

O Papel da Arquitetura e dos Arquitetos na Coesão Territorial

Ivo Oliveira

OA 9939

Este texto foi apresentado ao 16º Congresso dos Arquitectos, a 4 de Março de 2023, no âmbito da Sessão Setorial 6 - Colaborar pelo compromisso com a qualidade da casa comum. Governança e Qualidade.

A presente comunicação responde ao desafio lançado pela Secção Regional Norte da Ordem dos Arquitectos, de aprofundamento de um dos temas discutidos na Assembleia Regional Norte Extraordinária, realizada a 2 de dezembro de 2023 em Vila Real, na qual foram apreciados os temas propostos para discussão no 16º Congresso dos Arquitectos.

Desenvolve-se um olhar orientado para os territórios vulneráveis do ponto de vista ambiental e social, caracterizam-se as frágeis condições de exercício da profissão em contexto de entidades empresariais privadas e municipal. Identificam-se contradições que são indissociáveis da crise demográfica, da forma como nos movemos e fixamos no território e do retardar de uma resposta clara aos desafios do presente. Tentar-se-á revisitar anteriores formas de organização e associação, defendendo a sua atualidade.

O exercício da profissão nos territórios mais frágeis enfrenta sérias dificuldades. As dinâmicas económicas e demográficas explicam volumes de encomenda reduzidos, e a possibilidade de, a partir destes territórios, se projetar para os grandes centros urbanos, na prática, não se tem verificado. A falta de recursos humanos, o afastamento de entidades centrais fundamentais à aprovação de projetos e planos, bem como das empresas que asseguram especialidades em trabalhos de maior complexidade técnica reduz a competitividade, mesmo quando se projeta para o seu território próximo. Por agora, a diluição da distância proporcionada pelas infraestruturas físicas e digitais, na conceção, no licenciamento ou na obra, não anulou de forma significativa estes desequilíbrios. É neste quadro que se movem as entidades privadas prestadoras de serviços de arquitetura implantadas nos territórios mais frágeis e é ele que explica a dificuldade que têm em se robustecer.

As fragilidades estendem-se aos gabinetes técnicos municipais, no insuficiente número de técnicos, na sua instabilidade e, talvez, na sua menor autonomia face aos eleitos. Proporcionalmente, o esforço exigido a um pequeno município para assegurar o quotidiano da gestão urbanística é superior ao que é exigido aos municípios das áreas mais populosas e dinâmicas. Perante os escassos recursos internos, ganha relevância e reforçado impacto a contratação externa de serviços de arquitetura e urbanismo.

No caso dos Planos Diretores Municipais, a dependência da contratação de serviços externos tem consequências claras. Ela impede uma gestão mais variável da encomenda e dificulta o estabelecimento de um vínculo forte entre a equipa projetista e o território. Em 1985, num artigo com o título “O PDM Vale a Pena”, Nuno Portas afirma que “o modelo de contratação externa do Plano tende a falhar porque confirma uma separação entre quem concebe e quem executa”. Com a mais recente geração de instrumentos de ordenamento, a separação entre conceção e execução não abrandará. A realização dos PDM bem como dos Planos de Pormenor, dos Planos de Urbanização, das Unidades de Execução e dos Contratos de Execução que, de acordo com a Lei dos Solos de 2014, viabilizam a reclassificação de Solo Rústico em Solo Urbano, exige recursos que os municípios não têm. Adicionalmente, a curto prazo, poderá ser necessário rever os planos tendo em vista a sua adaptação a diretivas estabelecidas no âmbito do Pacto Ecológico Europeu. Continuará crescente a necessidade de contratação externa, e com ela, inevitavelmente, a conceção continuará fragmentada e a execução dos planos difícil de acompanhar.

A contratação externa de serviços destinados aos territórios mais frágeis tem impacto nas políticas de reforço da coesão e resiliência territorial. Os dados da contratação pública confirmam que parte significativa do investimento nestes territórios, gera rendimento e capacidade técnica em entidades prestadoras de serviços de arquitetura e urbanismo localizadas nos grandes centros urbanos. A complexidade do caderno de encargos e a relevância dos fatores prazo e preço são particularmente favoráveis às equipas projetistas localizadas nos grandes centros. Compromete-se assim uma prolongada e consistente aproximação de quem concebe ao lugar, confirma-se o afastamento entre o território para o qual se concebe e o local de conceção.

Em “Auto-sustentabilidade das políticas locais e de coesão territorial”, Helena Curto e Álvaro Dias confirmam que o endividamento líquido municipal per capita é maior nos municípios em crise demográfica. Endividamento que se acentua com o aumento da parcela de investimento municipal destinada às infraestruturas e equipamentos. Ao esforço de construir junta-se o esforço da reabilitação, da manutenção e do funcionamento destes equipamentos em contexto de crise energética, de imperativa descarbonização e de escassez de recursos humanos. Paradoxalmente, apesar do crescente endividamento municipal per capita, identificam-se em muitos dos mais frágeis municípios, valores positivos de crescimento económico. Conclui-se que a produção de riqueza está cada vez menos dependente dos recursos humanos locais. Na extração de lítio, na floresta intensiva, na agroindústria, na agropecuária ou nos parques de energia, sejam eles hídricos, eólicos ou fotovoltaicos ocupa-se o solo, mas não se ocupam os lugares. Ganham protagonismo investimentos extrativistas de elevado impacto ambiental, que exigem pouco capital humano local e que, de novo, alimentam circuitos tecnológicos, produtivos e económicos sediados nos grandes polos urbanos. As novas atividades alimentam dinâmicas económicas de geografias mais distantes, não alteram dinâmicas demográficas e não interferem num conjunto edificado que é frágil.

Sobre a redução das assimetrias, sobre a relação entre o investimento e a redução das desigualdades Elsa Pacheco e António Costa afirmam que “a eficácia das sucessivas renovações da rede rodoviária em áreas de menor densidade de ocupação, baseadas na ideia da promoção do desenvolvimento e da redução das assimetrias, só se confirma quando se fazem acompanhar

de imaginação e inovação dirigida para o aproveitamento das oportunidades criadas”. Exige-se, então, imaginação e inovação aos que nestes territórios são responsáveis pelo planeamento territorial. Esforço difícil, por acontecer num contexto de crise ambiental e demográfica e de aumento das competências atribuídas aos municípios. Como se pode, nos territórios mais frágeis, reforçar práticas de arquitetura e planeamento que considerem os objetivos de desenvolvimento sustentável fixados pelas Nações Unidas?

Qual o patamar e a organização capaz de contribuir para a consolidação de um pensamento territorial estratégico robusto e resiliente aos ciclos políticos, que resista aos impulsos reféns de práticas expansionistas e capaz de pensar prolongadamente e estrategicamente os territórios mais frágeis, sejam eles urbanos, rurais, metropolitanos, insulares, do litoral, dos grandes sistemas hidrográficos, da raia ou a mistura de muitos destes?

Perante atividades económicas e desafios ambientais que escapam aos limites dos municípios, importa olhar para níveis intermédios vinculados a sistemas territoriais claros. No patamar das NUTs III, correspondente às Comunidades Intermunicipais (CIM), por exemplo do Cávado, do Ave, do Tâmega e Sousa, da Lezíria do Tejo, do Douro, identificam-se sistemas paisagísticos e territoriais cuja leitura partilhada tem um potencial agregador. Nas CIM é possível encontrar uma plataforma comum aos municípios sem que se perca legitimidade política. A sua crescente exemplaridade na gestão de infraestruturas e equipamentos pode ser acompanhada por experiências de um planeamento, desejavelmente, estratégico e flexível. Trata-se, portanto, de instalar capacidade técnica em espaços que associam municípios, “a concentração de serviços num centro de poder, seja ele eleito ou delegado, pode começar pela concentração de aspetos relativos ao planeamento estratégico, aspetos que se perdem de vista se tratados apenas nos limites de cada município”.

Em 1975 Nuno Portas considerava “prioritário montar serviços locais de planeamento e gestão urbanística (municipais nas principais cidades, intermunicipais nas áreas metropolitanas, provinciais ou regionais para conjuntos de municípios que não tenham a possibilidade de manter esses serviços), mas com a condição de se manterem estreitamente articulados com os responsáveis políticos e administrativos da área e, na base, com organizações ‘autónomas’ das populações”. Em 1980 a lei nº10 procedeu à criação de Gabinetes de Apoio Técnico (GAT) com dependência transitória do Ministro da Administração Interna, enquanto não fosse possível formalizar outro modo de integração de carácter descentralizado, nomeadamente a sua inserção em associações ou federações de municípios, competindo ao Ministério suportar custos de instalação e as despesas com o pessoal, devendo os municípios participar. Embora a extinção dos GAT se inicia com a publicação da portaria n.º 304/94, fundamentada no reconhecimento de que estava consolidado o corpo técnico municipal, só em 2007, na sequência do Programa de Reestruturação da Administração Central do Estado, se procede à extinção definitiva dos GAT.

Não se sabe se em 2007 o corpo técnico dos municípios estava efetivamente consolidado, mas sabe-se que hoje, em muitos municípios, ele está fragilizado. É neste contexto que interessa olhar para possibilidades que reforcem a robustez técnica, que interessa recuperar a figura dos GAT. Contribuindo para a criação de espaços nos quais se poderá pensar estrategicamente o território, espaços que reforcem a fixação de um corpo técnico qualificado e que respondem ao

problema já identificado por Nuno Portas em 1985 “a contratação fora é um incentivo à concentração de técnicos em Lisboa e no Porto, a encomenda concentrada em poucas entidades produz processos de tipificação e desadequação”. Referindo-se aos Planos de Ordenamento Nuno Portas afirmava que “um Plano deve ser um fato à medida do município, não têm de ser todos iguais”, à medida de cada lugar, do seu território, dos seus recursos técnicos ou materiais, das suas antigas e novas fileiras produtivas, do seu edificado, dos seus sistemas ecológicos e ambientais e claro, à medida da capacidade existente para o executar, de preferência, coletivamente.

Trata-se, portanto, de recuperar e reinventar um espaço no qual é possível iniciar uma resposta coletiva e intermunicipal à fixação de população, à capacitação dos técnicos, à reabilitação dos espaços urbanos e rurais. Trata-se de possibilitar um espaço que promova uma construção partilhada e uma negociação comum dos investimentos e das suas mais valias, que recorra ao conceito de perequação aplicado ao território, que aprofunde o conceito de serviços de ecossistema.

Tem 20 anos a lei que extinguiu definitivamente os GAT e tem também 20 anos a lei que criou as CIM, ambas são de 2003. Porque não está consolidada uma prática de planeamento agregadora e robusta, porque continuamos muito longe de experiências que noutros países transferiram para as comunidades intermunicipais o planeamento estratégico e orientaram para a comunidade local os gabinetes municipais, importa regressar e reinventar os GAT.

Importa retomar, com acrescida ambição, uma estrutura orientada para princípios de planeamento que emanam das especificidades de cada lugar, uma estrutura comprometida com a transição, que derrube limites municipais, ensaiando a presença dos GAT no interior das CIM. Nuno Portas afirmou em 98 que com os Gabinetes de Apoio Técnico e com os Gabinetes Técnicos Locais se produziram equipas de projeto situadas à margem dos grandes polos de desenvolvimento, cito: “foi através deles que se contruiu uma rede nacional de prestação de serviços de arquitetura e engenharia nas regiões periféricas, com uma arquitetura experimentalista e de oportunidade”.

Acredita-se que, no curto prazo, em Gabinetes de Apoio Técnico robustos, a funcionar nas Comunidades Intermunicipais, poderemos acolher, enquadrar, agregar, dar visibilidade e robustez às experiências que ao longo dos últimos três dias nos foram apresentadas.

Caros colegas, lembre-se Nuno Portas.