

## **DAS MUDANÇAS TERRITORIAIS ÀS DA GESTÃO. ALGUMAS NOTAS**

TERESA BARATA SALGUEIRO <sup>1</sup>

Os interesses académicos do Professor Ilídio do Amaral são variados, o que nos colocou sérias dificuldades na escolha do tema a tratar neste volume de homenagem. Depois de várias hipóteses acabámos por optar pela Geografia Urbana, tema em que foi pioneiro entre nós nalguns aspectos, porque essa é a minha área de investigação predilecta, e nela fiz a tese de doutoramento que muito beneficiou do conselho e orientação do Professor Ilídio do Amaral.

Voltar ao tema de doutoramento, hoje, significa olhar de novo para o processo de produção do espaço urbano, para o papel nele desempenhado pelos principais actores.

As cidades, tal como as sociedades, vêm sofrendo profundas transformações nos últimos 20 anos e Lisboa não foge à regra. Está-se construindo uma cidade nova que, em termos gerais, podemos caracterizar dizendo que se trata de uma cidade policêntrica, desconcentrada e fragmentada. O policentrismo refere-se ao declínio da organização hierárquica hegemónica por um centro e à sua substituição por uma estrutura com vários centros, eventualmente com fortes ligações entre si como numa rede, separados por áreas social ou ambientalmente degradadas. O carácter desconcentrado tem a ver com a forma como se está a processar a expansão metropolitana: extensão em superfície não necessariamente contínua, pois que zonas fortemente aglomeradas ficam separadas por tecidos onde imperam a dispersão e os usos não urbanos. A fragmentação corresponde à emergência de implantações pontuais contíguas mas sem continuidade com os tecidos envolventes, numa lógica de enclave (Barata Salgueiro, 1997, 1998).

As causas e as condições de emergência desta cidade são variadas, profundamente marcadas pelo fenómeno da globalização e pelo modo como ele se materializa em cada formação sócio-espacial, mas podemos agrupá-las em três dimensões principais, a económica, a social e a política.

---

<sup>1</sup> Professora catedrática de Geografia na Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa. Investigadora do Centro de Estudos Geográficos. Departamento de Geografia, Faculdade de Letras, Cidade Universitária, 1600-214 Lisboa. Tel.: (351.21)7920000; Fax: (351.21) 796 0063; E-mail: tbs@mail.doc.fl.ul.pt.

A *económica* remete, no essencial, para as novas lógicas espaciais do capital, ou seja, para as mudanças verificadas na organização da produção e na localização das empresas, bem como para as alterações nos investimentos. A literatura especializada dá grande ênfase à existência, nos anos 80, de capital disponível que em larga medida foi investido no imobiliário, capital proveniente da valorização do petróleo, das economias florescentes do Médio e Extremo Oriente, ou ainda dos fundos de pensões que registaram grande desenvolvimento, em paralelo com o desmantelamento do Estado do bem-estar nos países ocidentais.

Importa ter presente que no último quartel do século XX se assistiu a uma profunda mudança nos modos de produção e na implantação das empresas no território, com a desindustrialização e terciarização das economias mais desenvolvidas, que foram acompanhadas, por um lado, por processos de concentração e reorganização das estruturas empresariais e, por outro lado, por movimentos de realocização algo contraditórios que envolvem abandono dos centros urbanos pelas empresas e, simultaneamente, recentralização do capital. Estes processos de mudança, conjugados ainda com alterações nos meios de transporte, são responsáveis pelo abandono de importantes áreas anteriormente ocupadas por linhas férreas, fábricas, armazéns, ou instalações portuárias com localização central em termos metropolitanos e, muitas vezes, mesmo urbanos.

Ao mesmo tempo, com a terciarização, cresce a procura de espaços de escritórios. Podemos mesmo falar de recentralização do capital porque se assistiu a uma concentração das actividades de direcção nas cidades, no geral acompanhada do estilhaçar do centro com a produção de novas centralidades, i.e., de áreas alternativas ao centro em termos de oferta de emprego e serviços e, portanto, com grande capacidade de atracção.

A *dimensão social* tem essencialmente duas componentes, alteração nas preferências familiares em termos de residência e importância crescente do consumo associada à emergência de novos estilos de vida.

Em termos habitacionais, assistiu-se ou acelerou-se o movimento de saída das classes médias e altas do centro, condenado por isso ao declínio e à sua ocupação por grupos de menores rendimentos, enquanto se desenvolvem formas habitacionais de qualidade para residência permanente, ou de fim de semana, em periferias cada vez mais alargadas. Mas, ao mesmo tempo, existe recentralização de classes médias e altas através dos processos de nobilitação de algumas áreas, seja pela reabilitação de construções velhas, seja por meio de construção nova em áreas requalificadas.

Uma vez que muitas operações de reabilitação de construções antigas se processam de forma pontual e grande parte da oferta habitacional para grupos de maior rendimento se faz sob a forma de condomínios fechados em sítios muito diversos, as novas formas de habitar são decisivas na configuração da cidade de enclaves base da actual fragmentação urbana.

Os novos estilos de vida e a centralidade do consumo nas práticas sociais são duplamente importantes. Por um lado, porque estes novos estilos de vida, ao contrário do consumo de massas, alimentam o individualismo, valorizam a diferença e a fragmentação. Por outro lado, na medida em que servem de suporte à expansão da oferta de serviços de lazer e recreativos de vários tipos, serviços em que se ancora a revitalização e regeneração de diversas áreas urbanas.

A estas duas componentes ainda se poderia acrescentar uma que é simultaneamente económica e social e que se prende com o crescimento da exclusão social, pois tanto radica nas alterações do mercado de trabalho como na evolução das famílias e das migrações.

As causas *institucionais e políticas* levam-nos ao processo de produção urbana em sentido restrito, o qual compreende a fileira imobiliária em conjunto com a política e a gestão da cidade. O imobiliário transmite ao território as mudanças geradas na esfera económica e social (tanto em termos de procura como da capacidade de resposta), enquanto o político define o quadro normativo em que se desenrola a produção do quadro construído, para além de dele participar mais ou menos activamente. Tendo tratado em textos anteriores das alterações verificadas no imobiliário (Barata Salgueiro, 1992, 1994), debruçamo-nos neste sobre o que mudou na política e na gestão das áreas urbanometropolitanas e que contribuiu para o aparecimento de determinado tipo de intervenções muito marcantes na paisagem das cidades contemporâneas.

## INTERVENÇÕES MARCANTES NO TERRITÓRIO

Num ambiente de competição crescente, a produção do espaço urbano reflecte a necessidade das cidades apresentarem imagens positivas de si próprias (Hall, 1998). Assim, nas duas últimas décadas constata-se a multiplicação das intervenções que estão a mudar a imagem (degradada) das cidades e facilitam a reestruturação económica global. Importantes investimentos no trânsito e nas acessibilidades, quer locais quer internacionais, reconversão de áreas interiores mais ou menos vastas e construção massiva de complexos de escritórios, comércio e lazer são as intervenções mais espectaculares. Inseridas em políticas de promoção e *marketing* das cidades, estas intervenções são, muitas vezes, potenciadas, em termos de atracção de visitantes, por acontecimentos efémeros que fazem convergir a atenção dos media na cidade, como são feiras, exposições, congressos, festivais, competições desportivas de grande dimensão.

No período de vigência do Primeiro e Segundo Quadros Comunitários assistiu-se, na região de Lisboa, a importante modernização das infra-estruturas de transporte e de comunicação. Recorde-se a construção da CRIL e da CREL, do eixo Norte Sul, da auto-estrada para Cascais e da do Sul, de diversas radiais, a ampliação da ponte 25 de Abril, a construção da ponte Vasco da Gama, o lançamento dos estudos para uma outra. A ampliação do aeroporto e o início dos estudos para o novo aeroporto, a construção de diversos interfaces com

destaque para o da Gare do Oriente, alterações na zona portuária e construção de marinas (Parque das Nações, Cascais), entre outros, podem completar a lista. Estes investimentos alteraram radicalmente o mapa das acessibilidades na região, com a conseqüente valorização selectiva dos terrenos, abriram novas frentes de urbanização, e melhoraram a articulação da área metropolitana de Lisboa com as regiões envolventes.

O investimento em transportes públicos tem sido menor. Com excepção do comboio na ponte e da extensão da rede do metro, pode dizer-se que se reduziu à remodelação dos equipamentos e a intervenções de carácter disperso. Deste modo, o automóvel continua a ser o meio de deslocação preferido dos lisboetas e tem havido muito poucas medidas dissuasoras ou de incentivos à sua menor utilização. Merece apenas referência a introdução de estacionamento tarifados nas principais avenidas «centrais» e a construção de parques de estacionamento nas estações ferroviárias da margem Sul que são exemplo de iniciativas que mereciam ser reproduzidas. Já a construção de parques de estacionamento subterrâneos na cidade visa, sem sucesso, acabar com o estacionamento ilegal em cima de passeios e aumentar a oferta de estacionamento nas áreas centrais.

Os edifícios e complexos que, um pouco por todo o lado, são o sinal do dinamismo do mercado imobiliário inserem-se em operações de reconversão ou ocupam sítios 'produzidos' pelas novas acessibilidades. Estes últimos surgem principalmente na periferia beneficiária dos recém construídos acessos rápidos e pontes, mas também junto das circulares e radiais que se fizeram em Lisboa-cidade, como seja nas imediações do eixo Norte-Sul e da Segunda Circular.

As operações de reconversão de áreas interiores são principalmente de dois tipos. Por um lado, devem referir-se as intervenções que visam principalmente o alojamento deficiente, seja pela substituição das barracas, seja a reabilitação das zonas antigas. Estas no geral compreendem obras de beneficiação de edifícios e fogos velhos e muito degradados, melhoria do espaço público e tentativa de revitalização funcional, como se vem fazendo em Lisboa, nos bairros históricos.

Por outro lado, as operações de reconversão ou regeneração correspondem à renovação urbana deste final de século uma vez que envolvem a substituição das estruturas e das funções, quase sempre no quadro de um desenho urbanístico diferente. Os exemplos por demais clássicos são os que se referem à substituição de áreas votadas aos transportes (ferroviários e portuários), indústrias e armazéns, por complexos de habitação de gama alta, escritórios, comércio e lazer. Este último está sempre presente e, nas áreas portuárias tende mesmo a ser a função com maior destaque na atracção da área renovada. Alcântara e as docas até Santa Apolónia, mais o Parque das Nações exemplificam em Lisboa o mesmo tipo de intervenção que se fez nas frentes de água desde os Estados Unidos à Austrália, passando pela Argentina e pela Europa.

A forte presença de restaurantes, bares, discotecas e outras áreas de lazer responde à mudança de estilos de vida e ao aumento do tempo livre e potencia a atractibilidade da cidade ao contribuir para uma oferta mais diversi-

ficada de espaços de lazer e aumento da qualidade de vida de um modo geral. De modo semelhante, a multiplicação de edifícios de escritórios, de condomínios residenciais, de centros e galerias comerciais é também resposta a novas procuras de espaço pelas empresas e pelas famílias.

A expansão das actividades de serviços mais exigentes em termos de espaço ocupado está intimamente ligada com a multiplicação da construção de edifícios de escritórios. Estas exigências referem-se à estrutura do edifício, designadamente facilidades para instalação de diversas cablagens e disponibilidade de estacionamento, e ao seu entorno, seja pela proximidade de comércio e serviços, o que explica a frequente associação de edifícios de escritórios com centros comerciais, seja pela presença de outras empresas, de serviços ou da indústria, ou de unidades de investigação. Esta última associação contribui para a multiplicação dos parques de ciência e tecnologia e tecnopólos. Muitas vezes são empresas transnacionais ou as nacionais a elas associadas que funcionam em rede ou retiram sinergias da proximidade com outras empresas que ocupam as novas construções, ao mesmo tempo que se afirmam como parte do sector mais moderno e internacionalizado da economia.

Os condomínios residenciais traduzem a necessidade de aumentar os serviços comuns complementares do alojamento, principalmente nos domínios dos espaços livres, dos equipamentos de lazer e da segurança.

Os centros comerciais surgem como uma nova forma da oferta comercial que combina o comércio e o lazer em ambiente agradável, acessível e protegido. Formas que surgiram na segunda metade do século e que a rápida apropriação pelas famílias com maiores rendimentos, mais tempo disponível e envolvidas em novas práticas de consumo e sociabilidade, sancionou.

Verifica-se ainda a construção de grandes edifícios do tipo feira de exposição, centros de congressos ou de convenções, às vezes anexos a aeroportos, locais de encontro da nova elite de negócios internacional, centros culturais, museus e mesmo importantes estruturas desportivas que se inserem igualmente em estratégias que visam potenciar a atractibilidade dos lugares, mesmo que para faixas bem determinadas de consumidores.

Algumas destas acções têm carácter pontual pela implantação e localização mas podem ser profundamente emblemáticas porque dizem respeito à construção ou remodelação de edifícios marcantes para a cultura e iconografia da cidade. O melhor exemplo é talvez o conjunto de obras promovidas pelo presidente francês F. Mitterrand em Paris, do Louvre à Nova Biblioteca Nacional. Como exemplos lisboetas do mesmo tipo, poderá citar-se o Centro Cultural de Belém, embora a Nova FIL no Parque das Nações, o Centro de Congressos de Lisboa no lugar deixado vago pela FIL na Junqueira, o Pavilhão Multiusos do Parque das Nações se filiem igualmente no tipo de iniciativas que visam atrair visitantes.

Outro tipo de intervenções de que há exemplos nos Estados Unidos e África do Sul e menos impressionantes na Europa, onde só alguns parques temáticos se lhes podem comparar, são representadas pelos condomínios temáticos da

Califórnia, hotéis e centros de lazer de Las Vegas e África do Sul (Sun City), verdadeiros simulacros de paraísos ou ambientes distantes, reais como Nova Iorque ou imaginários como a Atlântida.

## POLÍTICA E GESTÃO URBANAS

Os processos de transformação física do ambiente urbano que enunciámos são suportados por mudanças a nível da política e gestão urbanas que se podem sintetizar nos seguintes aspectos: adopção de políticas de tipo pro-activo, redução do papel regulador do planeamento, gestão urbana de tipo empresarial com recurso ao planeamento estratégico e ao *marketing* territorial, envolvimento dos agentes privados na gestão urbana e nalguns projectos, pelo recurso a parcerias.

A mobilidade acrescida do capital à escala mundial e a sucessão de operações de desinvestimento que se verificaram, precipitando no desemprego muitas famílias e colocando graves problemas sociais e financeiros a diversas cidades nos anos 70, mostraram que a política territorial devia incorporar explicitamente opções de cariz económico. Tornou-se necessário antecipar o futuro, pôr em prática políticas capazes de provocar a mudança, de atrair capitais, empresas, turistas e residentes e, por isso, classificadas de pró-activas. Esta alteração vem colocar novas exigências aos órgãos do poder regional e local, pois os processos de negociação com o capital supra-regional e supranacional vão assumir grande papel na gestão.

Adoptam-se então formas de gestão de tipo empresarial que recorrem ao planeamento estratégico e estão orientadas para o crescimento económico, sendo necessário afectar recursos para atrair investimentos. O planeamento estratégico consubstancia o essencial da pró-actividade das políticas ao seleccionar prioridades para investimento em função não apenas das potencialidades locais (avaliadas em termos de forças a desenvolver e fraquezas a combater), mas também das oportunidades e ameaças percebidas no exterior, leia-se, no ambiente competitivo constituído pelos lugares concorrentes da cidade ou região<sup>2</sup>. O alvo das políticas deixa de ser a resolução de problemas (infra-estruturas, habitação social, etc.) para ser o crescimento económico. Esta orientação acaba por ter reflexos negativos nas medidas de cariz social que vêm reduzir os recursos e parte dos serviços, anteriormente públicos, serão fornecidos pelo mercado.

Associado às novas formas de gestão do território, intensificou-se o recurso ao '*marketing* territorial', i.e., à promoção da oferta específica da cidade, vista

---

<sup>2</sup> Estamos a referir-nos ao modelo de planeamento estratégico mais comum, o SWOT conhecido entre nós por FOFA (Forças, Oportunidades, Fraquezas, Ameaças).

como um produto que se 'vende'. Assim, o desenvolvimento de cada cidade faz-se na perspectiva do seu mercado-alvo ao qual é necessário adequar a oferta, fazendo investimentos selectivos para potenciar a atracção. A promoção dos territórios através do *marketing* é uma componente do planeamento estratégico, pois a discussão das linhas estratégicas de desenvolvimento implica a definição e conhecimento dos mercados que se pretende atingir.

Se, em última análise, a atracção e o crescimento a todos beneficiam, em primeiro lugar ganham os promotores imobiliários e as empresas, muitas vezes à custa da expulsão dos lugares requalificados dos residentes e empresas mais débeis, lançados por via da valorização num processo de exclusão. Harvey (1990) chama a este processo que substitui áreas ligadas à produção por espaços de consumo «construção especulativa do lugar».

No quadro desta orientação, não apenas os governos das cidades empreendem acções que modificam a paisagem urbana, como desenvolvem campanhas de promoção nos media internacionais com o intuito de fazer passar a nova imagem da cidade. Paralelamente às intervenções duradouras efectuadas no território, há vários tipos de eventos que as cidades acolhem porque, pela atracção de turistas e difusão que conseguem, são instrumento privilegiado nas estratégias de promoção e *marketing* da cidade. Estes eventos são uma oportunidade para pôr no mapa uma cidade em crise (Glasgow), para melhorar os equipamentos urbanos (Barcelona com a melhoria de vários parques, instalação de arte pública e novas zonas desportivas) para desencravar bairros através da rede de transportes (Chelas), para valorizar terrenos (zonas portuárias, industriais e de gares desactivadas) como sucedeu com a construção da Vila Olímpica em Barcelona.

No caso de Lisboa, podem citar-se a 17.<sup>a</sup> Exposição Europeia de Arte, Ciência e Cultura, Lisboa capital cultural da Europa (1994), a Exposição Internacional de 1998. Estas realizações trazem visitantes à cidade durante um certo período de tempo e legitimam a congregação de capitais e esforços no restauro de edifícios e na remodelação do tecido urbano. Em termos do restauro e beneficiação de edifícios recordem-se as intervenções na Torre de Belém, no Museu de Arte Antiga, na Casa dos Bicos, entre outras, a propósito do primeiro caso, no Coliseu, relativamente ao segundo.

A Expo 98 introduziu uma profunda alteração na zona oriental de Lisboa, há muitos anos com uma imagem pobre e degradada, no sentido de contribuir para a sua revalorização. Não apenas se constituiu uma nova centralidade no recinto e áreas envolventes através da oferta de habitação, espaço para escritórios, comércio e lazer, como contribuiu para a melhoria da qualidade de vida noutros bairros que foram beneficiados em termos de acessibilidades, como sucedeu nos Olivais, Chelas e Moscavide.

A redução do papel regulador do planeamento, com a conseqüente libertação do mercado, acontece porque os modelos tradicionais de plano se tornaram impotentes e ineficazes para regular o processo de transformação

urbana e de resolver os problemas, cuja solução não é principalmente territorial. Esta constatação levou à necessidade de desenvolver políticas pró-activas como dissemos. Deste modo, a visão global do desenvolvimento da cidade como uma totalidade é substituída por intervenções fragmentárias, pontuais, muitas vezes determinadas por intenções estéticas, pela necessidade de produzir acontecimentos (materiais ou não) com uma imagem forte.

Por fim, devemos referir que se verificou a expansão da esfera de acção política local, com envolvimento de vários agentes privados e semi-públicos nos processos de planeamento e nos sistemas de negociação.

O novo modelo de gestão caracteriza-se ainda pela importante componente negocial. É necessário ganhar a realização de determinados acontecimentos, de atrair empresas, de convencer os actores económicos e sociais a cumprir determinados programas, o que no geral implica contrapartidas e coordenação de esforços. Se muitos projectos de reabilitação urbana são de exclusiva iniciativa de privados, muitas intervenções exigem investimentos vultuosos e têm de ser efectuadas em parceria com a administração pública. Os processos de intervenção nos bairros históricos de Lisboa com envolvimento do Estado, do município, dos proprietários e de associações de moradores são exemplo deste tipo de colaboração, tal como é o TagusPark ou foi a sociedade que geriu a Park Expo.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BARATA SALGUEIRO, T. (1992) – O mercado de escritórios em Lisboa, Lisboa, *Estudos de Economia*, 13(1): 3-27.
- BARATA SALGUEIRO, T. (1994) – Novos produtos imobiliários e reestruturação urbana, Lisboa, *Finisterra. Revista Portuguesa de Geografia*, 29(57): 79-101.
- BARATA SALGUEIRO, T. (1997) – Lisboa, metrópole policêntrica e fragmentada, Lisboa, *Finisterra. Revista Portuguesa de Geografia*, 32(63): 179-190.
- BARATA SALGUEIRO, T. (1998) – Cidade Pós-Moderna, Espaço Fragmentado, Lisboa, *Inforgeo*, 12-13:225-236.
- HALL, Tim (1998) – *Urban Geography*. Londres. Routledge.
- HARVEY, David (1990) – *The Condition of Postmodernity. An Enquiry into the origins of cultural change*. Oxford. Blackwell.