

AS ACTIVIDADES COMERCIAIS E A VALORIZAÇÃO DAS ÁREAS CENTRAIS

*José A. Rio Fernandes**

1. A «crise do centro»

Seguramente por comodidade, para captar em expressões simples diferenciações complexas e muito ricas em particularidades temporais e espaciais, tem-se associado a ideia do centro da cidade em crise ao fim do modelo da cidade de centro único e dos limites claros entre o urbano e o rural.

Sabemos que para algumas cidades de porte relativamente modesto se pode falar de aglomerados urbanos de centro único para caracterizar a estrutura espacial vigente durante grande parte do século passado, tal a importância da concentração de funções centrais e a densidade de unidades funcionais num espaço de referência simbólica marcante e de acessibilidade máxima no quadro urbano e regional. Todavia, tomando a condição central tendo por base a acessibilidade e a concentração da oferta de bens e serviços, o policentrismo intra-urbano é antigo – lembre-se a especialização dos *fora* romanos há dois milénios – e bem conhecido em Portugal já nos anos 60 e 70 do século passado, com os centros comerciais de primeira geração e os estabelecimentos de serviços os mais diversos nas Avenidas Novas em

Lisboa, ou na Boavista no Porto (ver Fernandes, Cachinho e Ribeiro, 2000, pps. 42-57).

De igual forma, de há muito que é possível falar na existência de centros de diverso tipo, desde logo por nem sempre coincidir o local de maior concentração de estabelecimentos e actividades – a «Baixa», ou «centro de comércio» – com os tecidos urbanos mais antigos, quase sempre marcados pelo longo crescimento orgânico e tomados por espaços centrais da cidade histórica (como acontece em Lisboa, Porto e Coimbra).

Por outro lado, não é razoável pensar-se que, salvo alguns casos excepcionais, alguma vez existiu um limite claro e indisputado entre cidade e campo, já que nem a muralha impedia as construções no seu exterior, seja por existirem antes desta, seja por ser possível no seu interior a permanência de traços formais e funcionais de ruralidade (para o caso do Porto, ver Oliveira, 1973). De resto, por razões diversas destas, no século XIX e XX, existia também, quase sempre – e está amplamente documentada (ver para cidades de menor dimensão Fernandes, 2005) –, uma diluição das fronteiras e uma descontinuidade entre fragmentos urbanizados nas áreas de expansão mais recente, como era especialmente frequente no Noroeste de Portugal, onde mesmo as maiores cidades são o resultado de «processos de condensação urbana numa região de povoamento saturado», na expressão

* Departamento de Geografia da Universidade do Porto.

de Orlando Ribeiro, realçada em obra mais recente (Gaspar, 1993, p. 59).

Apesar do que se disse – que falar-se de uma cidade de grande porte de centro único e limites claros antes de mudanças recentes é uma abstracção com aderência concreta a um reduzido número de casos ou a um período já muito longínquo – deve considerar-se que nas ultimas décadas se assistiu a um processo de expansão e dispersão das cidades e de reforço do seu policentrismo que não tem paralelo na história urbana. Daí que o que mais diferencie, seja, no tempo, a velocidade do processo, no espaço, a alteração da escala do urbano, o que é especialmente verificável em Portugal, onde as alterações se concentraram nos anos 80 e 90 (ver Marques, 2004 e Domingues, 2006). Destas mudanças, realçam-se as dimensões da dispersão, fragmentação e mobilidade, de que resulta, entre outros resultados, uma dita «crise do centro». Mas, também porque o facto urbano adquiriu uma outra dimensão, não se fala já apenas do centro antigo quando se fala de um espaço urbano em perda (demográfica, morfológica e económica, designadamente), mas de um espaço alargado dito consolidado, muitas vezes estendido até à cidade de finais do século XIX, ou mesmo a toda a cidade central administrativamente considerada. Independentemente da dimensão espacial considerada, a «crise» e a necessidade de intervenção já em 1963 era reconhecida, com o relatório «Buchanan» no Reino Unido a afirmar que sem intervenção os centros das cidades não seriam capazes de responder às mudanças, ou o livro branco «Inner Cities» em 1977, a dar conta da forte inter-relação entre o declínio económico, a decadência física e as condições sociais adversas, chamando a atenção para a dimensão e intensidade do problema. Em França, na Alemanha e na generalidade dos países europeus, como também na América do Norte, passou-se da preocupação à acção e ganhou força um discurso, e quase sempre também uma prática, tendente a reforçar a vitalidade do centro.

Este foi o quadro em que se multiplicaram os re's (da renovação dos anos 60, à regeneração dos 80 ou ao mais recente «renouvellement»), com a revitalização económica a ser tomada quase sempre no grupo restrito dos processos essenciais para a inversão do processo de perda e para a melhoria do velho centro da cidade: velho, embora por vezes tenha apenas pouco mais de um século, como acontece no caso do Porto (Fernandes, 1995); «centro», embora parece adquirir condição periférica face à contradição linguística das «centralidades periféricas» (Ascher, 2000, p. 191); da «cidade», embora alguns a dêem quase por desaparecida na explosão e na poeira urbana que se espalha por grandes espaços que tínhamos por predominantemente rurais (Font, 2004).

Se o objecto não faz consenso, muito menos os objectivos de política, marcados ainda e sempre pela hesitação entre restauro e renovação. No caso português, sobretudo desde a última década, o primeiro parece esgotado, com o fim do optimismo sobre a capacidade do Estado em solucionar por si só os problemas da cidade histórica (cada vez mais alargada e carenciada) e as dúvidas sobre se e como a iniciativa privada o pode e quer fazer. Até porque, entretanto, não se pode esquecer toda a outra cidade fora do dito centro (onde habita a maioria), o que ajuda a que se incline o pêndulo de novo para a renovação como processo necessário à adequação da cidade histórica aos nossos dias. Por certo essa renovação será articulada com o restauro e considerará a vantagem de não replicar alguns dos resultados do funcionalismo da Carta de Atenas, nem tampouco, espera-se, em reinventar nostalgicamente um passado desejado (de matriz medieval quase sempre, como já propunha Sitte há um século), mas antes como forma de evitar que a protecção de tudo se traduza em protecção de coisa nenhuma, tal o alargamento espacial e temporal do que há a proteger e a sua impraticabilidade face às possibilidades

Temas do ordenamento territorial

concretas, donde afinal um lento ruir, prédio a prédio (primeiro na cobertura e nas janelas, depois no miolo, mais tarde na estrutura), de uma parcela fragmentada mas cada vez mais significativa da área central de muitas das cidades portuguesas (Lisboa, Porto, Leiria, ...)

Considerando a escala da cidade e a dimensão do problema, consideram alguns que sobre quaisquer outros princípios, devem sobrepor-se os que compõem a política dos três erres do ambiente, adaptados a um urbanismo que se pretende sustentável, independentemente do que quer que cada um de nós entenda por isso. Nesta linha de raciocínio, além da colmatação de interstícios, importaria reduzir o espaço urbanizável a limiares aceitáveis e praticáveis e, como na Holanda, confinados a áreas infraestruturadas ou de fácil infraestruturização na margem de espaços urbanizados; assumir a necessidade de reciclagem da cidade, sobretudo no tecido mais antigo e consolidado, possibilitando a substituição do que se considera ter um valor menor, como modo de permitir o novo, em espaços urbanos que, na sua longa história, têm direito também a transportar para o futuro as marcas do nosso tempo; por fim, reutilizar, que o mesmo é dizer procurar conservar sempre que possível ou indispensável, os volumes construídos, as ruas e praças ou os jardins, dando-lhe os usos que correspondam às necessidades e expectativas dos habitantes e dos variados utilizadores da cidade.

2. Actividades económicas no ordenamento do território e o caso do urbanismo comercial

Relativamente à área central, à revitalização como um processo que privilegia a dimensão económica da qualificação e considerando o tema do ordenamento do território, impõe-se

uma constatação preliminar: além do sector dito produtivo que tradicionalmente agrupa as actividades dos sectores primário e secundário, com delimitação e regulamentos para áreas e reservas agrícolas e zonas industriais, as actividades económicas têm pouca expressão nos documentos de planeamento e ordenamento territorial em Portugal. As principais excepções são aqueles instrumentos que têm menor tradução territorial, como os de carácter eminentemente estratégico, sejam de âmbito mais geral e realizados para o país (caso do PNPOT), conjunto de municípios, município ou parte de município (caso de planos estratégicos de área metropolitana, eixo urbano, município e cidade), sejam de carácter sectorial e dimensão geográfica variada, com destaque para os planos de desenvolvimento turístico.

Nos PDM's, planos gerais de âmbito municipal que têm expressão destacada no ordenamento territorial português, o sector terciário é ainda quase sempre considerado essencialmente em duas dimensões: como resposta a uma competência do Estado, verificando-se a localização de «equipamentos públicos» de acordo com uma lógica hierárquica de tipo christalleriano comandada pela relação com o número de habitantes, o que tem também consequência intra-urbana, já que quase sempre que estavam em causa novas construções (hospitais, instalações universitárias, equipamentos desportivos, ...), o cadastro e a densidade de ocupação na área consolidada não facilita a instalação, nem é normalmente vista como adequada, face a problemas diversos como os de congestionamento do tráfego (assim se passou e passa com hospitais e pólos universitários, por exemplo, em muitos casos, como em Coimbra e Vila Real); quando está em causa a iniciativa privada, especialmente presente no comércio retalhista e em serviços de natureza económica, os planos procuram quase sempre definir uma «área central» e alguns pequenos núcleos secundários, deixando todavia raras se algumas indicações

em regulamento, com o mercado a comandar livremente o número, dimensão e localização dos estabelecimentos, sejam eles pequenas lojas de rua, ou enormes complexos de retalho e lazer com importantíssimas consequências na organização territorial.

Mas, se em documentos de planeamento físico nem o tecido antigo nem o sector terciário têm especial atenção, o comércio e a restauração nas áreas centrais conheceram uma expressão significativa num instrumento concreto de articulação urbanística à escala intra-urbana, os projectos de urbanismo comercial, que foram essenciais na revitalização das áreas centrais. Tratava-se já não apenas de acções de pedonização pontuais a pensar na necessidade de resolver os conflitos entre automóvel e peão, como havia ocorrido um pouco por toda a Europa nas décadas anteriores, mas na valorização global do espaço público, com prioridade à circulação a pé a pensar no conforto do peão-consumidor (com ou sem pedonização de arruamentos), numa proposta integrada em projectos que integram vários agentes (Câmara, Associação Empresarial, Direcção Geral do Comércio e empresários) e diversas valências (remodelação urbanística do espaço público, remodelação de estabelecimentos e da gestão de unidades de comércio, restauração e alguns serviços, e acções de promoção e animação), mediante a aprovação de um estudo, sujeito a debate e inquérito público, o qual conheceu em grande número de casos a coordenação ou participação de geógrafos.

Na apreciação deste instrumento de política urbana (ver Fernandes, Cachinho e Ribeiro, 2000), inscrito no PROCOM (1994-1999) e depois autonomizado no URBCOM (2000-2006), é possível reconhecer uma grande heterogeneidade de soluções e efeitos, havendo em todo o caso uma clara percepção na maioria dos casos de um «antes e um depois», o que atribui aos projectos de urbanismo comercial um protagonismo assinalável, de resto compreensível também pelo facto de envolver uma

verba global significativa e oferecer condições excepcionalmente vantajosas (com participação a fundo perdido ao investimento entre 40% e 67%) e por terem incidido numa percentagem importante do conjunto das cidades e vilas sedes de município portuguesas.

Mais recentemente, verbas e condições menos generosas, maior exigência no acesso e um contexto económico menos favorável ao investimento empresarial, levou a um significativo arrefecimento do programa, difundindo-se em contrapartida, em parte como o resultado de propostas dos estudos globais de urbanismo comercial, novos mecanismos de apoio à revitalização das áreas centrais, inspirados sobretudo na gestão de centro de cidade britânica – oficialmente em curso em diversas cidades portuguesas, mas sem resultados ainda conhecidos – e nos esquemas de desenvolvimento comercial franceses – de que Matosinhos (que teve o primeiro projecto de urbanismo comercial aprovado), constitui uma experiência que julgamos pioneira também nesta matéria, com caracterização funcional em SIG e Comissão Municipal de Desenvolvimento Comercial constituída.

Em qualquer caso, ao contrário do que ocorreu nos projectos de urbanismo comercial, parece indispensável pensar no planeamento enquanto processo – como há muito se defende (Portas, 1985), mas faz-se pouco – e planear com todos os agentes do comércio (grandes e pequenos, mais «tradicionais» e mais «modernos») e para a cidade-região, de forma a evitar, entre outros, desperdícios da ineficácia resultante de opções políticas contraditórias, como a desarticulação entre a cidade-centro em defesa da sua área central e novos grandes espaços comerciais na envolvente a provocar-lhe um desgaste severo na vitalidade e dinamismo. Neste tipo de caso, um dos mais tratados na bibliografia da geografia urbana e do comércio e dos mais discutidos em política urbanística nacional, dados os seus efeitos no ordenamento do território,

Temas do ordenamento territorial

devemos considerar que a diminuição das vendas no centro da cidade pode ter várias origens, como as alterações da distribuição espacial da residência e do emprego, as mudanças nas redes de circulação e do padrão da mobilidade, ou as alterações nos comportamentos de consumo. Todavia, tal não retira a pertinência – antes pelo contrário – sobre a necessidade de planejar de forma geográfica e economicamente integrada, para responder eficazmente à revitalização económica da área central no quadro de uma política de ordenamento do território onde as actividades económicas tenham uma maior consideração e sejam vistas para além do quadro restrito do «centro tradicional», tendo em consideração, designadamente, a vantagem de concentrar em torno de nós de forte acessibilidade relacionais grandes espaços de consumo e outros elementos de polaridade e se preocupem com a diversidade da oferta e o prolongamento de espaços urbanos qualificados de consumo.

Nesta linha, alargada e preocupada com acções sobre as causas e ordenamento tematicamente integrado e espacialmente alargado, importa considerar vários factores que em Portugal ajudam a compreender a dimensão do problema da desvitalização da área central e do desequilíbrio (que o mesmo é dizer, do novo equilíbrio) entre os velhos e os novos estabelecimentos, como desde logo a inexistência de um cadastro minimamente fiável e a situação irregular de muitos estabelecimentos face ao fisco ou à legislação relativa a condições sanitárias, mas também os arrendamentos ainda a preços sociais, associados à prática de trespasse que inibiu (e ainda inibirá nalguns, agora poucos, casos, a substituição e modernização empresariais), o alargamento, para alguns impraticável, dos horários do comércio, ou a rigidez da lei laboral *versus* o recurso facilitado a trabalho esporádico.

3. As actividades económicas na revitalização da área central

O comércio, a restauração e actividades conexas têm de facto um papel essencial na revitalização da área central das cidades, mas tal não pode diminuir a consideração da cultura e da inovação que lhe está associada ou dos escritórios de empresas as mais diversas, seja através de formas de reutilização do edificado e do espaço público não construído (por exemplo para locais de visita e de espectáculo), em antigos armazéns, fábricas, quartéis, prédios residenciais ou espaços de estacionamento, seja pela construção de novos prédios, por vezes arrojados, quase sempre na margem da área central com afirmação de uma nova centralidade, quando se trata da sede de empresas fortemente internacionalizadas (como em La Defense, em Paris).

Mais que tudo, parece fazer falta – e ser difícil de planejar – a inovação, a afirmação de nichos especializados e os resultados híbridos em novos ou renovados estabelecimentos, como acontece com a loja-restaurante-biblioteca-livraria-sala de espectáculos do Club Med em Bercy (Paris), ou os já vulgarizados cafés-livraria, ou lojas de artigos variados de uma época, entre tantas outras soluções. Sem pretender recuar aos seus tempos gloriosos, a área central continua muito dependente da experiência de ir às compras continuar ou não a ser interessante quando comparada com as alternativas, pelo menos em complementaridade, mesmo que para alguns apenas esporádica. Porque, se é certo que importará acrescentar residentes e diversificar o conjunto dos que habitam a cidade consolidada, não é menos verdade que muita da continuidade do centro como tal (seja isso o que for numa metrópole de policentrismo acentuado), passará sobretudo pela existência de um novo retalho, com bens diferentes e melhor serviço que noutros

locais, que fuja a uma estandardização que parece ter já atravessado algumas das soluções de espaço público, com pedrinha e lajedo no chão a acompanhar os incontornáveis nomes do franchising global nos reclamos.

Nalguns casos, de resto, o afã é tal em criar espaços atractivos que, do mesmo modo que os centros copiam a cidade, a área central se transfigura e mais parece um *shopping*. Pode assim ter sucesso, ou pelo menos um certo tipo de sucesso, como ocorreu com Providence, nos Estados Unidos, onde uma vez mais a valorização da frente de água foi essencial para transformar a capital do Estado de Rhode Island, em «cidade-destino», com um grande hotel no seu centro. De facto, a revalorização da área central, com a sua revitalização económica e o consequente aumento da procura, pode sem dúvida resultar de algumas poucas grandes intervenções, como também ocorreu em Salvador (Brasil), na área do Pelourinho, numa «turistificação» em que o postal ilustrado substituiu a cidade para habitar.

Este processo parece mais durável, porque menos sujeito a modas, e não menos interessante, porque mais apropriado, quando advém do esforço de muitas pequenas iniciativas, como no SoHo em Nova Iorque (Gratz, 1988), o que é especialmente importante, se se considerar que a competição entre cidades pode ter um resultado de soma zero que as transforma em quase-empresas e se se reconhece que nem todas conseguem ter capacidade para desenvolver parcerias público-privado com resultados espectaculares como nas Docklands de Londres, até porque não conseguem também atrair capitais que desenvolvessem as economias das finanças e dos serviços, como Zurique; nem todas dispõem de espaços de forte atracção de residentes e visitantes com a sedução do Marais em Paris ou do Potsdamer Platz em Berlim, nem são capazes de inovar e alterar significativamente uma imagem pouco atraente, como Bilbao ou Dublin.

De uma e de outra forma, o sucesso e insucesso das áreas centrais das grandes cidades, ou mesmo das cidades-centro parece depender sobretudo do consumo e menos da produção, verificando-se que muitas nos Estados Unidos estão mais atractivas essencialmente como resultado do aumento do poder de compra e dos níveis de educação (além da diminuição das taxas de crime), o que fez disparar a procura por elementos urbanos como museus, restaurantes e concertos (Glaeser e Gottlieb, 2006). Mas, se para responder aos problemas das áreas centrais parecer que existe uma solução simples, o mais provável é que esteja errada, já que em regra lugares complexos com problemas complexos necessitam de muitos esforços separados mas interrelacionados e específicos, para responder adequadamente à forma como o local persiste, enquanto mistura única entre uma multiplicidade de processos de homogeneização, de âmbito temático, ou de contexto espacial regional, nacional, plurinacional e global.

Apesar disso, alguns elementos de planeamento vão fazendo consenso na maioria das situações. Um primeiro é que o desafio de fazer cidade na cidade, transformou-se hoje no desafio de fazer cidade à escala da cidade-região, num urbano complexo e difuso, onde o «velho centro» é apenas um dos lugares e não o único nem porventura aquele que deverá ser privilegiado, como Geddes ensinava há pouco mais de um século, insistindo em ver a cidade como um todo e defendendo a ligação entre o planeamento urbano e regional.

Além disso, o problema, ontem como hoje, é intervir também em várias dimensões (da economia, do social, do cultural e urbanístico), em esforços conjuntos em que a abordagem multidisciplinar é tão essencial como difícil sobretudo se estiver associada, como deve ser, a um exercício de envolvimento, mobilização e gestão de processos de transformação, que não esqueça que *masterplans* e projectos urbanos ou grandes investimentos privados na res-

Temas do ordenamento territorial

posta a interesses aparentemente públicos, não podem fazer esquecer que os interesses da cidade são demasiado importantes para ficarem reféns de instituições não eleitas.

Por fim, os conflitos da cidade, merecem ser vistos e tratados, não apenas como algo que envolve os diferentes agentes do planeamento e ordenamento, como todos os outros, existindo igualmente conflitos nos usos que merecem ponderação no ordenamento e onde as actividades económicas têm destaque, assim como conflitos e necessidades de planeamento cada vez mais evidentes nos tempos de uso da cidade (diferente à noite e de dia, no fim-de-semana e nos dias ditos úteis, no Verão e no Inverno...).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ASCHER, FRANÇOIS (2005 – 1ª edição de 2000), *La société hypermoderne ou ces événements nous dépassent, feignons d'en être des organisateurs*, Éditions de l'aube, La Tour d'Aigues.
- CLARKE, DAVID (2003), *The consumer society and the postmodern city*, Routledge, Londres e Nova Iorque.
- DESSE, RÉNÉ-PAUL (2001), *Le nouveau commerce urbain: dynamiques spatiales et stratégies des acteurs*, PUR, Rennes.
- DOMINGUES, ÁLVARO (coord.) (2006), *Cidade e democracia: 30 anos de transformação urbana em Portugal*, Argumentum, Lisboa.
- FERNANDES, JOSÉ A. RIO (1997), *Porto, cidade e comércio*, Câmara Municipal do Porto, Porto.
- FERNANDES, JOSÉ A. RIO; CACHINHO, HERCULANO; RIBEIRO, CARLOS V. (2000), *Comércio tradicional em contexto urbano: dinâmicas de modernização e políticas públicas*, GEDES, Porto.
- FERNANDES, MÁRIO G. (2005), *Urbanismo e morfologia urbana no Norte de Portugal: Viana do Castelo, Póvoa de Varzim, Guimarães, Vila Real, Chaves e Bragança entre 1852 e 1926*, FAUP publicações, Porto.
- FONT, ANTONIO (ed.) (2004), *L'explosion de la ciudad: morfológicos, mirades i emotions*, Barcelona.
- GASPAR, JORGE (2003), *As regiões portuguesas*, Ministério do Planeamento e da Administração do Território, Lisboa.
- GLAESER, EDWARD L.; GOTTLIEB, JOSHUA D. (2006), «Urban resurgence and the consumer city», *Urban Studies*, vol. 43, n.º 8, Routledge, Londres e Nova Iorque, pp. 1275-1299.
- GRATZ, ROBERTA B.; MINTZ, NORMAN (1998), *Cities back from the edge: new life for downtown*, John Wiley & Sons, Nova Iorque, Chichester, Weinheim, Brisbane, Singapura e Toronto.
- MARQUES, TERESA SÁ (2004), *Portugal na transição do século. Retratos e dinâmicas territoriais*, Edições Afrontamento, Porto.
- MILLER, DAVID; JACKSON, PETER; THRIFT, NIGEL; HOLBROOK, BEVERLEY; ROWLANDS, MICHAEL (1998), *Shopping, place and identity*, Routledge, Londres e Nova Iorque.
- OLIVEIRA, J. M. PEREIRA DE (1973), *O espaço urbano do Porto: condições naturais e desenvolvimento*, Instituto de Alta Cultura, Coimbra.
- PORTAS, NUNO (1985), «Notas sobre a cidade existente», *Sociedade e Território*, ano 1, n.º 2, Edições Afrontamento, Porto, pp. 8-13.
- WILLIAMS, GWYNDAF (2003), *The enterprising city centre: Manchester's development challenge*, Spon Press, Londres e Nova Iorque.