
Protagonismo urbano em territórios de baixa densidade: Uma reflexão sobre o caso da Beira Interior

Domingos M. Vaz

Enquadramento da reflexão

Em territórios de baixa densidade o papel das cidades deve ser avaliado simultaneamente a partir de vários critérios: relação de intermediação face aos espaços regionais envolventes; capacidade de se organizarem colectivamente no âmbito de constelações ou eixos plurinodais de proximidade; e capacidade de se especializarem em actividades de valia nacional ou internacional. Partindo destes pressupostos o autor comenta o protagonismo possibilitado e exigido aos territórios de baixa densidade e seus centros urbanos, que para produzir resultados nas regiões desfavorecidas implica o estabelecimento de modalidades de concertação institucional e o abandono de soluções polarizadas apenas por um dos tipos de actores ou segmentos territoriais. No contexto do policentrismo discute a pressão para a mediatização das políticas urbanas e seu crescente pendore para as medidas de *marketing* urbano, devendo ser acauteladas situações de «descolagem» das aglomerações urbanas face aos territórios envolventes.

1. Cidades médias ou intermédias – O conceito

As redes de cidades, de âmbito regional, nacional e europeu, podem vir a proporcionar um contributo substancial para compensar os desequilíbrios e disfunções dos diversos sistemas urbanos. Em Portugal tem vindo a aumentar o interesse e preocupação pelos subsistemas urbanos regionais. Actualmente, tendo por objectivo melhorar o equilíbrio do sistema urbano nacional, torna-se imperioso saber de que forma as diversas cidades podem complementar-se e cooperar entre si.

As cidades são os núcleos decisivos da organização de sistemas territoriais que as ultrapassam a si próprias e que, por isso, incluem vastas áreas da vida colectiva. Podendo estabelecer-se a partir delas uma visão estratégica, uma coordenação de instrumentos de ordenamento e desenvolvimento, com parcerias e contratualização entre actores públicos, associativos e privados. A própria estruturação da sociedade e o ordenamento do território necessitam de ser ancorados em centros dinâmicos, activos, multidimensionais e multifuncionais. Daí que a existência de centros urbanos pouco qualificados possa prolongar a estagnação. Ou seja, uma localização periférica e sem centros urbanos muito dinâmicos pode prolongar a inércia do desenvolvimento. É nesta asserção que actualmente as políticas de desenvolvimento regional são cada vez mais políticas de «qualidade do meio» (infra-estruturas, conhecimento, ambiente e funções urbanas), confundindo-se as políticas de promoção da competitividade dos territórios com a promoção da competitividade das cidades e dos sistemas urbanos que as organizam.

Os territórios e as suas regiões só poderão ser competitivos, na sua globalidade, se as suas cidades forem o «motor» do desenvolvimento económico e social. Isto é ainda mais válido em territórios de baixa densidade demográfica e com problemas estruturais.

Devendo ser articuladas as políticas de ordenamento do território e conservação da natureza, de desenvolvimento rural, de desenvolvimento regional e de desenvolvimento urbano, nomeadamente em torno dos conceitos de cidade intermédia e de rede urbana complementar.

Face à lógica do «paradigma das redes» as cidades da região podem assumir novos protagonismos e espaços de oportunidades. A este o conceito de *cidade intermédia* (de carácter qualitativo, dinâmico e relacional), ou seja, como uma cidade passível de ser integrada no circuito de relações que se estabelecem no seio de sistemas urbanos, 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).¹

Trata-se de um conceito de carácter inovador, relacionado com a ideia de que a importância de uma cidade não deriva tanto da sua dimensão demográfica mas sim da forma qualitativa como se insere no sistema urbano de proximidade e como se relaciona com os restantes territórios em termos qualitativos. É que os aspectos simbólicos, a espessura da sua identidade sociocultural, são aspectos qualitativos da maior importância para as cidades intermédias, fundamentais para a sua afirmação.

Tradicionalmente, as cidades “médias” foram encaradas como capitais regionais capazes de estimular o desenvolvimento das áreas envolventes. Hoje, o papel de intermediação que lhes é atribuído aprofunda e ultrapassa esse objectivo. Neste novo contexto as cidades de “média” dimensão, pelos recursos que concentram, devem constituir-se como charneiras de articulação estratégica entre a área que polarizam e o mundo externo. Mais do que cabeça de um sistema, representam a porta desse sistema para outros universos complexos e distantes. Mais do que lugares que ocupam uma posição “média” numa rede urbana rigidamente hierarquizada e de âmbito estritamente nacional, constituem interfaces activas de articulação com outros nós de redes de geometria muito variável. Enfim, mais do que lugares cujo perfil é ditado pelo posicionamento nessa rede urbana hierarquizada e de âmbito nacional, são contextos que capacitam pessoas e organizações, permitem escolher livremente as prioridades e as soluções consideradas, por cada um, como sendo as mais apropriadas.

Estas cidades constituem, por isso, âncoras de equidade e oportunidades, pólos de coesão social, económica e territorial.

Em áreas regressivas, a valorização urbana deve estar articulada com igual valorização e qualificação dos recursos patrimoniais, ambientais e culturais, ao mesmo tempo que, como exemplos de intervenções qualificadoras, podemos pensar na criação de unidades avançadas de investigação, na criação de hospitais-escolas especializados, na instalação de equipamentos diversificados de cultura, lazer e turismo ou na criação de centros tecnológicos de investigação aplicada de forte raiz local, que façam a ligação entre empresas e as instituições de ensino superior.

As cidades da Beira Interior precisam de transformar-se em espaços com uma qualidade urbanística e de vida alternativos às cidades do litoral. É, aliás, importante dar-lhes significado e valor nacional, dentro de uma perspectiva de selectividade e discriminação positiva. Isto é, tomando como factor importante a diversificação e tipificação: ou seja, a integração territorial destes centros urbanos e suas especificidades na área envolvente (que assumem algumas singularidades significativas entre si), para poderem valorizar o potencial de conjunto.

Mas, em paralelo com a inovação no domínio do saber-fazer e com uma infra-estruturação modernizada, a revalorização destas cidades prende-se muito com o seu ambiente, a sua paisagem, a sua “estética”, a sua identidade e a sua história. Assim como as especificidades patrimoniais, arquitectónicas e urbanísticas são bases fundamentais do seu desenvolvimento, numa perspectiva teórica cada vez mais virada para a fruição pública dos espaços e das ideias. Neste âmbito, e num momento em que tais vertentes pesam cada vez mais na capacidade atractiva e na qualidade de vida dos cidadãos, o Programa *Polis* pode constituir uma oportunidade real que as cidades da Guarda, Covilhã e Castelo Branco não devem desperdiçar para consolidar um sistema urbano multipolar, ancorado nas complementaridades e na maximização das potencialidades de cada uma delas. Conseguirá este Programa da Administração Central assumir uma nova orientação e constituir um

¹ João Ferrão (1995:222) propõe este conceito a partir da expressão «*intermédiaires*», designação que encerra um duplo sentido. *Intermédiaire* significa simultaneamente intermédia e intermediária; abrangendo, assim, um critério de dimensão (cidade intermédia) mas também a condição de mediação e de *interface* (cidade intermediária) que estava ausente na visão tradicional, que pressupunha para as cidades médias sistemas fortemente hierarquizados, estritamente nacionais e internamente diferenciados com base em critérios funcionais.

incentivo para a revalorização das cidades abrangidas, designadamente no domínio do ambiente urbano?

2. Policentrismo urbano regional

A identidade e a imagem de cada cidade podem sair reforçadas por uma identidade “beirã” mais alargada. Devendo ser fomentadas imagens mentais e representações sociais que considerem as cidades e as áreas rurais uma mesma região cognitiva, evitando que se generalizem as concepções de “cidades fortaleza”, aglomerações bem integradas em redes nacionais e até internacionais, mas isoladas das suas envolventes imediatas, e, no pólo oposto, de áreas rurais residuais e com escassa visibilidade própria.

O que poderá conseguir-se através de uma comunicação integrada tendente a gerar envolventes favoráveis, tanto em relação às cidades da região, consideradas individualmente, como em relação à Beira Interior no seu todo. Em termos de capacidade de condicionamento do nível de decisão nacional e supra-nacional, a Beira Interior terá mais peso que as suas cidades por si só. E a sociedade da informação abre portas a um conjunto de actividades em redor das novas tecnologias de comunicação que valorizam a qualidade ambiental e não penalizam as áreas rurais e mais periféricas. E as novas urbanidades e os modos de vida mais recentes privilegiam a qualidade de vida e a construção de redes de circulação e tratamento de informação que não necessitam das grandes áreas urbanas.

Numa perspectiva operativa e partindo, por um lado, das tendências de evolução dos sistemas urbanos em outros países, bem como das novas formulações e opções de intervenção relacionadas com essas tendências, e, por outro, das dinâmicas, fragilidades e preocupações consideradas por diversos autores que têm estudado a rede urbana nacional, retenho a necessidade de articular os princípios de organização territorial vertical com soluções organizadas em rede, o que poderá ser decisivo em áreas desfavorecidas. A formulação do problema não reside tanto em torno de uma discussão de tipo dicotómico, que seria sempre redutora, de por qual dessas lógicas optar, mas sobretudo em saber: quais as situações ou os elementos que pressupõem uma configuração de tipo vertical e quais as soluções ou elementos que podem beneficiar de soluções de natureza retilinear; e como combinar ambas as lógicas de forma a manter a necessária coerência e eficácia do conjunto dos sistemas urbanos. Deste modo, qual será então o papel das principais cidades existentes na região e do subsistema urbano por elas definido?

Em primeiro lugar, interessa considerar que as principais cidades, Guarda, Covilhã e Castelo Branco, constituíram-se desde cedo como pontos nodais que estruturaram o território regional, muitas vezes devido ao facto de concentrarem funções de nível superior (caso das capitais de distrito), afirmando-se como elementos fundamentais na configuração urbano-territorial contemporânea. Releva-se, assim, o significado de uma estrutura urbana regional assente em cidades complementares capaz de conceber projectos estratégicos para cada centro urbano e para o conjunto da região. Daí a vantagem em aproveitar as potencialidades reais e latentes de cada um deles, de forma a organizar territorialmente uma estrutura polinucleada baseada na complementaridade e especialização, maximizando o potencial de conjunto. Para o que se deverá trabalhar para tornar os centros urbanos solidários entre si e com o resto da região, procurando esbater rivalidades espaciais e mobilizar a população e os agentes em torno de um «projecto regional».

Em segundo lugar, queremos manifestar a preocupação de que soluções organizacionais em rede poderem não garantir, só por si, uma efectiva integração territorial circundante,² nomeadamente numa região como a Beira Interior em que os centros urbanos existentes (maiores ou menores) são particularmente vulneráveis a processos de descolagem, revelando uma oposição urbano-rural crescente em áreas onde justamente este

² Nomeadamente quando o reforço dos relacionamentos inter-urbanos é acompanhado, não raro, pela entrada em crise da base económica das suas áreas envolventes, predominantemente rurais, o que tem estimulado dinâmicas urbanas autónomas dos tradicionais *hinterlands*.

tipo de aglomerações constitui um factor muito importante de integração regional.³ Nesta lógica, um discurso não acautelado de afirmação e reivindicação centrado na ideia de cidade e não de região pode ser pernicioso em termos de coesão territorial, alimentando dinâmicas de dualidade integração/marginalidade que importa combater e sobretudo prevenir. Isso implica perspectivar o ordenamento urbano regional segundo duas vertentes complementares:

a) A perspectiva longitudinal, que se traduz no reforço da articulação Guarda—Covilhã—Castelo Branco aproveitando e reforçando as sinergias já existentes, nomeadamente a existência de Instituições de Ensino Superior, de Saúde, de Segurança Social e outras;⁴

b) e a perspectiva transversal e transfronteiriça, a solicitar a provisão em centros urbanos de baixa densidade, junto à fronteira, dos equipamentos básicos para poderem desempenhar funções de segunda ordem e contribuir, desse modo, para completar a rede urbana entre os eixos longitudinais portugueses e espanhol.

Uma visão multipolar da região define-se como um sistema reticular de cidades e seus *hinterlands*. Se no passado era a região que fazia a sua cidade, agora, em muitos casos são as cidades que determinam as suas regiões. O policentrismo parte da diversidade do território e nasce da necessidade de trabalhar em comum, abrindo novas vias para melhorar a integração dos diversos agentes. O policentrismo pretende criar uma região em rede. Supõe a criação de sistemas urbanos não congestionados capazes de oferecer à sociedade a dimensão mais adequada para o seu desenvolvimento. Preconiza uma coesão na Beira Interior, para dar força política e prosseguir medidas eficazes de desenvolvimento regional. Só deste modo se consegue a massa crítica demográfica e territorial, e a correspondente dimensão política e socioeconómica, para a concorrência com as regiões vizinhas mais populosas.

Ao mesmo tempo enfatizamos o facto de enquadrar a cidade no contexto regional significar conceber o território regional como um sistema urbano policêntrico. E, sobretudo, pensar que o papel de cada cidade não é reduzir-lhe importância ou limitar-lhe a estruturação por estratégias de absorção do que lhe está mais ou menos próximo. O papel de cada cidade no sistema urbano regional é o de contribuir para consolidar o seu policentrismo e o de valorizar os pontos de articulação do conjunto do sistema. É, assim, nesta lógica que um sistema urbano bem organizado do ponto de vista intra-regional ganha sentido. A complementaridade entre estas cidades significa retirar benefícios da concorrência que se estabelece entre elas, superando cada uma das partes as suas desvantagens. Complementaridade e cooperação são, por isso, desafios à imaginação e à criatividade de todos os que se preocupam com os problemas urbanos.

Diversos documentos estratégicos, de âmbito urbano, regional e mesmo nacional, sublinham a necessidade de consolidar constelações e eixos de cooperação inter-urbana de proximidade. As dinâmicas decorrentes dessas propostas permitem, no entanto, constatar a ocorrência de resistências e obstáculos que têm dificultado ou mesmo impedido a concretização de soluções que, embora reunindo consenso em abstracto, criam inevitáveis tensões em torno de questões de poder e de compatibilização de interesses e prioridades.

Pode, pois, afirmar-se que a necessidade de organizar a cooperação inter-urbana de proximidade está hoje integrada na agenda política e institucional. Mas, simultaneamente,

³ Quando a oposição urbano-rural dá lugar a uma imbricação funcional evidente, com complementaridade de usos, funções e modos de vida entre os dois tipos de realidade, os efeitos de capilaridade de proximidade são mais prováveis e as pequenas cidades podem constituir centros revitalizadores do mundo rural.

⁴ A construção da A23 e a renovação da linha de caminho-de-ferro da Beira Baixa até à Guarda, facilitando a criação de carreiras regulares rodoviárias e ferroviárias entre Castelo Branco e a Guarda, inserem-se nessa lógica.

deve reconhecer-se que a concretização desta orientação exige a existência de um quadro regulador que estimule activamente e premeie as iniciativas desenvolvidas com este objectivo. Só assim será possível desenhar o novo mapa das cidades “médias” portuguesas, não o que resulta da cartografia de meras intenções ou de exercícios de retórica, mas sim o que traduz dinâmicas instaladas no terreno, mesmo que os seus efeitos práticos exijam algum tempo a ganhar visibilidade.

3. Marketing urbano e territorial

Como cada cidade só se mantém e persiste – isto é não definha – desde que consiga atrair e afirmar-se pelo que oferece, proporciona, permite, garante, a questão a reflectir será: como o *marketing* só existe se tiver recursos a sustentá-lo, qual é a oferta das cidades “médias” na região da Beira Interior?

A competição e cooperação não se excluem mutuamente, pelo que a promoção de relações interurbanas associada à melhoria das condições de circulação, acessibilidade e mobilidade significará uma maior possibilidade de competição entre cada um destes centros urbanos (e com outros fora da região), ao contrário das realidades mais conformes aos modelos hierárquicos. Desta forma, a concorrência tem agora origem não só em centros urbanos de níveis hierárquicos superiores (como tradicionalmente acontecia), mas também em centros idênticos e vizinhos e até de aglomerações da vizinha Espanha.

É um contexto em que as cidades estão a tornar-se num objecto cuja imagem está a ser permanentemente trabalhada e promovida. A identidade das cidades tende também a evoluir, deixando de ser uma identidade «clássica» para passar a ser uma identidade ligada ao potencial do lugar. As cidades são cada vez mais conhecidas por aquilo que são capazes de fazer e propiciar ou pelas capacidades virtuais que são afirmadas pelo *marketing* urbano ou de representações que se vão difundindo e solidificando.

E é como produto que as cidades se concebem e, por isso, tendem a fazer uma gestão estratégica da sua imagem. É importante a divulgação de imagens sólidas e firmes. Num momento em que andam à procura de consolidar imagens que lhes permitam definir e cumprir objectivos estratégicos. A difusão de imagens contraditórias pode dificultar a formação de imagens sólidas que ajudem as cidades e seus territórios a cumprir os seus objectivos estratégicos. Uma imagem é um símbolo, e as cidades conectadas com as suas regiões, que querem conceber e gerir imagens para alcançarem objectivos estratégicos têm de ser simbolicamente congruentes.

Por outro lado, a imagem de uma cidade varia consoante a escala. As escalas locais, regionais, nacionais e internacionais não têm, normalmente, as mesmas características, fruto de quantidade e qualidade da informação / comunicação sobre a cidade que circula nesses diferentes níveis. Daí que a projecção de uma imagem esteja muito dependente da capacidade de acção comunicacional e relacionamento conseguida pelos actores da cidade. Reduz-se à medida que passamos sucessivamente à escala regional, nacional e internacional. A imagem internacional de uma cidade não é igual à imagem regional. Ambas necessitam de ser coerentes entre si e resistentes a qualquer tipo de comparação.

No contexto do policentrismo a pressão para a mediatização das políticas urbanas e seu crescente pendor para as medidas de *marketing* urbano, devem ser acauteladas situações de «descolagem» das aglomerações urbanas face aos territórios envolventes. Somos de opinião que a principal preocupação das cidades “médias” da região a médio prazo, devido às suas limitações, não será a de conquistarem uma posição cimeira ou determinante nas redes urbanas em que participam mas sim a de estarem presentes em situações de visibilidade e protagonismo no seu seio. E a transformação de sistemas urbanos em instrumentos de desenvolvimento não depende tanto das virtudes intrínsecas tomadas de *per si*, mas antes da capacidade política e institucional de as mobilizar de forma adequada e em tempo oportuno face às realidades existentes e aos cenários desejados.

Será que o processo de descentralização que agora arranca vai substituir o protagonismo que as cidades “médias” podem ter no desenvolvimento dos territórios de baixa densidade?

Referências bibliográficas:

- BRAUMANN, Jorge (1989), “O desenvolvimento regional e os sectores de informação e comunicação”, in *A administração local e a informação*, MPAT-SEALOT, Lisboa, pp. 43-60.
- BAPTISTA, A. J. Mendes (1999), *Políticas para o Desenvolvimento do Interior*, CCRC, Coimbra.
- BOURDIN, Alain (1984), *Le Patrimoine Reinventé*, PUF, Paris.
- CIDRAIS, Álvaro (1998), *O Marketing Territorial Aplicado às Cidades Médias Portuguesas: os casos de Évora e Portalegre*, dissertação de mestrado em Geografia Humana, Faculdade de Letras, U.L., Lisboa.
- DIRECÇÃO Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano/ QUATERNAIRE Portugal (1997), *Sistema Urbano Nacional – Cidades Médias e Dinâmicas Territoriais*, Colecção Estudos 3, Lisboa.
- FERRÃO, J. ; HENRIQUES, E.B. e NEVES, O.(1994), “Repensar as cidades de média dimensão”, *Análise Social*, Vol. XXIX (129), 5: 1123-1147, Lisboa.
- FERRÃO, João (1995), “Que política para as cidades de média dimensão? Uma estratégia para uma nova condição”, SEALOT/MPAT: Ciclo de Colóquios, *A Política Urbana e o Ordenamento do Território*, Lisboa, pp. 221-232.
- FORTUNA, C. (1997), “Destradicionalização e imagem da cidade”, in Fortuna, Carlos (org.) *Cidade, Cultura e Globalização: Ensaios de Sociologia*, Editora Celta, Oeiras.
- HIGGS (1996), “A publicidade global”, in *Marketeer – revista de marketing, comunicação e vendas*, EPPM, Porto, (5): 62-64.
- GAULT, M. (1989), *Villes Intermédiaires pour l' Europe?*, Syros Alternatives, Paris.
- GUERRA, Isabel (2000), “O Planeamento Estratégico das Cidades”, in revista *Cidades: Comunidades e Territórios*, ISCTE-CET, Lisboa, (1): 37-55.
- LEDRUT, Raymond (1973), *Les Images de la Ville*, Anthropos, Paris.
- MONS, Alain (1992), *La Métaphore Sociale: Image, Territoire, Communication*, Puf, Paris.
- NOISETTE, P. e VALLÉRUGO, F. (1996), *Le Marketing des Villes*, Les Éditions d' Organisation, Paris.
- OTTO, M. Sousa (1996), "O marketing das cidades", *Marketeer*, Lisboa, (4): 28-31.
- PEIXOTO, Paulo (2000), “Gestão estratégica das imagens das cidades”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, (56): 99-122.
- VAZ, Domingos (1996), “Sobre a rede urbana da Beira Interior: coesão e integração do território”, *Actas do IV Encontro Nacional da APDR*, Universidade da Beira Interior, Covilhã.