

COMUNICAÇÃO:

DESENVOLVIMENTO DOS MEIOS URBANOS

Eng.º Luís Braga da Cruz

Queria começar por cumprimentar o Conselho Nacional de Educação pela iniciativa deste seminário e pela oportunidade de debater, em conjunto, aspectos complementares da problemática educativa, no contexto particular dos meios urbanos.

Os objectivos escolhidos parecem-me bem estruturados, entremeando a reflexão sobre a realidade específica da vida dos centros urbanos e das actuais políticas de desenvolvimento nas suas múltiplas valências com a reflexão sobre a escola e a sua importante função de integração e socialização nos novos e velhos espaços urbanos. Também me parece ser inovador cruzar esta reflexão com testemunhos vivos de novas experiências e terminar com interrogações sobre as questões, muitas vezes novas, inerentes à suburbanização dos grandes centros urbanos.

Interrogava-me, quando preparava esta intervenção, se neste testemunho deveria procurar traduzir-vos a minha experiência na Comissão de Coordenação da Região do Norte ou na Fundação para o Desenvolvimento da Zona Histórica do Porto. Quando falo da minha experiência da Comissão de Coordenação, concentro-me fundamentalmente nos aspectos físicos e de desenvolvimento económico e social dos centros urbanos, onde a educação também se insere. Quando falo da Fundação, tenho presente um exemplo típico de um projecto de reinserção social que envolve aspectos de carácter urbano. Mas julgo que só se responde a muitos dos problemas que tipificam a dificuldade de afirmação da nova escola com o recurso a um espírito de projecto, como aliás já foi referido.

É-me pedida uma comunicação sobre o desenvolvimento dos meios urbanos e, para isso, centrar-me-ei sobre os propósitos enunciados nos dois primeiros objectivos deste seminário - reflectir sobre a situação dos meios urbanos como espaço físico e funcional e perspectivar vias para o desenvolvimento dos meios urbanos à luz de políticas de ordenamento físico e de correcção de assimetrias, isto é, uma política de desenvolvi-

mento regional. O desenvolvimento regional não é senão isso, corrigir assimetrias e suscitar desenvolvimento, isto é, um crescimento harmonioso.

Os fenómenos de urbanização ou de concentração populacional em meios urbanos acentuaram-se em Portugal nos últimos 40 anos, tornando-se necessário conhecer este fenómeno e principalmente compreender os seus efeitos e entender a nova relação dos portugueses com o espaço. O espaço já não é o mesmo; por exemplo, é muito diferente daquele que eu aprendi em Geografia, quando andei na escola.

Como diz o Prof. Jorge Gaspar, Portugal vive um processo caracterizado pela mudança da actividade, da especialização sectorial, pela mudança de residência, mas, sobretudo, por uma alteração profunda do estilo de vida, dos hábitos de uso do tempo, formas e conteúdo dos consumos.

Nos últimos 10 anos, esta tendência teve reflexos territoriais tanto ao nível da concentração nos principais centros urbanos, mesmo os de pequena e média dimensão, como no aprofundamento da dispersão nas áreas de urbanização difusa. Este é um fenómeno particularmente incidente nesta zona do Norte litoral, onde há um apelo da faixa costeira, pois os fenómenos de litoralização são fenómenos de carácter espacial relacionados, também, com o processo de urbanização.

A este apelo não é estranha a desigual oferta de emprego, nomeadamente no sector industrial, que induz não só uma segregação espacial das actividades económicas, mas também das próprias classes sociais. Esta segregação acaba por marcar o desenvolvimento da estrutura física, económica e social das cidades, com efeitos de algum dramatismo na procura de espaços para actividades de lazer e de tempos livres. Há mesmo quem fale em crise das cidades, querendo referir o desajuste que se verifica, em especial, ao nível da exclusão social e urbanística daqueles que se vêem obrigados a viver em bairros de zonas degradadas e em zonas suburbanas. É particularmente nestas zonas que os problemas da educação em centros urbanos se põem com maior acuidade, reclamando soluções diversificadas.

O mau alojamento de faixas significativas da população está não só associado a fenómenos de exclusão social ao nível da inserção no mercado de trabalho, do acesso a bens de consumo, das oportunidades de afirmação pessoal, mas também a uma crescente heterogeneidade cultural e à emergência crescente dos comportamentos desviante e marginalizador.

Há, por assim dizer, efeitos perversos devidos à concentração em determinados espaços de populações socialmente homogéneas, pois perde-se a virtualidade da convergência de gentes diversas na sua natureza e nas suas ocupações. Este fenómeno degenera numa estigmatização social de parte significativa das populações das cidades, com a interiorização de uma imagem pública socialmente desvalorizada. Assim se chega aos problemas da pobreza em meio urbano e à questão da desinserção social.

Nos casos mais agudos, as soluções já não são possíveis senão por abordagem concertada entre autarquias, Estado e parceiros locais, através das suas escassas e débeis estruturas de base. Esta acção já não dispensa uma metodologia de projecto, assente numa estratégia conjunta, em que cada um assume um papel específico.

Quanto às metodologias de acção hoje praticadas, há que relevar a necessidade de alguma inovação, condição indispensável para aspirar a que as intervenções não sejam liminarmente votadas a um insucesso. Assim, tem de haver um correcto entendimento da realidade social, de forma a integrar as diferentes acções, atender às especificidades locais e à diversidade dos fenómenos de exclusão, ter uma visão globalizada dos fenómenos, pois estes são sempre mais complexos do que aparentam a quem se aproxima deles e, finalmente, procurar uma análise contextualizada, que não despreze os dinamismos locais, por mais limitados que estes se apresentem.

A intervenção tem que integrar, simultaneamente, as componentes física, económica e social; os espaços e os modos de vida estão sempre relacionados, as populações têm de se apropriar do novo espaço urbano e é

necessário e útil estimular a responsabilização pela gestão dos espaços colectivos e, diria mesmo, ensinar a viver em regime condominial.

Fala-se da necessidade de envolver os parceiros e de constituir uma pedagogia de responsabilidade colectiva. Porém, os conceitos ganham um novo contorno quando se passa à acção. Assim, em vez de falar em integração, prefere-se falar em inserção; a participação é assumida como uma implicação, ou seja, um compromisso livremente aceite. Não se trata de fazer voltar ao bom caminho os desviados, como referia um escrito que tive ocasião de ler da Prof^á. Isabel Guerra, mas de lhes dar condições para emergir da sua condição de excluídos, num processo de aprendizagem de um modo de ser útil à sociedade e de se auto-realizar.

Esta alteração de atitudes, de passagem da noção de participação à noção de implicação, que é corolário da passagem da integração à inserção social, remete-nos para a criação de novas redes de comunicação e de repartição de responsabilidades entre uns e outros, entre os cidadãos e aqueles que têm responsabilidade na administração.

Parece-me ser o ambiente de projecto a forma organizativa mais recomendável e promissora em torno da qual todas as estruturas funcionais se estabelecem e as pessoas se articulam, reunindo os que decidem, ou seja, os políticos, os que executam, ou seja, os técnicos, e aqueles que recebem e são destinatários, os cidadãos.

Pode, em resumo, dizer-se que a nova modalidade de intervenção em áreas urbanas degradadas se alarga em conteúdo e em opções estratégicas. Enquanto no passado se acreditava que a disponibilização da habitação era o elemento impulsionador de uma nova atitude perante a sociedade, hoje compreende-se que só uma acção de desenvolvimento social e urbano da cidade pode ser portadora de sucesso.

Hoje cada vez mais falamos da necessidade de ter políticas territorializadas, com acções adaptadas à realidade local, implicando concertação entre parceiros, mas também com regimes contratualizados entre todos os parceiros de forma responsabilizada e pedindo sempre solidariedade em torno do objectivo.

Gostaria de passar agora às questões relacionadas com as modificações operadas no espaço urbano como território físico, como meio onde a economia se estrutura e, ainda, como espaço de vivência social e humana. De uma forma particular, deter-me-ei na realidade metropolitana que se desenvolve em torno do Porto, para daí poder responder aos desafios que se lançam à educação. Julgo que vale a pena discorrer um pouco sobre esta questão da área metropolitana, ou das áreas metropolitanas, e da área metropolitana do Porto, em particular.

O que é, afinal, uma área metropolitana? Fundamentalmente, é um agregado de centros urbanos que partilham problemas que ganham em ser resolvidos em conjunto. As questões metropolitanas envolvem não apenas as questões dos corredores e dos canais a partir dos quais se estruturam comunicações, movimentos físicos, prestação de serviços, recolhas de efluentes e resíduos, espaços ecológicos e de equilíbrio visual e ambiental, mas são também espaços onde se equacionam e se procuram resolver aspirações de carácter social, educativo, culturais e de lazer.

Quando falamos em áreas metropolitanas misturamos muitos conceitos e nem todos lhe atribuímos o mesmo significado. Assim, eu procuraria distinguir entre duas realidades metropolitanas, ou seja, duas noções de agregado urbano, distinção que é particularmente importante para clarificar a situação em termos do Grande Porto. Por um lado, temos uma nova realidade política e institucional que foi criada, a nova circunscrição autárquica chamada Área Metropolitana, de Lisboa e do Porto, com capacidade de intervenção crescente numa área territorial definida administrativamente; por outro lado, surge-nos a área metropolitana como uma área espacial, obedecendo a um modelo de aglomeração metropolitana segundo os conceitos clássicos de definir metropolitano tudo aquilo que tem escala de cerca de 1 milhão de habitantes, pelo menos, uma forte dependência do sector terciário e uma presença forte de movimentos pendulares diários de casa para o trabalho ou de casa para a escola. É isso que caracteriza fundamentalmente a área metropolitana - uma intensa inter-relação de funções urbanas.

No caso da área metropolitana do Porto, que melhor conheço, podemos dizer que a emergência da realidade metropolitana ocorre por força de uma intensificação de transformações territoriais verificadas nos últimos 20 anos. Os municípios passam a ter uma capacidade de intervenção sem paralelo no passado, são quase tão importantes como o Estado na intervenção metropolitana. Após 1985, com a nossa adesão à Comunidade europeia, criam-se as condições para um programa de investimentos públicos decisivo para a estruturação do território metropolitano.

Há, portanto, conceitos novos que são propostos e que fazem crer que o modelo metropolitano do Porto é bem mais complexo, não seguindo uma simples relação entre um centro e uma periferia. Eu defendo que é mais complexo do que o centro metropolitano de Lisboa, porque enquanto em Lisboa a relação entre centro e periferia é muito clara, obedecendo aos padrões clássicos, aqui há muitas centralidades. A relação entre o centro, ou seja, os 42 kms² da cidade do Porto, e a periferia imediata tem uma intensidade muito maior.

A área metropolitana é composta por um núcleo central, que não se confina apenas à cidade do Porto e onde se adensam qualitativamente os factores de desenvolvimento de toda uma vasta região, que vive da sua capacidade de oferta de terciário superior.

Ao primeiro agregado, a este agregado mais restrito, há quem chame - e refiro-me fundamentalmente às conclusões do estudo estratégico elaborado por decisão da Área Metropolitana do Porto e que reúne um conjunto de ideias muito importante para compreender este fenómeno complexo a que se chama a área metropolitana, Grande Porto, região metropolitana. Há quem lhe chame **cidade-aglomeração**, envolvendo, grosso modo, o Porto, os núcleos centrais de Matosinhos, Maia e Gaia, e a periferia suburbanizada de Gaia, Valongo e Gondomar. Deles se excluem os núcleos de urbanização difusa destes 3 últimos concelhos, bem como as franjas rurais da Maia, Valongo e Gondomar, e os pólos secundários de Espinho, Póvoa e Vila do Conde, que constituem novas polaridades que apelam ao terciário e que acabam por diversificar e en-

riquecer o conjunto. Esta cidade-aglomeração, a que corresponderão sensivelmente 800 mil habitantes, com uma área de 280 km² e com uma densidade de 3 mil habitantes por km², constitui uma realidade que deve ser vista como um todo quando se equacionam os problemas sociais, económicos e também culturais.

Mas não existe só este agregado com importância para compreender onde estamos. Há um segundo agregado, aquilo a que outros chamam, e refiro-me, por exemplo, ao Prof. Abílio Cardoso, que infelizmente nos abandonou tão cedo, o conceito de **cidade-região**. A cidade-região corresponde a uma mancha contínua urbana com cerca de 3 milhões de habitantes, a maior do país, com uma densidade ininterrupta superior a 250 habitantes por km², que encontra por limites as cidades de Viana e Braga a norte, Amarante a leste e Aveiro a sul, tendo o Porto como centro de gravitação e maior ou menor capacidade de polarização destas relações.

O primeiro conceito, o de cidade-aglomeração, comporta-se como um típico espaço metropolitano de intensas relações funcionais diárias e é gerador de uma pulsação económica com escala para ser competitiva internacionalmente. É no seu interior que se geram as maiores procuras de serviços e se oferecem os equipamentos de hierarquização superior e de apoio à economia regional.

O segundo, cidade-região, o mais largo, funciona como conurbação urbana fortemente industrializada, dentro da qual os modelos de desenvolvimento não podem ser encarados isoladamente, tais são as interdependências e as complementaridades já construídas.

Há algumas constatações resultantes da análise do último censo de 1991 que também era importante retermos aqui. Com excepção do Porto, só os municípios inseridos nesta cidade-aglomeração de 800 mil habitantes conseguem fixar o seu próprio crescimento natural e atrair novos residentes do exterior. Por outro lado, os núcleos de Póvoa-Vila do Conde e de Espinho fazem parte de uma clara segunda coroa de desenvolvimento urbano dentro da área metropolitana do Porto, que é factor de enriquecimento e de diversificação.

Esta análise podia levar-nos muito longe - a questionarmo-nos sobre qual é a relação entre o centro e outros pólos urbanos dentro desta grande região de complementaridade, como seja Famalicão, Santo Tirso, Paredes, Penafiel, S. João da Madeira e Feira e a tirarmos a conclusão de que a este fenómeno, que se acentua progressivamente, não é estranha uma oferta de acessibilidade e de crescimento da mobilidade e motorização dos portugueses. Mas uma ideia é clara: reforça-se a estruturação da cidade-região e do seu modelo de desenvolvimento urbano polinucleado, no qual a cidade, aglomeração central, tenderá a assumir o estatuto de centralidade metropolitana e regional, independentemente de qualquer divisão administrativa regional que venha a acontecer. Isto é uma realidade económica, social e cultural cada vez mais afirmada.

Cada vez mais se evidencia o papel que à área metropolitana cabe desempenhar na internacionalização da economia e da sociedade portuguesas, baseada no carácter extrovertido da estrutura produtiva norte-nha. Contudo, para que isso possa acontecer, é necessário identificar as principais debilidades deste grande agregado, que tão bem o referido estudo estratégico caracterizou, e que não importa aqui referir em detalhe.

Se há ainda um claro défice em matéria infra-estrutural e na dotação em equipamentos que reforcem o seu potencial competitivo, é, no entanto, ao nível dos seus recursos humanos que mais é denunciada a análise comparativa com outras situações paralelas europeias.

A massa demográfica tem uma expressão muito representativa no contexto comunitário. A nível do emprego industrial pode afirmar-se ser um dos núcleos europeus com mais significado. Neste espaço de 3 milhões de habitantes temos uma população industrial igual a 1/5 da população industrial francesa ou italiana. Em contrapartida, o emprego terciário e a frequência de alunos no ensino superior é ainda, em termos proporcionais, cerca de metade do verificado nas áreas metropolitanas congéneres espanholas, francesas ou alemãs.

A questão básica que se coloca quando nos interrogamos sobre o papel reservado a este importante aglomerado de potencialidades perante um espaço europeu (económico, financeiro e produtivo), cada vez mais integrado, reforça a ideia de que a capacidade de competição depende muito dos parâmetros qualitativos e não apenas do peso demográfico ou da base produtiva de raiz tradicional.

Faria agora a passagem para as questões educativas, a que o Prof. Augusto Santos Silva se irá referir. Só queria, para terminar, fazer duas ou três referências ao esforço recente de planeamento físico municipal e ao processo de aprendizagem de planeamento físico e de implicação social e económica, que lhe esteve subjacente e que está longe de estar fechado.

Refiro-me concretamente à circunstância de termos terminado um ciclo de elaboração de planos directores municipais, onde se conseguiu estabelecer um conjunto de regras, que clarificam a relação entre quem administra o espaço e o cidadão e que, por outro lado, estão a dar origem, nos 9 municípios da área metropolitana, a um desenho mais fino do planeamento urbano e a constituir-se como oportunidade de reavaliação das opções políticas antes assumidas.

As novas questões e as novas preocupações de natureza física e económica prendem-se muito, como também já aqui foi dito, nomeadamente pelo Senhor Presidente da Câmara da Maia, com a qualidade ambiental, com uma maior eficiência dos sistemas de mobilidade, com a economia dos sistemas de transportes e do equipamento de utilização colectiva. No entanto, também sentimos que a rarefacção e a dispersão do habitat é, neste agregado populacional, normalmente coincidente com fenómenos de maior défice educativo.

Interrogava-me, quando há dias reflectia com algumas pessoas da Comissão de Coordenação, se a cidade como sistema de organização de relações sociais será agora um mal, quando no passado sempre foi um

bem. Penso que a escola pode e deve contribuir para a revalorização da vida em meio urbano, apesar das menores condições para que o professor enraíze a sua missão de agente social, como o fez outrora de maneira determinante, junto dos centros urbanos de carácter mais restrito.