80 constitui, efectivamente, um período de ruptura nas sociedades ocidentais. Mais do que uma simples flutuação conjuntural das condições económicas — e de acordo com o que vem sendo defendido por diversos autores (sobretudo a partir dos contributos da escola regulacionista francesa) —, correspondeu a uma crise estrutural do capitalismo fordista, acelerada subitamente pelas perturbações no domínio energético, e a uma mudança no modo de regulação.

Da crise e do processo de reestruturação da economia está a emergir um novo cenário económico, em que se salienta:

- i) O apelo à inovação: como nunca, importa inovar (na concepção dos produtos, no processo de produção, na sua apresentação e distribuição, nos figurinos organizacionais...) para reagir às flutuações rápidas da procura e sobreviver num contexto concorrencial de forte agressividade;
- ii) O reforço dos serviços, em especial do terciário especializado de apoio à produção (investigação, concepção, *design*, gestão, *marketing*...);

- iii) O desenvolvimento de novas formas de organização empresarial, quer pelo aprofundamento de soluções de «quase-integração vertical» em torno de grandes firmas (que configuram redes estrelárias de empresas fornecedoras, subcontratadas, consultoras...), quer pela estruturação de redes de PME baseadas em relações de parceria; em ambos os casos procura-se aumentar a flexibilidade organizacional e a capacidade de resposta à instabilidade do mercado;
- iv) A tendência de globalização da economia: é cada vez mais urgente estar em contacto com os principais centros de inovação, conhecer e participar nos mercados supra-regionais (e internacionais) e aproveitar a diversidade de contextos territoriais, de acordo com as vantagens específicas que oferecem às diferentes fases do processo produtivo;
- v) A crescente flexibilidade dos sistemas de produção: esta é a tendência fundamental do cenário que agora se configura (Scott, 1989) e reúne alguns dos aspectos definidos nas alíneas anteriores; trata-se, em suma, de um esforço genérico no sentido da criação de esquemas mais flexíveis de produção e organização empresarial que garantam às empresas uma adaptação rápida às alterações na procura³.

As transformações no sistema de produção, associadas à fase do capitalismo que agora se inaugura (o pós-fordismo), fazem-se acompanhar naturalmente por alterações significativas no plano sócio-cultural.

Modifica-se a composição social (Castells, 1982): ao mesmo tempo que ocorre a contracção do proletariado industrial e o desenvolvimento complementar dos assalariados do sector dos serviços, assiste-se a uma bipolarização da sociedade; por um lado, individualizam-se novos grupos sociais relacionados com os quadros e os profissionais altamente qualificados; por outro lado, degradam-se as condições de emprego dos segmentos mais desfavorecidos e acentuam-se as situações de exclusão social. É, sobretudo, àquele primeiro grupo que se devem associar a alteração em curso dos estilos de vida (*child free families, yuppies...*) e os seus reflexos nos valores culturais e nos padrões de consumo.

O ambiente, o património histórico e arquitectónico, a cultura e o lazer tornam-se, por seu turno, aspectos fundamentais da nova concepção de «qualidade de vida». Doravante as exigências no que respeita aos equipamentos e aos elementos que enquadram o quotidiano passam, em larga medida, por estes domínios. É um facto que justifica a reavaliação dos atributos dos lugares e obriga a uma transformação das estratégias e da prática do planeamento.

Ao pós-fordismo associam-se ainda transformações no plano político e institucional: a crise do sistema de produção fordista foi também a crise do

³ Veja-se o caso do recurso à robótica e à informática e os seus benefícios na criação de condições técnicas particularmente maleáveis, já que garantem a adaptação rápida do aparelho produtivo a novas tarefas. A desintegração vertical e o fomento de relações de subcontratação ou parceria, por exemplo, fomentam também a flexibilidade funcional na medida em que permitem alterar a estratégia de produção pela simples recombinação das ligações interempresariais.

modelo de Estado keynesiano, forte e providencial. Hoje reforçam-se as tendências de redução da intervenção pública: é a afirmação de um novo modelo de Estado — o «Estado minimal» (Benko, 1990) — mais descomprometido, menos regulador, de carácter liberal.

Simultaneamente, assiste-se a uma recomposição profunda do quadro de relações institucionais que, no caso europeu, é fortemente ampliada pela integração comunitária: por um lado, reduz-se o poder da administração central nacional, seja pela afirmação e consolidação de um nível de poder comunitário (supranacional), seja pela transferência das funções de regulação para os níveis regional e municipal (infranacionais); enquanto isto, desenvolvem-se as articulações entre os diversos agentes locais, públicos e privados, na condução das dinâmicas de desenvolvimento e estabelecem-se novas relações de solidariedade entre territórios, próximos nos interesses e nas especificidades, ainda que distantes do ponto de vista físico-geográfico e administrativo (Mayer, 1989). A aplicação efectiva do princípio da subsidiariedade no interior da Comunidade Europeia contribuirá certamente para o reforço deste conjunto de tendências.

A evolução recente da economia e da sociedade tem sido acompanhada pelo esboço de novas tendências de organização espacial. Os estudos mais recentes sobre a dimensão territorial da nova ordem geo-económica têm salientado, em especial, dois eixos de evolução estreitamente associados: (i) em primeiro lugar, o reforço do papel das cidades enquanto elementos estruturantes do território e motores do desenvolvimento regional; (ii) paralelamente, a formação de arranjos territoriais fisicamente descontínuos, assentes em estruturas reticulares fortemente conectadas, levando à emergência de «configurações territoriais do tipo arquipélago» (Ferrão, 1992).

Na verdade, as cidades, em geral, apresentam especificidades que lhes garantem uma posição privilegiada no presente contexto sócio-económico:

- A existência de universidades e centros de investigação permite a criação de ambientes favoráveis à inovação;
- Os estabelecimentos de ensino e formação tendem a favorecer a criação de reservas locais de mão-de-obra qualificada;
- A concentração e diversidade de actividades potencia o estabelecimento de redes locais de empresas e a interacção dos agentes económicos; além disso, existe em muitos casos a oferta de serviços especializados de apoio à produção;
- A existência de infra-estruturas de transporte e telecomunicação (aeroportos, gares, teleportos...) facilita os processos de internacionalização das empresas e dos territórios; acresce que a cidade ocupa, por tradição, uma posição privilegiada no domínio da produção e distribuição da informação, o que reforça o seu papel na estruturação do espaço económico (Goddard, 1989);
- Por fim, há a registar as questões que se prendem com a valorização da memória histórica dos lugares, a possibilidade de experiências estéticas e culturais e a oferta de espaços de lazer; a cidade reúne também vantagens nestes domínios, constituindo deste modo um ambiente particularmente favorável à atracção e retenção da mão-de-obra mais qualificada e, por extensão, à convergência de capital.

A par do reforço do significado das cidades na estruturação dos territórios, as tendências de reconfiguração económico-espacial vão no sentido do que Veltz (1992) considerou ser a afirmação de um «território-rede» — ou a «configuração territorial do tipo arquipélago» referida por Ferrão (1992) —, por oposição ao «território-zona» em desestruturação. Efectivamente, não se assiste só ao reforço do dinamismo dos centros urbanos; além disso, incrementam-se as interacções que se estabelecem entre eles (reforço das ligações interempresariais, culturais, políticas..., com efeitos nos fluxos de pessoas, capitais, ideias...) conduzindo à formação de verdadeiros subsistemas urbanos, mais ou menos internacionalizados, integrados e coerentes. O resultado parece ser, por outras palavras, a configuração de um território polarizado pelos centros urbanos mais dinâmicos, que mantêm entre si fortes relações de complementaridade funcional. Para além destes, ficam os espaços marginais («submersos») do ponto de vista económico e da participação nas redes que integram os «territórios de sucesso»: o mundo rural e os centros urbanos «esquecidos».

Este cenário pode suscitar situações graves de «descolagem» dos centros urbanos dinâmicos relativamente aos seus tradicionais territórios de *hinterland*. É um novo quadro de organização territorial que parece corresponder a uma inflexão radical nas relações entre a cidade e a região, cujo paralelo só pode ser encontrado, provavelmente, na Idade Média e em períodos anteriores. De facto, a vitalidade das cidades tem surgido nos últimos séculos estreitamente associada ao dinamismo das áreas que polarizam, de tal modo que as oscilações mais ou menos cíclicas de situações favoráveis ou de crise em cada região se têm reflectido no respectivo pólo urbano. Esta integração orgânica entre a cidade e a região envolvente tende agora a dar lugar a um outro tipo de integração, entre espaços por vezes distantes entre si; hoje o dinamismo das cidades não se associa necessariamente ao das áreas envolventes.

Ora, enquanto nos anos 70 uma das questões fundamentais da problemática do desenvolvimento residiu em saber se a afirmação de pólos regionais desencadearia de forma mais intensa efeitos positivos de centrifugação (*spread-effects*) ou efeitos negativos centrípetos (*backwash effects*), nos anos 90 as questões a debater são outras. Importa discutir se desaparecerão os laços de solidariedade entre as cidades e as regiões que historicamente as alimentaram, integrando-se as primeiras em sistemas dinâmicos e em expansão e remetendo-se as segundas para uma posição subalterna e marginal. Retomando a diferenciação proposta por Benko e Lipietz (1992) entre «as regiões que ganham nos países que perdem» e «as regiões que ganham nos países que ganham», cabe perguntar: não se correrá o risco de muitas das cidades (nomeadamente de média dimensão) se transformarem justamente em «cidades que ganham em regiões que perdem»?

B) O caso das «cidades intermédias»: dimensão, posição hierárquica e dinamismo urbano — uma relação em mudança

1132 Nem todos os centros urbanos parecem estar igualmente preparados para os desafios que o novo contexto económico-territorial oferece. Estudos realizados nos

últimos quinze anos sobre a realidade urbana dominante em países da Europa comunitária e nos EUA têm obtido resultados aparentemente contraditórios no que se refere às cidades de média dimensão: por um lado, sublinha-se o dinamismo demográfico e económico evidenciado por este tipo de centros urbanos, que não raro supera o das grandes aglomerações; por outro lado, reconhece-se o enfraquecimento de alguns dos níveis médios de vários sistemas urbanos nacionais.

O dinamismo evidenciado pelas cidades de média dimensão resultaria da confluência de dois tipos de factores, uns endógenos (manutenção de saldos fisiológicos relativamente elevados, reforço da capacidade de retenção de pessoas e investimentos...) e relacionados com as características de cada aglomerado, outros exógenos, associados a tendências de âmbito mais global (descentralização administrativa, desconcentração de actividades económicas a partir das grandes aglomerações...).

O enfraquecimento de alguns dos níveis médios dos sistemas urbanos nacionais resulta igualmente da confluência de dois tipos de factores, mas neste caso de sentido divergente: transferência para centros urbanos de nível hierárquico mais elevado de funções (actividades e serviços) fortemente exigentes em contactos pessoais directos e em emprego qualificado; transferência para aglomerações de menor dimensão, mas bem servidas por redes de transporte e comunicação e com níveis salariais médios menos elevados, de funções standardizadas e rotinizadas.

Como conciliar estes dois resultados? A verdade é que apenas aparentemente eles são contraditórios. A consideração conjunta das duas situações referidas permite, aliás, pôr em causa duas ideias com grande aceitação nos anos 60.

A primeira diz respeito à identificação, abusiva, entre dimensão populacional e dinamismo demográfico e sócio-económico. A evolução bastante positiva evidenciada por numerosas cidades de média dimensão vem confirmar que não existe qualquer fatalismo que leve à marginalização crescente das aglomerações que não ocupam uma posição cimeira em termos demográficos, como os modelos de organização territorial do tipo centro-periferia deixavam prever.

A segunda ideia popularizada a partir do pós-guerra associa, também de forma abusiva, a posição que cada lugar ocupa na hierarquia do respectivo sistema urbano com o grau de dinamismo sócio-económico. A realidade veio demonstrar, no entanto, que os sistemas urbanos nacionais se organizam cada vez menos de uma forma fechada e rigidamente hierarquizada. A crescente internacionalização das economias e das sociedades actuais e ainda o facto de diferentes centros urbanos se poderem especializar em actividades bem distintas permitem explicar a ocorrência de situações em que, por exemplo, a uma posição hierárquica relativamente elevada ao nível nacional corresponde uma abertura ao exterior reduzida ou mesmo nula (sedes administrativas de nível regional) ou, pelo contrário, a uma posição modesta no interior do sistema urbano nacional se opõe um forte dinamismo económico e uma presença significativa ao nível internacional. Em síntese, da posição que cada lugar ocupa na hierarquia urbana não é possível deduzir, mecanicamente, o grau de dinamismo demográfico e sócio-económico que possui.

Podem então dizer-se que o dinamismo demográfico e económico de um número significativo de cidades médias surpreendeu face às perspectivas de crescente

concentração então dominantes, embora não pareça legítimo generalizar essa situação à totalidade ou mesmo maioria deste tipo de aglomerações urbanas.

Que factores podem explicar o dinamismo inquestionável de um número, apesar de tudo, tão significativo de cidades de média dimensão? G. Tornqvist (1988) tentou, justamente, responder a esta questão, procurando identificar as características partilhadas por centros urbanos «de sucesso» de dimensão média e pertencentes a diversos países europeus. A investigação efectuada permitiu detectar sete factores fundamentais:

- i)* Boa rede de comunicações, interna e com o exterior (nível nacional e internacional);
- ii)* Nível de instrução e de capacidade de investigação superior à média;
- iii)* Ambiente residencial atractivo para os segmentos qualificados da população activa;
- iv)* Diversidade significativa de oportunidades de emprego;
- v)* Núcleo urbano central eficiente;
- vi)* Forte apoio às actividades de âmbito cultural;
- vii)* Empenhamento activo das instituições públicas na vida da cidade.

A identificação destes sete factores recorrentes indicia a verdadeira razão do dinamismo evidenciado recentemente por muitas cidades de média dimensão: é dentro deste escalão dimensional que se torna mais fácil estimular e garantir a coexistência desses factores. Os centros urbanos onde foi possível fazer convergir os efeitos benéficos dessas várias características tornam-se, por outro lado, relativamente imunes ao movimento de dupla sangria, ascendente e descendente, que tende a enfraquecer, como acima se referiu, os níveis médios de alguns sistemas urbanos nacionais.

O comportamento favorável evidenciado por um número significativo de cidades de média dimensão não deve, no entanto, iludir dois aspectos fundamentais.

Por um lado, a criação de uma dinâmica de internacionalização confrontar-se-á sempre, nestes casos, com a inexistência de funções características das cidades com funções de capital (sedes de grandes empresas, embaixadas, delegações comerciais...) e com a existência de um tecido muito marcado por PME, cujas dificuldades de internacionalização são bem conhecidas (Leo, Monnoyer-Longe e Philippe, 1991). As cidades de média dimensão surgem, assim, penalizadas em duas das principais vias de internacionalização (atração de investimento estrangeiro; presença nos mercados externos), mas mantêm um forte potencial no que se refere a estratégias de intercâmbio e cooperação internacional.

Por outro lado, deve referir-se que diversos autores (Benko e Lipietz, 1992; Venuti, 1990) têm identificado tendências recentes de neocentralismo favoráveis às grandes metrópoles, inversamente ao que se verificou durante os anos 70 (e mesmo 80), um período no qual as cidades de média dimensão e os sistemas regionais policêntricos se mostraram particularmente dinâmicos. Esta situação

não pode deixar de constituir um sério aviso face a visões demasiado triunfalistas baseadas na realidade dos anos 70.

3. DOS NOVOS DESAFIOS ÀS NOVAS ESTRATÉGIAS: A CONSTRUÇÃO DE UM FUTURO PARA AS «CIDADES INTERMÉDIAS»

O conceito de «cidade intermédia», tanto pelo que significa como pela realidade geo-económica que o contextualiza, justifica que se retome o debate sobre as estratégias de planeamento urbano e sobre o papel das cidades de média dimensão nas dinâmicas de desenvolvimento regional.

Ao mesmo tempo que os novos desafios do desenvolvimento fundamentam a reorientação das preocupações dos técnicos e dos políticos para a valorização dos ambientes favoráveis à inovação (social e económica) e para a concorrência interurbana, a filosofia de actuação, por seu turno, apela de forma crescente à mobilização dos agentes locais e faz emergir uma nova cultura política assente na gestão negocial (por oposição aos princípios administrativos prevaletentes no período anterior).

3.1. DAS PREOCUPAÇÕES SOCIAIS ÀS NECESSIDADES DE REESTRUTURAÇÃO PRODUTIVA: O SIGNIFICADO DA EVOLUÇÃO DOS ESTUDOS URBANOS NOS ÚLTIMOS QUINZE ANOS

Uma análise sistemática dos diversos estudos urbanos realizados a partir do início dos anos 80 permite identificar uma inflexão importante (Scott, 1992): a preocupação pelos espaços sociais (alojamento, organização das áreas residenciais, equipamentos, mecanismos de reprodução social...) tende a esbater-se face a um interesse crescente pelos espaços de produção e de circulação (estratégias de reestruturação produtiva, reconfiguração das redes de transporte e comunicações...).

As razões para essa inflexão parecem evidentes: superação (ainda que bastante desigual de cidade para cidade, de país para país) do período de crise dos anos 70 e início de uma nova fase, de contornos ainda indefinidos, mas que implica a necessidade de movimentos de reestruturação produtiva, empresarial, sócio-cultural, institucional e territorial bastante profundos.

Os custos previsíveis dessa inflexão parecem também claros: subalternização da solidariedade social face às preocupações (e necessidades) de eficiência económica e de competitividade internacional.

Esta inflexão no que se refere ao conteúdo dos estudos urbanos traduziu-se, contudo, num contributo essencial para um melhor conhecimento de mecanismos ou domínios económicos até então relativamente marginalizados. Salientaremos apenas aqueles que nos parecem mais relevantes para a problemática das «cidades intermédias»:

- O êxito da base económica urbana pressupõe a existência simultânea de uma intensa divisão social do trabalho e de economias externas claras;

- Situações sustentadas e duradouras de competitividade urbana implicam a existência de uma base produtiva sólida.

Por divisão social do trabalho entende-se, neste contexto, a ocorrência de uma forte complementaridade entre empresas e estabelecimentos relativamente especializados. Por outras palavras, uma estrutura produtiva baseada num tecido económico atomizado, em que as diferentes unidades estabelecem poucas relações (mercantis ou não) entre si — isto é, em que não existe uma divisão social do trabalho significativa —, será sempre frágil, dependente e vulnerável a mecanismos de concorrência horizontal (entre actividades do mesmo tipo). Pelo contrário, uma organização por fileiras produtivas, em que se verifica uma área nuclear de especialização acompanhada pelo desenvolvimento de actividades complementares, a jusante e a montante, permite um poder de competitividade global que cada empresa, por si, jamais conseguiria alcançar. Pode mesmo falar-se em «parceria de valor acrescentado» (Johnston e Lawrence, 1988), isto é, uma gestão solidária dos diversos agentes (económicos ou não) envolvidos numa mesma fileira produtiva. Uma das tarefas fundamentais reside, pois, na identificação, para cada cidade e tendo como ponto de referência a realidade existente e as potencialidades inaproveitadas, do tipo de fileiras produtivas que importa estimular e apoiar.

As economias externas constituem um factor crucial para a expansão e diversificação das diferentes fileiras produtivas. Na realidade, a produtividade das empresas não depende apenas das suas características internas (estrutura organizacional, processos produtivos utilizados, perfis de qualificação da mão-de-obra...), mas também do «ambiente» em que se inserem e das relações que com ele estabelecem. Uma aglomeração que congregue os sete «factores de sucesso» anteriormente identificados constitui um meio propício à consolidação da iniciativa e da inovação empresariais. Neste domínio, as «cidades intermédias» possuem — pelo menos teoricamente — dois trunfos importantes: a existência de uma rede densa de circulação informal de informação e uma proximidade «identitária» propícia à cooperação empresarial e institucional. No fundo, «todos» se conhecem, situação que pode garantir, à escala da cidade, uma projecção significativa a iniciativas mobilizadoras dos vários agentes económicos e estratégicas para o conjunto do tecido produtivo.

Importa, finalmente, salientar a ideia de que qualquer cidade apenas conseguirá afirmar-se como competitiva, em termos sustentados e duradouros, se possuir uma base produtiva sólida. Interpretações superficiais do processo de terciarização que caracteriza as sociedades de hoje fizeram crer que estaríamos numa fase pós-industrial, em que as actividades de serviços se sustentariam a si próprias. A visão pós-moderna da cidade (Harvey, 1987, 1989) tende a olhá-la exclusivamente como um centro de prestação de serviços de carácter mais ou menos mediático: o turismo, a cultura, as actividades financeiras, surgem como domínios susceptíveis de, por si próprios, garantirem o êxito da base económica das cidades onde se desenvolvem. A verdade é que, embora se reconheça que essas actividades constituem elementos essenciais para determinados tecidos urbanos, há que acrescentar duas outras

condições: a existência de mecanismos de integração orgânica com outras componentes da estrutura sócio-económica da cidade, de forma a evitar a constituição de «enclaves» dinâmicos mas marginalizadores das restantes situações, e o desenvolvimento de perfis de especialização diversificados, de modo a minimizar as consequências negativas que se podem associar a actividades fortemente instáveis e vulneráveis a factores que as cidades dificilmente poderão controlar (turismo, sistema financeiro...).

Desenvolvimento de fileiras produtivas globalmente competitivas, intensificação dos mecanismos de integração orgânica no seio do tecido sócio-económico e cultural da cidade, especialização diversificada: estes parecem ser, em suma, os três pilares indispensáveis à animação sustentada da base económica das «cidades intermédias».

Este conjunto de observações tem vindo a confrontar-se, na prática, com uma questão muito concreta: será possível desenvolver mais de um «pólo de excelência» de nível internacional em cidades de média dimensão? E, sendo a resposta negativa, não será demasiado frágil apoiar exclusivamente a afirmação externa da cidade numa única fileira produtiva (sabendo, apesar de tudo, que uma organização sólida em fileira será sempre menos vulnerável do que um tecido económico atomizado)?

É ainda demasiado cedo para responder de forma conclusiva a este conjunto de questões. Vale a pena referir, no entanto, um aspecto salientado por Veltz (1992) relativamente a França: os pólos de excelência desenvolvidos em cidades de segundo nível assentam sistematicamente em estruturas bipolares, em que um dos pólos corresponde a Paris (aeronáutica: Toulouse-Paris; electrónica e telecomunicações: Rennes-Paris...). Esta observação remete para uma questão mais global — a das estratégias de cooperação entre cidades — que será retomada posteriormente.

Em termos gerais, poderá afirmar-se que a criação de uma base económica sólida para as «cidades intermédias» aconselha que se dê particular atenção a:

- Produção artesanal baseada simultaneamente na destreza manual e na originalidade/criatividade intelectual (mobiliário, couro, cerâmica, artigos de rochas ornamentais, joalheria, moda...);
- Produção flexível, de elevado valor acrescentado e funcionalmente integrada no tecido económico e institucional local;
- Desenvolvimento de tecnologias de informação e de redes de telecomunicações;
- Expansão de serviços estratégicos para a inovação das várias actividades económicas (modernização organizacional, tecnológica e de produtos; qualificação da mão-de-obra, prospecção de novos mercados, I&D...);
- Internacionalização da actividade económica numa óptica de especialização diversificada;
- Cooperação empresarial e institucional;
- Densificação das redes informais de comunicação, reforço dos valores de identidade territorial, criação de um ambiente de qualidade de vida propício à inovação social.

Do conjunto de estudos urbanos realizados nos últimos quinze anos transparece a necessidade de se desenvolverem estratégias activas, ofensivas, que promovam uma nova ideia de cidade e, portanto, a emergência de novas realidades urbanas. Por outras palavras, reúne algum consenso a perspectiva que defende a imprescindibilidade de uma visão estratégica da cidade, de um projecto de cidade [Bermils e Bouinot (eds.), 1993], num contexto de voluntarismo selectivo e forte participação de todos os intervenientes no espaço urbano, sejam eles públicos, associativos ou privados, institucionais ou individuais. Esse esforço, para ser verdadeiramente eficaz, necessita, no entanto, de ganhar visibilidade externa. Surge, assim, a preocupação por procedimentos de *marketing* territorial que, apesar da sua natureza mais global, terão de se ajustar à relativa especificidade que se associa às cidades de média dimensão.

3.2. *MARKETING* TERRITORIAL: UM INSTRUMENTO AO SERVIÇO DAS ESTRATÉGIAS DE PROMOÇÃO DAS CIDADES

O desenvolvimento de estratégias de afirmação das cidades tem vindo a constituir-se como uma preocupação crescente por parte dos responsáveis políticos e económicos. Esta preocupação verifica-se tanto na perspectiva de ultrapassar situações de declínio sócio-productivo de cidades com tradição industrial como — mais recentemente — na necessidade de estimular processos de internacionalização no contexto da integração europeia e da crescente interdependência económica entre diferentes aglomerações urbanas.

Para as cidades de dimensão média, a consolidação de uma imagem de mercado susceptível de atrair investidores depara-se com a maior concorrência que ocorre nos períodos de crise, quando os investimentos interessantes escasseiam, e com o facto de não preencherem a dimensão crítica satisfatória para disputar posições no mercado internacional. Todavia, se é certo que, para determinado tipo de investimentos que procuram predominantemente a proximidade dos centros de decisão política e económica, próprios das cidades capitais, as aglomerações de média dimensão não possuem argumentos locativos bastantes, já em relação a outros investimentos, com procura dinâmica na última década, estas cidades podem oferecer vantagens associadas à descentralização, a ambiências urbanas de maior qualidade, à presença de espaços regionais com potencial de crescimento, etc.

No passado, a promoção das cidades médias teve origem, sobretudo, em intervenções da administração central, de acordo com a política regional tradicional, que negociava investimentos e os encaminhava para áreas territoriais-problema. No presente, a iniciativa de promoção tem de partir dos principais interessados ao nível territorial (regiões, cidades), através da divulgação das suas capacidades e beneficiando dos ensinamentos de experiências positivas neste domínio.

O desafio que se coloca então a estas cidades na óptica de assegurarem a captação dos investimentos e das actividades que melhor se traduzam na criação de empregos e de riqueza é o de acederem aos circuitos económicos dominantes, onde possam evidenciar perante os decisores (empresários, consultores, líderes de

opinião) as vantagens que oferecem justamente nos domínios que correspondem aos novos factores de localização e que importa visibilizar.

Nesta perspectiva, e com maior ênfase a partir de meados da década de 70, países como a Inglaterra e os Estados Unidos ensaiaram diversas políticas de promoção das cidades que tinham como traço comum a superação das formas de promoção tradicionais, de carácter generalista e muito orientadas para a oferta turística (guias, roteiros...), em favor de estratégias de promoção mais centradas em argumentos económicos — vantagens locativas para a fixação de investimentos — e tendo as empresas como destinatários preferenciais. Não surpreende, assim, que se tenha assistido a uma crescente utilização de modalidades e de técnicas do domínio do *marketing* com o objectivo de promoção das cidades junto das empresas, sobretudo daquelas que procuram novas localizações. «*Marketing territorial*» (Texier e Valla, 1992) e *selling places* (Burgess, 1982) correspondem a algumas das expressões desenvolvidas neste contexto.

A generalidade das cidades que percorreram este caminho associaram as estratégias de promoção de imagem junto do mundo empresarial a políticas de desenvolvimento económico, em que os responsáveis pelos governos locais assumem o compromisso de um maior envolvimento e protagonismo na dinamização da base económica das cidades que governam.

Para as cidades de dimensão média, o recurso ao *marketing territorial* representa a possibilidade de atingirem um mercado alargado de potenciais interessados, mobilizáveis por determinadas condições de implantação, sistemas de acessibilidade, redes de cooperação ou tradições produtivas e profissionais, frequentemente presentes neste tipo de cidades.

A construção de uma imagem da cidade enquanto «mercado de implantação» com determinadas vantagens locativas (acessibilidades, redes de transportes, espaço infra-estruturado, sistemas de telecomunicações, qualidade dos recursos humanos, ambiente e qualidade de vida...), a par da programação de um conjunto de operações de promoção com resultados visíveis num curto período de tempo, é, justamente, o contributo resultante do recurso a técnicas de *marketing*. A sua utilização deve permitir perspectivar o conjunto de acções a desenvolver pelos diversos protagonistas (públicos e privados) com o objectivo de atrair novos investimentos e de relançar a actividade de empresas já instaladas.

Sem prejuízo dos ajustamentos necessários às características particulares de cada aglomeração urbana (perfil de localização, nível de desenvolvimento económico, estrutura da oferta de serviços...), uma estratégia de promoção das cidades intermédias pressupõe, nomeadamente, os seguintes passos:

- a) A definição dos mercados-alvo a atingir (Burgess, 1982): a concorrência entre as cidades na disputa pelos melhores investimentos (novas actividades, tecnologias limpas...) é bastante cerrada, como sempre ocorre em situações de recursos escassos; por isso, as cidades de média dimensão têm de identificar com precisão as franjas do tecido empresarial que pretendem

- atrair, e que correspondem, nomeadamente, aos que reagem de forma negativa às deseconomias de aglomeração das grandes metrópoles;
- b) A produção dos instrumentos de promoção: a possibilidade de interferir no processo de decisão de localização — um processo de opção estratégica interno à empresa — depende da capacidade de suscitar um interesse potencial em torno de uma determinada cidade. Nesta perspectiva, importa produzir instrumentos adequados de promoção, que podem envolver: suportes documentais, com destaque para brochuras de divulgação com informação económica estratégica e imagens da cidade actual, a actualizar regularmente; campanhas de divulgação nos meios de comunicação social, com destaque para os anúncios em revistas com impacte sobre o mundo dos negócios; acções de promoção directa, mediante contactos com empresários e outros agentes de decisão (por exemplo, quadros e executivos), através, nomeadamente, da participação em feiras e exposições e da organização de visitas de delegações estrangeiras que integram empresários;
 - c) A coordenação de estratégias de promoção, numa dupla perspectiva: (i) numa óptica nacional, com os departamentos sectoriais da administração pública, para fazer face à crescente internacionalização dos mercados, que tende a tornar-se omnipresente nas decisões de localização, facto que implica uma conjugação de esforços de diferentes intervenientes; assim sendo, as iniciativas dos governos das cidades e dos empresários locais ganham em articular-se com as (ou nas) estratégias das entidades nacionais responsáveis pela promoção do investimento e das relações económicas externas, permitindo superar os constrangimentos que decorrem da menor capacidade financeira e do efeito de escala relativamente limitado das cidades de média dimensão; (ii) numa óptica regional, envolvendo os diversos actores locais e regionais (empresas instaladas, associações, grupos sócio-profissionais, entidades do sistema de formação escolar e profissional e do sistema científico e tecnológico, etc.), com o objectivo de potenciar as sinergias resultantes da coexistência de recursos que constituem as vantagens competitivas da cidade e «configuram o seu mercado potencial, na medida em que uma maior dotação de recursos valorizáveis pelo mercado permite alargar o horizonte de captação de investidores interessados» (Neves, 1993).

3.3. EVOLUÇÃO DAS TEORIAS DE PLANEAMENTO URBANO: DA ADMINISTRAÇÃO À GESTÃO, OU A FLEXIBILIDADE NA REGULAÇÃO URBANA

As teorias de planeamento urbano não têm, como é natural, deixado de (tentar) acompanhar a evolução da realidade.

Pode dizer-se, de forma breve, que as perspectivas actualmente em afirmação pressupõem quatro ideias-chave:

- i) Os problemas urbanos devem ser interpretados como sintomas de dificuldades de ajustamento a situações em mudança (Cheshire, 1990);

- ii) A intervenção dos responsáveis pela cidade pauta-se cada vez mais por uma perspectiva de gestão (*urban entrepreneurialism*) e não de administração (*urban managerialism*) (Albrechts, 1991);
- iii) A cultura de intervenção na cidade corresponde a uma terceira geração do planeamento urbano (Venuti, 1990);
- iv) Não existe um modelo único de soluções para o desenvolvimento da cidade, mas antes princípios gerais que importa adaptar a cada caso concreto (Gault, 1989).

Este conjunto de ideias remete para o contexto que as sociedades ocidentais vêm defrontando desde o início dos anos 80: expansão económica associada à instabilidade e incerteza, globalização das estruturas económicas e sociais, recuo da acção directa dos Estados nacionais e crescente desregulamentação das trocas mundiais. Do ponto de vista das cidades, este conjunto de tendências traduz-se na intensificação da competição interurbana, baseada em critérios de proximidade geográfica e sobretudo de perfis idênticos de especialização de actividades.

É neste contexto de forte turbulência que a natureza e a intensidade dos problemas urbanos são encaradas como manifestações de dificuldade de ajustamento (adaptação) entre as características dos centros urbanos e regiões envolventes, por um lado, e os mecanismos gerais de mudança que se encontram em acção, pelo outro. «Pensar global, actuar local» — uma expressão divulgada por Morita, responsável da Sony, em 1945 — popularizou-se como um *slogan* que traduz esta necessidade de entender a cidade no contexto bem mais amplo e complexo em que se integra.

A ascensão de uma perspectiva de gestão da cidade em detrimento de uma actuação de carácter mais administrativo prende-se de forma clara com essa preocupação.

Durante o período do pós-guerra e até finais da década de 60, a intervenção na cidade procurava sobretudo minimizar, através de medidas redistributivas, as consequências negativas de um intenso processo de crescimento económico e expansão urbana.

Durante os anos 70, em período de plena crise e em muitos casos de declínio, procurou-se combater as situações mais gritantes de exclusão e marginalização (de que o desemprego foi a manifestação mais evidente) e, simultaneamente, estimular novas oportunidades e iniciativas num contexto de escassez de recursos, sobretudo financeiros. No entanto, os responsáveis pela cidade não intervinham directamente no processo de desenvolvimento e modernização da base económica, processo esse que resultava antes da acção do mercado mediatizada pelos mecanismos de regulação do Estado.

Na década de 80 difunde-se, pelo contrário, a convicção de que é necessário entender e actuar sobre as próprias condições sócio-económicas do desenvolvimento urbano, e não apenas sobre as suas consequências ou manifestações (segregação, desemprego, reestruturação económica, especulação imobiliária, degradação ambiental...). A intervenção na cidade centra-se então, em boa medida, na resolução do seguinte problema: como estimular um ambiente local propício à

iniciativa empresarial e à inovação social num contexto de crescente competitividade interurbana? Como transformar uma cidade num «meio inovador» (Aydalot e Keeble, 1988), evitando simultaneamente todo o tipo de exclusão?

Albrechts (1991), por exemplo, identifica quatro frentes estratégicas de intervenção com o objectivo de promover o desenvolvimento económico urbano:

- i) Condições de competitividade internacional (oferta de formação, serviços de apoio às actividades económicas, habitação de qualidade, infra-estruturas físicas e sociais...);
- ii) Condições de consumo e de qualidade de vida (inovação cultural, requalificação ambiental, equipamentos e actividades de lazer...);
- iii) Condições de atracção de funções de decisão, comando e controle do sector público e sobretudo privado (sedes de empresas, por exemplo);
- iv) Condições de negociação dos critérios de redistribuição financeira (tributação local, afectação de verbas nacionais e comunitárias...).

A estas quatro frentes de actuação Albrechts (1991) adiciona ainda uma condição: a de uma forte mobilização, pelos responsáveis autárquicos, de todos os agentes necessários à realização das políticas propostas. De facto, o papel primordial da autarquia no domínio do desenvolvimento económico não é tanto «fazer», mas antes «animar». É dentro desta perspectiva que o planeamento estratégico e negocial ganha toda a sua força. E é face a este pano de fundo que deve ser entendida a «terceira geração do planeamento urbano» de que falou Campos Venuti (1990) a propósito da realidade italiana do pós-guerra.

A primeira geração urbanística — a dos «planos de ordenamento urbano» —, dominante no período imediato à Segunda Grande Guerra, corresponde à elaboração de instrumentos de carácter normativo com o objectivo de regular o crescimento urbano. Concebidos num contexto de «expansão» urbana intensa e desordenada, estes planos incidem quer sobre as manchas urbanas já existentes (reestruturação viária, apresentação de soluções favoráveis à densificação da ocupação do solo...), quer sobre espaços marginais à cidade consolidada, dentro da filosofia das «cidades novas». Os próprios planos assumem uma forte componente especulativa, favorecendo a multiplicação de oportunidades imobiliárias — situação que Venuti (1990) caracteriza como «urbanística quantitativa», dada a identidade entre quantidade e qualidade.

A segunda geração urbanística — a dos «planos de expansão urbana» — possui intenções claramente reformistas: combate os aspectos estruturais das «patologias imobiliárias», actuando ao nível dos regimes imobiliários e dos mecanismos de formação da renda urbana; valoriza os elementos sociais da cidade (equipamentos, habitação...) e estimula formas de integração e de sociabilização urbana (bairros populares, espaços verdes...); e dá ainda os primeiros passos no sentido da defesa dos centros históricos e da salvaguarda das condições ambientais. Estas várias frentes de intervenção são desenvolvidas num

contexto de forte centrifugação, em que actividades (as menos valorizadas) e pessoas (as mais desfavorecidas) tendem a ser expulsas para o exterior da cidade, acompanhando a intensificação dos processos de suburbanização.

A terceira geração urbanística — a dos «planos de transformação urbana» — prolonga as intenções reformistas da geração anterior, mas configura-se como resposta às grandes transformações em curso e aos principais desafios que a construção de uma cidade para o futuro (com futuro?) coloca desde já. A perspectiva reformista traduz-se na prioridade dada ao combate à especulação imobiliária e às novas segregações sociais, produtivas e urbanísticas. A preocupação pelas transformações em curso reflecte-se no modo inovador como têm sido encarados alguns dos principais problemas actuais (terciarização da cidade, desindustrialização, dualidade social, transporte individual vs. transporte de massa e criação de novas mobilidades...). A preparação de um futuro de qualidade para as cidades actuais tem levado a valorizar de forma crescente as questões ambientais e ecológicas.

Esta nova cultura de transformação urbana concretiza-se numa estratégia de «intervenção diferenciada» ou «a duas velocidades»: intervenção intensiva, através de um número reduzido de grandes operações com forte carga simbólica, criadoras de novas centralidades urbanas multifuncionais, onde as actividades terciárias de forte valor estratégico coexistem com funções residenciais, comerciais, produtivas e sociais; intervenção extensiva, incidindo sobre as manchas urbanas consolidadas, que procura promover uma transformação qualitativa gradual das realidades existentes, no sentido de uma integração funcional mais intensa e de uma qualidade urbana mais elevada e acessível a um leque crescente de pessoas e actividades.

Este procedimento de «intervenção diferenciada» surge, em geral, enquadrado por planos estratégicos de cidade. Originariamente inspirados em experiências de cidades americanas, onde uma visão exclusivamente economicista impediu qualquer articulação entre a estratégia da cidade e os objectivos e os instrumentos de planeamento físico, estes planos têm vindo, no entanto, a integrar, nos países da Europa do Sul, preocupações de ordem social e cultural (Nel.lo, s.d.).

Não se propõe, contudo, um modelo único de intervenção na cidade ou uma solução universal de organização do espaço urbano, mas antes princípios gerais, que deverão orientar as políticas de ajustamento desenvolvidas estrategicamente em cada caso. Gault (1989), por exemplo, identifica os seguintes princípios subjacentes a qualquer esforço de desenvolvimento económico das cidades:

- Evitar todas as formas de segregação e exclusão;
- Recuperar e requalificar todo o património (no seu sentido mais amplo) existente;
- Estimular as iniciativas em parceria;
- Estimular a circulação de informação (técnica e outra), a vida de relação, o espírito de identidade e pertença ao local, o sentimento de apropriação da cidade.

O conjunto de comentários expostos ao longo deste ponto possui, obviamente, uma aplicabilidade extensível a todos os centros urbanos. Constituindo, portanto, pontos de referência de carácter global, eles apresentam-se, no entanto, como particularmente relevantes para as cidades de média dimensão. De facto, e como facilmente se deduz, a concretização das quatro ideias-chave inicialmente identificadas pressupõe jogos de actores cuja mobilização e interacção se apresenta particularmente interessante em aglomerações desta dimensão: por um lado, porque garantem a densidade e a diversidade de actores individuais e institucionais necessários ao desenvolvimento de estratégias para o conjunto da cidade; por outro lado, porque asseguram (ou podem assegurar) uma participação alargada desses actores, ao contrário do que vulgarmente sucede nas grandes aglomerações, onde não raro se verificam processos de exclusão de segmentos importantes dos que aí habitam e trabalham.

3.4. PLANEAMENTO URBANO E POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO REGIONAL: UMA ASSOCIAÇÃO INEVITÁVEL

O planeamento urbano das «cidades intermédias» não deve ser dissociado das políticas de desenvolvimento regional. As razões que o justificam são múltiplas, mas salientaremos apenas duas: por um lado, porque a evolução das teorias de planeamento urbano, embora possuam uma autonomia relativa, articula-se com a evolução das políticas de desenvolvimento regional, mais que não fosse porque existe um pano de fundo comum (as grandes transformações da sociedade) e porque cidade e região dificilmente se entendem de forma isolada; por outro lado, porque no interior das políticas de desenvolvimento regional existiu, e existe de novo, uma preocupação específica pelas cidades «médias»/«intermédias» enquanto elementos estratégicos para o desenvolvimento das regiões.

Considerando apenas a história das políticas de desenvolvimento regional na Europa, verifica-se que também neste domínio se observa a afirmação de uma terceira geração. O paralelismo entre esta terceira geração das políticas de desenvolvimento regional e a que Venuti propõe no estrito domínio do urbanismo é evidente.

O período actual não é de expansão, como no pós-guerra, nem de crise, como nos anos 70. À falta de melhor, podemos considerá-lo como sendo marcado pela intensidade da mudança, pela indefinição das trajectórias a percorrer, pelo reconhecimento do carácter crescentemente global dos problemas estruturais, sem que isso signifique o desprezo pela especificidade local ou a apologia de soluções uniformes e uniformizantes. «Provisório», «flexível», «incerteza», «diversidade», «mudança» ou «risco» são designações inscritas em qualquer texto que pretenda entender as sociedades actuais. A terceira geração das políticas de desenvolvimento regional não constitui excepção a esta regra. No essencial, ela procura resolver dois tipos de problemas: o da existência de potenciais desiguais de desenvolvimento regional (as regiões enquanto entidades-alvo); o da necessidade de promover novos laços de solidariedade e cooperação inter-regional (requalificar as relações que as diversas áreas estabelecem entre si).

Paralelamente, esta nova geração de políticas pretende conciliar a dimensão da eficácia económica (prevalente no período do pós-guerra) com a da coesão social (privilegiada nos anos 70-80); por outras palavras, competitividade internacional e solidariedade intra e inter-regional devem não só ir de par, mas, mais do que isso, constituir condição recíproca de sucesso.

Finalmente, a visão tendencialmente autárquica das políticas de desenvolvimento endógeno é substituída por uma postura em que a relação local-global ocupa uma posição central; as diversas comunidades territoriais são agora encaradas como uma das muitas peças de um *puzzle* complexo e em permanente mudança, e no seio do qual é necessário competir, negociar, cooperar.

A osmose actual entre os objectivos da política regional e os da política de desenvolvimento urbano não só se manifesta de forma clara, como pressupõe que aos centros urbanos — e nomeadamente aos de média dimensão — deverá ser atribuído um papel-chave na promoção de laços de solidariedade e estratégias de concertação inter-regional.

A realização da inter-regionalidade, desafio central para todo o espaço comunitário num momento em que se concretiza o princípio da subsidiariedade, supõe a existência de comunidades territoriais dinâmicas, capazes de se afirmar em pé de igualdade nos locais onde as decisões estratégicas são discutidas e tomadas. Às «cidades intermédias», organizadas em redes assentes em afinidades geográficas, culturais, funcionais ou outras, deverá caber um papel decisivo nesse difícil processo de afirmação solidária ao nível internacional.

Às «cidades intermédias» poderá ainda caber uma outra função estratégica no seio das políticas de desenvolvimento regional: a do cruzamento enriquecedor de políticas centralizadas descendentes (comunitárias e nacionais) com políticas descentralizadas ascendentes (locais/regionais). A necessidade deste cruzamento tem vindo a ser salientada recentemente por diversos autores (Amin e Dietrich, 1991; Albrechts, 1991): «[...] não devemos cair na armadilha de considerar as iniciativas locais e regionais como capazes de substituir políticas de carácter descendente [...] De facto, intervenções de carácter descendente são necessárias para garantir modificações estruturais[...] Uma política realizável e eficiente deve, portanto, centrar-se no desenvolvimento de relações dialécticas reciprocamente benéficas entre políticas descendentes impulsionadoras de modificações estruturais e políticas ascendentes valorizadoras das especificidades locais.» (Albrechts, 1991, pp. 134-135.)

O papel que as «cidades intermédias» poderão desempenhar neste âmbito, enquanto comunidades territoriais dotadas de coesão, dinamismo e iniciativa, parece evidente.

4. CONCLUSÃO

Um novo entendimento das cidades de média dimensão — decorrente da passagem de uma perspectiva hierárquica para uma concepção reticular e relacional do território e das cidades — veio transformar radicalmente as expect

tativas de desenvolvimento futuro deste tipo de aglomerações. Os contextos económicos e sociais em emergência sugerem, ainda que de forma contraditória, novas oportunidades de afirmação para os centros urbanos de média dimensão capazes de se consolidarem como cidades intermédias de nível supra-regional.

Ao longo deste texto procurou-se, justamente, averiguar até que ponto as transformações que têm afectado alguns dos princípios básicos das sociedades fordistas se articulam com a formação de novas configurações espaciais e, em especial, como se reflectem na adopção de filosofias e práticas inovadoras de planeamento urbano e desenvolvimento regional favoráveis às cidades de média dimensão.

Uma vez reconhecido o esgotamento de muitos dos mecanismos estimuladores da desconcentração geográfica e produtiva ocorrida durante os anos 70, parece evidente que o novo contexto coloca sobretudo dois grandes desafios a este tipo de cidades: por um lado, fazer face às tendências recentes de neocentralismo favoráveis às grandes metrópoles; por outro lado, combater todo o tipo de inércias que possam impedir o reforço de estruturas reticulares assentes em centros urbanos que, sendo de média dimensão, conseguiram (ou pretendem) conquistar um papel de intermediação supra-regional relevante. Importa agora mobilizar ideias e debates que esclareçam a natureza e o sentido das trajectórias a percorrer por estas aglomerações de média dimensão, não só no que se refere à sua reestruturação interna, mas ainda no que respeita à consolidação de redes de cooperação interurbana de âmbito nacional e internacional.

BIBLIOGRAFIA

- ALBRECHTS, L. (1991), «Changing roles and positions of planners», in *Urban Studies*, 28 (1), pp. 123-137.
- AMIN, A., e M. Dietrich (1991), «Deciphering the terrain of change in Britain», in A. Amin e M. Dietrich (eds.), *Towards a New Europe? Structural Change in the European Economy*, Aldershot, EAEPE, Edward Elgar, pp. 3-17.
- AYDALOT, P., e D. Keeble (1988) (eds.), *High Technology Industry and Innovative Environments: The European Experience*, Londres, Routledge.
- BENKO, G. B. (1990), «La dynamique spatiale de l'économie contemporaine: une introduction», in G. B. Benko (eds.), *La dynamique spatiale de l'économie contemporaine*, Paris, PUF, pp. 11-32.
- BENKO, G. B., e A. Lipietz (1992a), «Des réseaux de districts aux districts de réseaux», in G. B. Benko e A. Lipietz (eds.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF, pp. 379-388.
- BENKO, G. B., e A. Lipietz (1992b), «Le nouveau débat régional: positions», in G. B. Benko e A. Lipietz (eds.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF, pp. 13-32.
- BERMILS, B., e J. Bovinot (eds.) (1993), *Project de ville et projets d'entreprise*, Paris, LGDJ.
- BURGESS, J. (1982), «Selling places: environmental images for the executive», in *Regional Studies*, 16 (1), pp. 1-17.
- CAMAGNI, R. (1993), «Organisation économique et réseaux de villes», in A. Sallez (ed.), *Les villes, lieux d'Europe*, Paris, DATAR/Éditions de l'Aube, pp. 107-128.
- CASTELLS, M. (1982), *The Informational City. Information Technology, Economic Restructuring, and the Urban-Regional Process*, Oxford, Basil Blackwell.
- CHESHIRE, P. (1990), «Explaining the recent performance of the European Community's major urban regions», in *Urban Studies*, 27 (3), pp. 311-333.

- CHRISTALLER, W. (1933), *Die Zentralen Orte im Sddeutschland*, Iena.
- DATAR (1990), *Une nouvelle étape pour l'aménagement du territoire*, Paris, La Documentation Française.
- FERRÃO, J. (1988), «A indústria em Portugal: estruturas produtivas em contextos regionais diversificados», in *Finisterra*, XXIII (45), pp. 29-54.
- FERRÃO, J. (1992), *Serviços e Inovação. Novos Caminhos para o Desenvolvimento Regional*, Lisboa, Celta Editora.
- FLIPO, J.-P., e L. Texier (1992), «Marketing territorial: de la pratique à la théorie», in *Révue française du marketing*, n.º 136.
- GASPAR, J., e C. Jensen-Butler (1992), «Social economic and cultural transformation in the Portuguese urban system», in *International Journal of Urban and Regional Research*, 16 (3), pp. 442-461.
- GAULT, M. (1989), *Villes intermédiaires pour l'Europe?*, Paris, Syros Alternatives.
- GODDARD, J. B. (1989), «The city in the global information economy», in R. Lawton (ed.), *The Rise and Fall of Great Cities*, Londres, Belhaven Press, pp. 154-167.
- HARVEY, D. (1987), «Flexible accumulation through urbanization: reflections on 'post-modernism' in the American city», in *Antipode*, 19 (3), pp. 260-286.
- HARVEY, D. (1989), «From managerialism to entrepreneurialism: the transformation in urban governance in late capitalism», in *Geographiska Annaler*, 71B, pp. 3-17.
- JOHNSTON, R., e P. Lawrence (1988), «Beyond vertical integration: the rise of value-adding partnership», in *Harvard Business Review*, 4.
- LEO, P.-Y., M.-C. Monnoyer-Longe e J. Philippe (1991), «Métropoles régionales et PME: l'enjeu international», in *Révue d'économie régionale et urbaine*, 1, pp. 41-70.
- MAYER, M. (1989), «Local politics: from administration to management», comunicação apresentada ao simpósio *Regulation, Innovation and Spatial Development*, Cardiff, Universidade de Gales.
- NEL.Io. (s. d.), «Entre la cooperación y la competencia. Políticas urbanas en una Europa en transición», in *Metropolis Mediterrània, Cuaderno Central*, n.º 15, pp. 90-96.
- NEVES, A. Oliveira (1993), «Marketing territorial — contributo para a promoção económica das cidades», in *Revista Portuguesa de Gestão*, 1/93, pp. 45-55.
- SCOTT, A. J. (1988), «Flexible production and regional development: the rise of new industrial spaces in North America and Europe», in *International Journal of Urban and Regional Research*, 12 (2), pp. 171-185.
- SCOTT, A. J. (1992), «L'économie métropolitaine: organisation industrielle et croissance urbaine», in G. B. Benko e A. Lipietz (eds.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF, pp. 102-120.
- TEXIER, L., e J.-P. Valla (1992), «Le marketing territorial et ses enjeux», in *Révue française de gestion*, Janeiro-Fevereiro, pp. 45-55.
- TORNQVIST, G. (1988), «System of cities in changing technological environment», comunicação apresentada ao 20th European Congress of the Regional Science Association, Estocolmo.
- VELTZ, P. (1992), «Hierarchies et réseaux dans l'organisation de la production et du territoire», in G. B. Benko e A. Lipietz (eds.), *Les régions qui gagnent. Districts et réseaux: les nouveaux paradigmes de la géographie économique*, Paris, PUF, pp. 293-313.
- VENUTI, G. C. (1990), *La terza generazione dell'urbanistica*, Milão, Franco Angeli (4.ª ed. atualizada).