

A Cidade-Providência

Álvaro Domingues

Resumo

Reflexões sobre o papel do Estado, numa conjuntura de dismantelamento do Estado-Providência, nos processos de urbanização e planeamento urbano.

1. Introdução

Numa conjuntura generalizada de dismantelamento ideológico, financeiro e organizacional do Estado-Providência, falar-se em Cidade-Providência pode ser tomado como quase um paradoxo ou uma provocação. Sendo esta uma reflexão sobre a sociedade portuguesa, a contradição é ainda maior, uma vez que tal modelo de Estado, ainda muito presente nos países nórdicos europeus, nunca foi uma realidade em Portugal onde, também, a emergência da democracia depois da instabilidade do período pós-revolucionário de 1974, rapidamente se confrontou com conjunturas de crises económicas que, sobretudo nos anos mais recentes, tem vindo a degradar o já débil financiamento público das funções do “Estado de Bem-Estar”.

Noutros países europeus, este processo tocou as social-democracias “maduras” no final dos denominados “trinta gloriosos” (trinta anos contínuos de crescimento económico que se seguiram ao pós-guerra), época a partir da qual os sucessivos choques petrolíferos, a liberalização e a globalização económicas, as conjunturas recessivas, e a tendência crescente da diminuição do orçamento público em face das expectativas de manutenção e o alargamento das políticas sociais do Estado, começaram a minar as bases financeiras e ideológicas próprias do Estado Social. O dismantelamento do sector produtivo do Estado (em variadíssimos sectores como os transportes, as telecomunicações, a energia, as indústrias de base, etc.) constituiu um dos principais sinais dessa

transformação, seguida de um progressivo desagravamento do peso fiscal sobre as empresas e o trabalho, com o argumento da competitividade da economia e da flexibilização dos mercados de emprego. Desregular, privatizar, concessionar, liberalizar, transformaram-se nos novos imperativos de um Estado neo-liberal cada vez mais submetido à fragilidade do estado-nação face aos poderosos mecanismos da regulação de uma economia de mercado à escala global.

Paralelamente, a condição urbana conheceu também grandes modificações. De uma forma abreviada podemos afirmar que a cidade modernista é em grande parte uma cidade construída pelo Estado-Providência. Tal Estado, não só regulava o planeamento urbanístico (através de instrumentos eficazes de ordenamento e de política de solos) como era o principal “produtor” de cidade, desde a habitação, os transportes, o desenho das infraestruturas, ou a construção dos equipamentos de referência (ensino, formação profissional, saúde, cultura, apoio social, etc.). O ciclo virtuoso do crescimento económico, da captação de receita pública através da política fiscal, e da redistribuição em bens e serviços sociais, fez-se, a par e passo, com o progresso rápida da urbanização, associada a profundas transformações dos modelos económicos, dos recursos tecnológicos e das mudanças nos estilos urbanos de vida; a industrialização e a terciarização das economias avançadas, contribuíram para o esvaziamento rural e para a emergência das grandes metrópoles cada vez mais integradas na sociedade e na economia-mundo. A cidade transformou-se, assim, na arena principal do Estado-Providência, a sociedade e o território urbanizaram-se, aprofundando-se as assimetrias entre territórios esvaziados pelo êxodo rural e pelo abandono ou pela industrialização da agricultura, e os territórios da uma urbanização cada vez mais expansiva e menos confinada aos núcleos urbanos históricos mais ou menos recentes. A intensidade do processo de urbanização transportou para as cidades, na proporção directa da sua dimensão e aceleração, a aglomeração de vantagens e de oportunidades, mas também os principais problemas de polarização e exclusão social. As sociedades urbanas caracterizam-se pela sua crescente diversidade, mas também pela crescente fragmentação que lhes está associada.

O papel redistributivo do Estado-Providência operacionalizado pelas políticas de coesão e bem-estar social, tinham como objectivo contrariar/regular estas tensões e desequilíbrios criados pelo mercado. O ciclo virtuoso do modelo de crescimento Keynesiano e Fordista alimentava, em ciclos longos de crescimento e de expansão económica, a estabilidade e a previsibilidade das políticas da produção de cidade e das condições de reprodução social, especialmente orientadas para os estratos sociais mais fragilizados (velhice, primeira infância, desemprego, doença, marginalização, etc.).

O caso de Portugal é, no contexto desta narrativa simplificada, completamente atípico:

- Portugal não assistiu à ascensão e queda do Estado-Providência porque nunca o teve realizado. O final da ditadura salazarista, a denominada “Primavera Marcelista”, correspondeu a uma incursão tímida pelas políticas assistencialistas sem evolução para um estado democrático (condição necessária ao edifício político-institucional do Estado Providência). Deste ciclo longo da ditadura restaram cidades em que a ditadura marcou simbólica e funcionalmente as suas políticas “sociais” (as cidades universitárias como em Coimbra e Lisboa; os bairros sociais; a rede de escolas primárias e secundárias; os grandes hospitais públicos, os tribunais e outros edifícios administrativos, etc.), e um leque restrito de intervenções urbanas (planos de expansão) nas principais cidades do país, onde os desenhos modernistas se misturavam com as ideologias rurais dos bairros económicos de pequenas residências unifamiliares dirigidas sobretudo às profissões emergentes da pequena burguesia e do operariado urbanos;

- com a Revolução de Abril em 1974, os avanços e recuos da construção do estado democrático depararam-se com uma forte crise da base económica, explicada não só pela instabilidade da política interna, como também pelos primeiros efeitos de uma economia que se abria à internacionalização dos mercados, embora em pleno ciclo de recessão provocada pelos sucessivos choques petrolíferos. Até ao período de adesão à actual União Europeia em meados dos anos 80, a consolidação do Estado Social (implementação do sistema nacional de saúde, expansão da rede de ensino público, lançamento das políticas sociais, construção de equipamentos de apoio social, política de habitação e de infraestruturização urbana, definição das competências dos municípios, etc.), colidiu com a escassez do financiamento público e com uma organização incipiente do Estado;

- a plena adesão à UE, primeiro com os fundos de pré-adesão e depois com os sucessivos Quadros Comunitários de Apoio (QCA), permitiram uma enorme expansão do investimento público e a consolidação do edifício legal do Sistema de Planeamento (com a aprovação dos primeiros Planos Directores Municipais nos finais da década de 80 e início de 90). Este ciclo produziu uma “Cidade-Providência”, embora num contexto de organização de um Estado excessivamente centralizada e sectorializada na condução das suas políticas sectoriais e territoriais. Para além do grande esforço de infraestruturização territorial e urbana e de implementação de políticas públicas assistencialistas e redistributivas, as cidades conheceram um surto de construção de uma enorme diversidade de equipamentos públicos de uso colectivo: novas universidades e

politécnicos, escolas de formação profissional, redes de estabelecimentos de ensino desde o nível pré-primário ao secundário, hospitais e centros de saúde, museus, bibliotecas, casas da cultura, equipamentos desportivos e de lazer, centros tecnológicos, tribunais, Câmaras Municipais, etc. Contudo, a debilidade das políticas de articulação sectorial, seja ao nível regional, seja ao nível municipal/urbano, deram como resultado profundas disparidades de cobertura e de eficiência. Frequentemente, a facilidade de financiamento de obra (edifícios e infraestruturas) não se articulavam com a mesma disponibilidade de recursos para equipamento interno, para o recrutamento e formação de equipas gestoras, ou para a garantia da continuidade dos planos de actividades. O resultado traduziu-se, conforme os casos, no sobre ou no sub-equipamento, no sobre ou no sub-dimensionamento, na ausência ou na ocorrência de equipamentos redundantes, etc.

- no passado recente, novamente em período de crise e de recessão, o panorama inverte-se radicalmente. A crise fiscal e orçamental do Estado, a pressão crescente da liberalização, da globalização e da desregulação dos mercados, o avanço rápido das políticas neo-liberais e a caminhada para um modelo de Estado “minimal”, interrompem drasticamente a consolidação do Estado Providência sem que, entretanto, a denominada Sociedade Civil tenha ganho uma efectiva importância enquanto parceiro de substituição de algumas políticas assistencialistas públicas. A “exportação” das dificuldades orçamentais para os Municípios em contexto de forte desequilíbrio – sub-financiamento para competências delegadas e para outras que, entretanto, os Municípios tinham obtido pelo recurso a programas de financiamento nacionais e da UE -, completam este quadro de forte tensão sobre o financiamento das redes e sistemas prestadores das funções sociais do estado ao nível local. A “Cidade Providência” entra, assim, numa dinâmica de forte erosão, cujos resultados ainda não são completamente previsíveis:

- ao nível da incidência nas condições gerais de vida das populações, na criação de emprego, no acesso à saúde, à formação e à informação, na criação de condições propícias à inovação e ao desenvolvimento, na fixação atracção de populações, no combate a situações críticas de pobreza e marginalidade;

- e, por outro lado, no papel que os novos equipamentos desempenham na caracterização e na produção de novos padrões urbanos (dentro e fora da cidade consolidada), no reforço de centralidades e na qualificação dos espaços colectivos, ou na construção de novas iconografias e identidades urbanas.

2. O estado da arte

Dito isto - e partindo do modelo organizacional do Estado excessivamente macrocéfalo, sem níveis intermédios de articulação de políticas sectoriais ao nível territorial (a discussão gorada do processo de Regionalização) e com estruturas locais débeis (apesar da importância discursiva do municipalismo), o diagnóstico do desmantelamento ou, se quisermos ser mais optimistas, da reorganização do (que resta do) Estado-Providência ao nível urbano, torna-se bastante mais problemático.

2.1- Vista do lado do Estado Central, a Cidade-Providência não existe como uma entidade administrativa, política ou territorial, sendo, ao contrário, um somatório não articulado de funções e serviços que dependem da organização hierárquica e descendente (top-down) de um conjunto de ministérios, secretarias de estado, direcções gerais e regionais, institutos, tutelas, etc.

Num clima de rigor e contenção orçamental e, ao mesmo tempo, de legitimação social do neo-liberalismo e do discurso recorrente sobre a suposta ineficiência dos serviços/organizações públicas, assiste-se a uma dupla deriva institucional do funcionamento do Estado: a desarticulação vertical e a desarticulação horizontal.

- A desarticulação vertical diz respeito à excessiva fragmentação da cadeia hierárquica-descendente de decisão de cada um dos ministérios. No modelo de partida, as decisões de política e os actos administrativos, seguiam uma lógica de cascata, com tutelas perfeitamente definidas e não sobrepostas, e práticas longamente fixadas por lógicas e rotinas burocráticas. Agora, o impacte desigual do emagrecimento orçamental e da procura de soluções de “racionalização” e de aligeiramento do estado, desembocam numa certa arbitrariedade de soluções de reconstrução dos edifícios administrativos:

- alguns serviços são puramente extintos ou re-organizados em novas estruturas; frequentemente, esses novos esquemas não anulam completamente antigos regulamentos e responsabilidades, originando-se vazios ou confusões de responsabilidades e de financiamentos, situação que agrava os patamares de eficiência (antes já bastante ineficientes) ou, simplesmente os anula, no caso da extinção;

- outros, seguem vias diferenciadas, por vezes experimentais, originando situações de forte desigualdade – por exemplo, no sistema de saúde, podem conviver estruturas que são simplesmente privatizadas, outras que evoluem para regimes experimentais de concessão ou exploração privada de serviços e equipamentos, outras que mantendo-se aparentemente iguais, estão sujeitas a graus de “autonomia” e de financiamento muito distintos (contratos-programa,

financiamento ponderado por avaliações de produtividade, orçamentos desarticulados entre o investimento e a despesa corrente, etc.);

- outros ainda, são subdivididos em institutos públicos, instituições autónomas, etc., fazendo com que onde antes existia uma única entidade dependente de uma única tutela, exista agora uma infraestrutura que é gerida por um instituto, com um quadro de pessoal gerido por outra, e com uma reorganização de serviços onde se confundem autonomias, delegação de poderes, ou qualquer outra fórmula que confunde as cadeias de decisão;

- finalmente, a pressão orçamental incide desigualmente sobre a capacidade de investimento da Administração Central, obrigando a uma hierarquização de investimentos (uns mais viáveis porque apoiados por programas comunitários, outros por oportunidade política,...) que tem necessariamente um reflexo directo e discriminatório (positivo ou negativo), quer do ponto de vista das políticas sectoriais, quer no reflexo que estas têm ao nível urbano/territorial onde adquirem uma forte visibilidade social e urbanística. Quando as opções de política sectorial dependem excessivamente das lógicas de contenção orçamental, os cortes indiscriminados ao investimento e ao financiamento das despesas correntes podem originar sérios entraves às lógicas de reestruturação de cada ministério, aumentando a tendência para a assimetria, ou seja, para que cada entidade ministerial tente encontrar fórmulas de “emagrecimento” não concertadas com uma política mais coerente ao nível inter-ministerial.

- a desarticulação horizontal refere-se ao crescente défice de articulação das políticas sectoriais, cujo significado é da maior importância uma vez que esse grau de coerência é condição necessária à própria coerência das políticas territoriais e urbanas. A inexistência do patamar intermédio como o das regiões administrativas (exceptuando os Açores e a Madeira), a capacidade mínima de articulação ao nível municipal ou intermunicipal (desenvolvida no ponto seguinte) e a incipiência das políticas urbanas, transformam a articulação horizontal num conjunto vazio, ou, pelo menos, num processo errático e sem garantia da necessária continuidade no tempo. Alguns processos de desarticulação horizontal decorrem mesmo ao nível do Estado Central: veja-se, nomeadamente, a separação entre o ordenamento do território e o ambiente e as confusões geradas ao nível das Direcções Regionais, recentemente reunidas outra vez nas novas CCDRs (Comissões de Coordenação do Desenvolvimento Regional). Analisaremos sucintamente as consequências desta turbulência ao nível urbano.

- o nível urbano, na maior parte dos casos, confunde-se com o nível municipal (no ponto seguinte veremos os casos do intermunicipalismo nas áreas

metropolitanas e conurbações intermunicipais). Uma vez que as políticas urbanas são, em Portugal, praticamente inexistentes (ou, senão, pontuais e sub-financiadas), o ónus da decisão nesta matéria recai sobre os municípios originando uma situação paradoxal: por um lado, as transferências directas do Orçamento Geral do Estado (OGE) para os Municípios correspondem a uma parcela inferior aos 10%, o que sendo manifestamente insuficiente em face das competências respectivas (veja-se os problemas causados pelos cortes orçamentais que impedem os municípios de garantir a sua parcela de co-financiamento nas candidaturas a programas da UE) também não atende às especificidades dos municípios uma vez que os critérios são os mesmos para todo o país; por outro, os municípios possuem uma margem negocial mínima face aos investimentos directos do Estado Central, decididos segundo lógicas sectoriais (ponto anterior) e, por isso, dificilmente articuláveis nas estratégias ou na programação das políticas urbanas onde esses investimentos têm uma importância crucial;

- quanto às políticas urbanas verificam-se as situações mais díspares, quer ao nível da implementação de políticas direccionadas a objectivos (habitação, saneamento, acção social, ensino, etc.), quer ao nível das políticas ditas integradas (regeneração de centros históricos e bairros em crise, programas especiais de qualificação do espaço público, programas/projectos pontuais direccionados a eventos, etc.). A habitação é uma competência do Estado cada vez com menor expressão, embora programas como o URBAN ou os PRUs (o primeiro de iniciativa Comunitária, e o segundo de iniciativa nacional, ambos dirigidos à intervenção em bairros e zonas críticas) sejam de saudar pelo seu carácter multi-objectivos (regeneração física de edifícios e espaços públicos, acompanhada de programas dirigidos ao emprego e à exclusão social). No entanto, e mais uma vez, trata-se de iniciativas que dependem de candidaturas e, no caso do URBAN, apenas para as Áreas Metropolitanas.

- algumas políticas urbanas como o PROSIURB – Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e de Apoio à Execução dos Planos Directores Municipais (despacho do MEPAT, 6/94 de 26 de Janeiro) – constituem um exemplo claro da dificuldade em coordenar políticas e financiamentos da UE, das políticas sectoriais do Estado Central, dos Municípios e dos privados. Da avaliação global do programa (cf. MAOT-Gabinete Coordenador do PROSIURB, Avaliação Global do PROSIURB, 2000), o número de contratos celebrados foi de 70, englobando 200 acções a que corresponderam 30 milhões de contos (150 milhões de Euros) de volume de investimento apoiado. Por fontes de financiamento, correspondeu ao PROSIURB uma parcela de cerca de 25% (42%, às Autarquias; 30% aos Fundos Comunitários; 3% à Administração

Central). A comparticipação de outras entidades privadas e associativas foi residual, facto bastante revelador da dificuldade de envolver activamente entidades não públicas nas políticas urbanas. O Suprograma 1 do PROSIURB, “Valorização das Cidades Médias” abrangeu 40 cidades de média dimensão, isoladamente ou inseridas em eixos e sistemas de cidades. Os domínios privilegiados de actuação foram: infraestruturas básicas (38.9% do investimento comparticipado); infraestruturas e equipamentos de apoio à actividade económica (8.3%); Equipamentos de utilização colectiva (14.7%); Reabilitação e renovação urbana (36%); Planos de Pormenor (2.1%). Como se pode verificar a dotação financeira do programa foi muito insuficiente e não teve sequência.

2.2 Vista do lado do Estado Local e tendo em conta o que se disse acima, a Cidade-Providência esbarra com uma série de questões decorrentes da fragilidade financeira e organizacional dos Municípios e da própria tendência para a urbanização se estender por vários territórios municipais não articulados política e institucionalmente:

- dado o forte défice de infraestruturização do território herdada do tempo da ditadura, os municípios concentraram a sua capacidade de investimento (apoiado pelos QCAs) nas infraestruturas de saneamento e de mobilidade. Na segunda metade dos anos 90, começam a ter expressão os investimentos na qualificação urbanística (intervenções no espaço público, parques, jardins, zonas históricas, etc.), nas áreas da cultura (casas da cultura, bibliotecas, museus, etc.), do desporto e do lazer (equipamentos multiusos, piscinas, pavilhões, etc.), do ensino (rede de escolas até ao ensino obrigatório), da acção social (centros de dia, ATLS, etc.), aumentando a quota de investimento imaterial, mas acumulando problemas de gestão, de fixação de quadros, de financiamento de actividades, etc., atingindo patamares de estrangulamento financeiro agora agravados com os cortes orçamentais e a maior dificuldade de acesso a fundos e programas da UE. Mantém-se, entretanto, a dificuldade já apontada de negociação das políticas sectoriais do Estado em sectores de forte incidência urbana, sobretudo naqueles que exigiriam uma maior complementaridade e acerto de políticas, quer ao nível estritamente local/central, quer ao nível intermunicipal/central;

- o crescente desequilíbrio entre financiamento e competências municipais previstas na lei, e a cada vez maior exigência dos cidadãos quanto ao âmbito de acção e responsabilidade públicas locais (a grande proximidade das populações, favorece as pressões políticas e a reivindicação social junto das autarquias). Desenvolve-se, assim, um clima de tensão e de aumento constante de expecta-

tivas que colide com a real capacidade financeira e organizativa em manter a estabilidade e a coesão de um “Estado-providência local”. As novas soluções preconizadas que apelam às iniciativas inter-municipais, às parcerias público-privado, ao envolvimento da sociedade civil, à participação – mas também a generalização das tendências de privatização e “empresarialização” de serviços e da gestão de equipamentos -, são ainda demasiado pontuais e contraditórias para que daí se possa tirar alguma conclusão. Faltam processos de avaliação, faltam mecanismos de conhecimento e de disseminação de “boas-práticas” e sobretudo, capacidade de hierarquizar prioridades. Coexistem necessidades de investimento para atingir o “grau zero” da cobertura infraestrutural ao mesmo tempo que

- se acumula pressão para a despesa para por em funcionamento pleno equipamentos que foram fáceis de construir e pagar com os apoios da UE,

- se registam novas necessidades sociais resultantes de mudanças culturais, económicas e demográficas,

- se criou um quadro instável quanto às formas de regulação do associativismo municipal (a uma dinâmica associativa por avaliar e pouco apoiada pelo Estado, assiste-se agora à total confusão da implementação das novas Comunidades Urbanas e Áreas Metropolitanas);

- défice de coordenação entre instituições com objectivos semelhantes ou interdependentes, mas com uma moldura jurídica muito diversa (tutelas directas do estado central, tutelas municipais, fundações, cooperativas, associações e outras entidades de direito privado com ou sem estatuto de interesse público), situação que dificulta a articulação institucional necessária para a implementação de projectos em rede. Reputamos esta questão da maior importância, uma vez que a formação e a consolidação de redes por objectivos, constitui, muitas vezes, a única forma de mobilizar recursos e de garantir a continuidade dos programas de acção, atingindo, assim, um maior grau de enraizamento dos projectos e uma maior acessibilidade social às funções prestadas pelos equipamentos colectivos;

- finalmente, uma última questão prende-se com a crescente desadequação ou ausência de entidades intermunicipais que cubram os territórios extensos da urbanização (conurbações metropolitanas e não-metropolitanas) onde se desenrolam os quotidianos sociais. Esta desadequação entre a plasticidade sócio-territorial e a rigidez dos quadros administrativos, resulta da transição de uma ordem urbana baseada nas distâncias curtas, na contiguidade territorial, na proximidade física e num certo enraizamento das populações, para uma outra, de tipo relacional (entre locais não necessariamente próximos ou contíguos),

baseada na mobilidade de raio alargado, no aumento do índice de motorização, na instabilidade dos locais de residência, trabalho, escola, lazer, etc., e, por isso, na instabilidade dos movimentos pendulares. Uma tal tendência introduz mudanças drásticas nos modelos de localização dos equipamentos colectivos e na relação destes com as zonas residenciais ou não residenciais. É frequente, por exemplo, que os pais procurem escolas, infantários, ou ATLS, para os seus filhos junto dos locais de trabalho ou adjacentes aos circuitos diários das deslocações regulares casa-trabalho. É frequente que a desadequação ou a insuficiência da oferta de serviços de transporte colectivo na cidade “alargada” induza fortes tensões e discriminações sociais na acessibilidade aos serviços colectivos. A uma população “hiper-móvel”, utente intensiva do transporte individual, dotada de recursos (rendimento, aptidões e qualificação profissional, facilidade de adaptação à instabilidade do mercado de emprego, etc.) e que mais facilmente percorre o campo de potencialidades dos territórios vastos da urbanização, opõe-se uma população de “hipo-móveis”, prisioneiros da mobilidade e mais limitados à necessidade de encontrar opções de vida (habitação, escola, emprego, apoio social, etc.) em territórios relativamente confinados.

3. Ultrapassar dificuldades: a via estreita

Depois do que foi dito, os âmbitos e as escalas territoriais das estratégias tendentes a estruturar um novo modelo de “Cidade-Providência” revelam-se extremamente complexos, embora a visibilidade dos problemas, das carências ou das disfunções se torne cada vez mais claro à medida que se encurtam os recursos públicos (na segurança social, na saúde, na formação profissional, nas políticas culturais, etc.) e que, em paralelo, se evidenciam as novas e as velhas marginalidades e tensões sociais como o desemprego, a pobreza, o envelhecimento da população, a desagregação das solidariedades familiares, a imigração clandestina, a exploração de mão-de-obra infantil, o défice de escolaridade, etc.

A estas questões, soma-se a reconfiguração da geografia do povoamento e da urbanização: juntamente com o esvaziamento de vastas áreas do território nacional (onde abundam municípios com um elevado grau de dotação de equipamentos para populações escassas e decrescentes), acelera-se a urbanização em áreas onde a proporção entre o volume populacional (e as assimetrias sociais) e o grau de cobertura das funções sociais públicas se torna cada vez mais desequilibrada.

Não sendo de esperar um ciclo de novos investimentos com o volume e o ritmo do passado recente, e dando-nos conta também das mudanças políticas

da “cidade solidária” para a “cidade competitiva”, é necessário repensar as novas estratégias de re-fundação da cidade providência ou do que deste modelo pode restar ou re-estruturar. Propomos algumas vias:

1. Construir uma carta de equipamentos de uso colectivo que contenha uma avaliação das capacidades, dos recursos, dos estrangulamentos, dos modos de funcionamento e do grau de enraizamento de cada equipamento. Esta carta poderá ser organizada por “fileiras” (educação, desporto, cultura, lazer, saúde, assistência social, etc.), incluindo informação sobre o tipo de propriedade (pública local/central, privada, associativa, etc.), o modelo de gestão, o financiamento, as populações-alvo, os objectivos e os projectos de acção e toda e qualquer informação que possa informar melhor os parâmetros quantitativos e qualitativos das instituições e da sua auto-avaliação.

Nos municípios em que os aglomerados urbanos não transbordam os limites concelhios, a carta será de escala municipal. No caso das conurbações que se estendem por várias entidades municipais, faz todo o sentido ajustar ao máximo os territórios do quotidiano urbano com os territórios administrativos dos municípios.

1. Elaborar estudos comparados, por fileira ou mesmo por tipo de equipamento, sobre formas de gestão privada (de tipo empresarial), pública (distinguindo tutelas locais e centrais), ou mista – IPSS; privadas com protocolos públicos, cooperativas, associativas, etc.

Esta base de informação, contendo parâmetros quantificados e comparáveis, deve conter também avaliações qualitativas incidindo sobretudo nas denominadas “boas práticas” e nas situações de crise e de ruptura. Esta estratégia pretende encurtar caminho sobre o conhecimento de situações recorrentes que ajudam a explicar os principais factores de sucesso (financeiros, organizacionais, institucionais, etc.), ou, ao contrário, de bloqueio.

Os estudos comparados das “boas ou das más práticas” devem ter o maior aprofundamento possível (variando contextos e enquadramentos sócio-geográficos) e a maior divulgação e análise, de forma a conhecerem-se melhor as vias possíveis para otimizar recursos e modos de gestão. No limite, a figura do “livro branco” pode ser um bom objectivo e uma forma de reunir “olhares” especializados sobre os assuntos em apreciação.

2. Ainda à escala de cada unidade - e porque é largamente reconhecido que o conhecimento dos vários procedimentos para financiar e executar as “obras”, contrasta com as dificuldades de manter desempenhos a um nível qualificado e de aproveitamento pleno do capital investido -, é de particular relevância o estudo pormenorizado dos casos de gestão “imaginativa” que combinam várias

fontes de financiamento (público, privado, mecenato, proveitos de candidaturas a projectos pontuais, etc.), que misturam práticas empresariais com práticas dirigidas a objectivos sociais e redistributivos (reservando tempos de uso para prestação de serviços remunerados, concessionando ou arrendando parte das instalações, contractualizando eventos com privados, etc.), que incentivam uma política de fixação de quadros qualificados, que implementam estratégias eficazes de mobilização das populações, que praticam políticas positivamente discriminatórias para as populações fragilizadas, que inovam permanentemente e que “aprendem” com boas e más experiências, etc.

3. Ao nível do “sistema de equipamentos”, as principais prioridades dirigem-se para a construção de redes e de parcerias inter-instituições. Este é, porventura, um dos maiores obstáculos a ultrapassar por diferentes razões:

- no caso dos equipamentos públicos (sobretudo os que são tutelados pelo Estado Central), pela excessiva normalização e regulamentação de práticas a que estão sujeitos e que se somam às proverbiais burocracias e à dificuldade em partilhar projectos, instalações e recursos;

- no caso dos equipamentos privados de perfil empresarial, a agilidade de gestão (admitindo que os critérios produtivistas nem sempre coincidem com a qualidade dos serviços prestados) contrasta com a necessidade de obter lucros e, por isso, de tenderem para uma escolha de procuras não acessíveis às camadas de baixo rendimento;

- no caso do “terceiro sector” (não público, não empresarial), é comum encontrar-se comportamentos “subsídio-dependentes”, misturados com organizações e recursos humanos frágeis (ainda que bem intencionados e motivados) e motivações falsamente apoiadas nos princípios do voluntariado ou da solidariedade social (vejam-se os casos dos lares de idosos, dos infantários sobrelotados,...), sem, com estas afirmações, querer atingir os casos exemplares que aqui, felizmente, abundam;

- em geral, por uma forte tradição de “autismo institucional” fruto de culturas organizacionais assim construídas desde o início, da ausência de experiências de colaboração inter-instituições por projectos e por populações-alvo, da forte desigualdade de recursos, saberes e capacidades, ou da ausência de instituições que promovam o trabalho em parceria.

Exemplificando, esta espécie de deriva institucional, é facilmente verificável no terreno quando se constata a dificuldade em articular, por exemplo, escolas com equipamentos desportivos ou culturais; em acertar a logística (os transportes e os horários, por exemplo) com o “pulsar” de cada instituição; em implementar redes de itinerância e co-produção; em aproveitar economias de

gama (complexos desportivos ou equipamentos culturais que pela capacidade em atrair pessoas poderiam concessionar espaços de restauração ou de serviços complementares que, em alguns casos pagam despesas correntes); em organizar eventos com custos repartidos por várias instituições próximas de semelhante ou diferente hierarquia, etc. operacionalização de projectos transversais, por exemplo, através da articulação inter-institucional, mobilizando escolas, museus, bibliotecas, teatros, “casas de cultura”, centros de juventude, equipamentos desportivos, etc., dirigidos a alvos (ou objectivos) bem definidos. O potencial das possibilidades em matéria de gestão inter-municipal de equipamentos e serviços, constitui, a este propósito, um amplo campo de possibilidades, uma vez resolvida a questão político-administrativa do associativismo municipal e da descentralização.

Em suma, num tempo que já não nos iludimos facilmente nem com as virtualidades do “tudo mercado”, nem com o regresso do Estado Providência, nem com as expectativas excessivas sobre a dinâmica da sociedade civil, a solução só pode estar no aproveitamento pleno do melhor que cada uma destas esferas pode conter e nas soluções de articulação institucional que melhor se ajustam a esse desafio.

BRANCA