



A CARTA DE LEIPZIG:  
A CIDADE SUSTENTÁVEL E A SUSTENTABILIDADE  
DA IDEIA TREZE ANOS DEPOIS

Miguel Sopas de Melo Bandeira







## Miguel Sogas de Melo Bandeira

Vereador da Câmara Municipal de Braga e Professor da Universidade do Minho.

*Die Stadt muss schön sein...*

### Índice

• 1. A centralidade da cidade e da vida urbana no nosso quotidiano.....	66
• 2. A carta de Leipzig (CL) - A cidade enquanto elemento constituinte de uma matriz identitária europeia...	69
• 3. Desde Braga e para Braga pela Carta de Leipzig.....	75
3.1. Do planeamento e do ordenamento do território.....	80
3.2. A reabilitação urbana.....	85
3.3. Mobilidade urbana sustentável.....	89
3.4. Convergência social.....	93
3.5. Património, cultura e conhecimento.....	94
• Bibliografia.....	97

## 1. A CENTRALIDADE DA CIDADE E DA VIDA URBANA NO NOSSO QUOTIDIANO

Pouco antes do virar do milénio a maioria da população humana passou a ser predominantemente urbana, pelo que, à medida que nos distanciamos desse evento, auspiciador de novos tempos, estamos convictos que a dimensão urbana se elevará à condição de uma das marcas mais determinantes e distintivas dos tempos que vivemos. Tanto, e com tão grande alcance que, falar de cidades e de espaço urbano, correndo o risco de ser matéria tão abrangente, campo aberto a todas as asserções, nos exigirá uma renovada reconsideração concetual e, naturalmente, semântica, tão ou mais disruptiva como a que, no passado, resultou do advento da industrialização.

Para além dos conceitos, que tendem a idealizar o referente de cidade face à instrumental indistinção do espaço, melhor dizendo, do *território urbano* em avançado processo de desmaterialização funcional, a genealogia de toda a produção concetual com aspiração doutrinária, nos planos urbano e do ordenamento do território, como: manifestos, cartas internacionais, convenções, agendas, declarações, pactos, programas, etc., vem provar essa contínua caminhada de compromisso referencial, orientadora, enfim, esforçadamente antecipadora, do rasgo de esperança e da visão de futuro, que é inerente ao equilíbrio da vida em comum.

Porque, enfim, para além de tudo isso, não nos podemos esquecer que é ainda sob o território que assentam os nossos pés, e é no tempo presente que vivemos, legitimados pela memória do que aportamos, que verdadeiramente existimos, que estamos convocados para antever o futuro.

Este, porém, não sendo o lugar para escrutinarmos a natureza dos grandes questionamentos urbanos, ainda que circunscritos a uma perspetiva aberta, dir-se-ia, hoje, holística, são o necessário introito para abordarmos a denominada *Carta de Leipzig* (CL), de maio de 2007. Ela é, pois, um excelente motivo para discutirmos o desenvolvimento sustentado do nosso território e os diversos contextos em que se insere. Nesta perspetiva, a CL constitui um marco fundamentado, assente numa triangulação interativa, e incontornável: a *cidade*, no seu sentido polissémico mais lato; a *sustentabilidade*, pela sua evidência operativa e inadiável; e, a Europa, o desígnio de uma escala identitária, necessariamente, em permanente [re]construção. Esses são os pilares concetuais da *carta de Leipzig*, que aqui nos mobiliza, também, para discernir as linhas estratégicas do futuro urbano no noroeste peninsular.



## A cidade, o urbano, e da crise do espaço público à devassa do privado

Da cidade, enquanto ideia matricial, muito particularmente entre nós, de polis, da *urbs* greco-latina, como comunidade de indivíduos circunscritos no seu *habitat*, com consciência de si próprios e do seu cosmos intramuros, agentes e recetores de produção cultural, mediadores de arquétipos simbólicos, religiosos, políticos e sociais. A cidade, lugar de celebração e memória, mas, também, como reduto e base de ataque, do sedentarismo e da comutação de fluxos. Espaço, por natureza, de troca, de criatividade, e de contactos de ideias, pessoas e mercadorias. Paradoxalmente, e ainda aos olhos de hoje, na sua raiz, um centro de (agri)cultura e domesticação. Uma base de consumo com origem na ensilagem, de abastecimento alimentar e energético, lugar de repartição de trabalho e de função, simultaneamente, de alteridade, segregação, e promiscuidade de gentes e usos. Mas, invariavelmente, sempre o ponto mais intenso de densificação da diversidade. Cidade é ainda e, todavia, o produto de um ideal de longo rasto, hoje em dia sujeito a muitos equívocos quando a evocamos, é certo, mas que conserva essa ideia fundamental do que, inevitavelmente, o território físico deve conter, a vivência cosmopolita.

Hoje, o conceito de cidade enfrenta o seu fim canónico. A remissão definitiva para um significado inteiramente simbólico e ideal, defronte do inexorável processo de urbanização e metropolização mundial. Desde logo, sob ameaça de extinção do espaço público, esse fundamento matricial de *polis*, de *civitas*, e de todo o modo transversal a qualquer latitude ou cultura. Iríamos mesmo mais longe, ao admitir, a devassidão do próprio espaço privado (J. Habermas, 1978), que se desintegra por meio da intrusão dos *datamedia*, mais do que mercantiliza, desapropria a individualidade e extingue a própria intimidade. As dimensões convencionais, primeiro são transferidas do espaço público para o privado, quedando o primeiro como anónimo, e lugar de passagem, de publicidade – isto é, de ninguém –; e, depois, o espaço privado, por se oferecer como alvo da interação discursiva dos *media*, que se embrenham no mais recôndito da intimidade doméstica, onde a massificação absorve o indivíduo, ameaça a liberdade. Esvaziada de toda a sociabilidade, a intimidade torna-se num refúgio de individualidade em permanente perda, por desnudamento e vigilância. Como nos recorda R. Sennett (1979), “quanto mais intimista é a comunidade menos sociável ela é”. Daí o sentido de cidade e o seu papel central no escrutínio desejável de qualquer cenário futuro.

Deste modo, dir-se-ia que o primeiro passo para a reabilitação do papel central das cidades, enquanto fator de requalificação do espaço urbano e, particularmente, de reconstrução europeia, passa precisamente pela recuperação do alcance simbólico do que as cidades representam, no mínimo, desde a primitiva expressão greco-latina identitária, compreendida no continente.

O relançamento do espaço público urbano à escala do indivíduo, como elemento base de comunidade cívica e de coesão territorial. Do local alegórico, diríamos, aristotélico, onde a voz do cidadão proferida da *ágora* pode usufruir de potenciais garantias para chegar às portas da cidade e, sobretudo, poder ser entendida até aos extremos multissetoriais e indiferenciados do coberto urbano que hoje se vivencia e habita.

O ser urbano tem vindo progressivamente a despacializar-se. Pode-se ser mais urbanita ou cidadão... Pode-se viver de um modo urbano, aquilo que o imaginário comum chama de campo, e viver, no mesmo conceito, de agriculturas expeditas ou excêntricas, nas periferias das metrópoles. Hoje seremos todos urbanos, mesmo no deserto ou na Amazónia, visitando as Galápagos e o Tibete, ou partindo da Terra do Fogo rumo à Antártida... O espaço urbano, mais do que detentor da maioria da população mundial, é a fonte geradora da diversidade de estilos de vida que se impõe a nível global.

Por seu turno, a *cidade*, no seu sentido mais apurado, e insisto, como ideal de referência, apresenta-se como uma síntese alternativa. É assim que entendemos o fundamento da centralidade da cidade, pelo seu resgate no âmbito do espaço urbano, enfrentando dois principais desafios: o da *escala* e o da *rede*. Aquela ideia convencionada do fim da cidade que emergiu na revolução industrial, após o final do século XVIII, de que a cidade estava associada ao crescimento, à quantidade, ao aumento da população, deve suscitar hoje precisamente o contrário. Não somente os fenómenos cíclicos de contra urbanização, as derivas semânticas de *rurbanização*, mas precisamente a busca incessante pela dimensão fulcral da identidade coletiva, a dimensão justa de que falavam os antigos gregos, não já a dimensão da quantidade, por incompreensível que é, mas a dimensão da qualidade, da governabilidade (...da governância), a tal sustentabilidade do reencontro, do apaziguamento com a alteridade, do sentir longínquo, daquele que chega, e da segurança do que parte, pela capacidade inter-comunicacional que promove e garante aos outros que estão fisicamente distantes...

Num certo sentido, a reabilitação das reminiscências de comunidade, curiosamente, note-se, que nem são exclusivamente urbanas ou rurais... uma vez mais o alcance da voz como medida de humanidade... O valor insubstituível do *direto e ao vivo*, o ritmo dos *biociclos*, que a digitalização ameaça subverter, amaldiçoar, mesmo extinguir... As cidades como laboratórios de coexistência ou inevitabilidades do tempo a que chegamos... As nações e os países nelas contidas... De facto, um novo quadro de desafio de relacionamento urbano, diria, mais do que ocorre entre as regiões, que são estados imperfeitos. Quantas vezes no panorama europeu, apenas escalas de feudalização, desprovidas da agilidade e da base operativa de troca e contacto que oferecem as cidades.

Essas sim, lugares de partida e de chegada, de definição de rede, hierarquia itinerária e não sistema de uniformização. As cidades observadas como o rio, que é movimento, face à bacia hidrográfica, que é recetáculo, apenas fundo, somente suporte do rio e das suas ramificações... O rio é que modela, desenha, enquanto a bacia resiste, adapta-se e é adaptada....

A cidade surge, pois, neste contexto, como o modelo unitário e alternativo de referência europeia, articulador e fator de coesão do território, pelo papel determinante que pode desempenhar enquanto charneira, particularmente, ao nível das várias escalas em que nos encontramos. Desde o plano nacional e o internacional, num certo sentido, esbatendo o risco da vertente intermédia, tendencialmente mais conflituante, de que é exemplo a re(x)gião, a mesma que, todavia, potencia as energias de proximidade. Por seu turno, as cidades, fora do contexto nacional, estão consensualmente melhor apetrechadas de uma base identitária comum, de um alcance mais vasto. Da capacidade de mobilizar energias e cruzamentos. Por fim, no plano global, a cidade representa uma base inquestionável de permutas multinível, referencial de chegada e de partida, e do ponto de vista estratégico europeu, desejavelmente, mais complementares e solidárias entre si do que insulares e meramente competitivas, como se andou a promover estes anos todos.

## 2. A CARTA DE LEIPZIG (CL) - A CIDADE ENQUANTO ELEMENTO CONSTITUINTE DE UMA MATRIZ IDENTITÁRIA EUROPEIA

A CL, vislumbrada no âmbito da política de coesão territorial da EU, constitui um dos compromissos síntese mais expectantes da agenda de trabalhos da próxima presidência alemã (jul/dez 2020), porque, inevitavelmente, o futuro da Europa é cada vez mais o da sustentabilidade e articulação da sua rede urbana. Retomada a iniciativa de maio de 2007, importa agora avaliar, atualizar e reformular, aquele que é considerado o sustentáculo mais expressivo deste desígnio, e que tem na Agenda Urbana para a Europa (AUE), também designado por *Pacto de Amsterdam* (maio de 2016), os fundamentos do esquema concetual que se pretende para o desenvolvimento sustentável do território europeu. Um processo cujo cerne prospetivo encontra no espaço urbano - ou no seu sentido ideal, *i.e.* as cidades - as perspetivas mais consistentes de coesão do território europeu.

Recordemo-nos que o princípio era o do crescimento económico, do progresso social e da inovação, conscientes, porém, da necessidade de se adotar uma política integrada de desenvolvimento e de atenção especial às áreas urbanas socialmente mais desfavorecidas. A CL, porém, abria-se também à inclusão de temas prioritários, demanda esta que ganharia expressão, praticamente uma década depois, com a assinatura do pacto de Amesterdão.

Assim, a AUE surgiu estribada nos trabalhos preparatórios do ano anterior, inscritos na Declaração de Riga (2016), onde, além de ser reiterado o potencial económico e a inclusão social urbanas, admitia-se novos desafios considerados de emergentes, como aqueles que passaram a ser protagonizados com a crise das vagas de refugiados que então demandavam o continente europeu. A AUE pode assim configurar-se como um instrumento de aplicação e, simultaneamente, o *porto-folio* de prioridades do sistema urbano comunitário, destinado a servir de charneira entre o processo multisetorial da legislação europeia, a coerência de investidas no acesso aos fundos de financiamento, e a partilha de conhecimento e experiências na extensão da diversidade interna. Isto é, a definição dos *três pilares fundamentais dirigidos à conceção e aplicação das políticas comunitárias*<sup>2</sup>:

- **Melhor regulação:** considerando os impactos locais e a dimensão urbana da legislação comunitária, antecipando as dificuldades de implementação;
- **Melhor financiamento:** melhorando a acessibilidade, a coordenação e a simplificação dos fundos comunitários disponíveis para as autoridades urbanas;
- **Melhor conhecimento:** reforçando a base de conhecimentos de política urbana e a cooperação e partilha de boas práticas entre cidades.

Deixava-se claro a necessidade de racionalizar e articular as políticas comunitárias, não só ao nível das instituições europeias, dos estados-membros, mas também de melhor integrar as autoridades urbanas. Evitando, porém, criar nova regulamentação, estruturas, ou de abrir novos fundos. Impunha-se, sobretudo, a finalidade de promover a livre iniciativa e o voluntarismo entre multiplicidade de realidades comunitárias existentes, designadamente, as autoridades urbanas e os Estados-membros. Foram então elencados doze temas prioritários, a saber<sup>3</sup>:

1. Habitação
2. Emprego e competências
3. Pobreza urbana
4. Integração de migrantes e refugiados
5. Economia circular
6. Adaptação climática
7. Transição energética
8. Mobilidade urbana
9. Transição digital
10. Uso sustentável do solo e soluções baseadas na natureza
11. Qualidade do ar
12. Contratação pública inovadora e responsável

2. cf AUE

3. Que podem constituir tópicos para a constituição de Ações Urbanas Inovadoras, neste caso, um instrumento da Comissão Europeia destinado às Autoridades Urbanas, provido de dotação financeira.



Diga-se, de algum modo o ponto de situação da classificação temática valorada e fixada à data. Como já referimos, com a sua genealogia de persistências e atualizações, denodando a base referencial temática que agora, no âmbito da revisão próxima da CL, importará reabilitar e provider de atualizações. Recorde-se que a CL é concomitante com a *Agenda Territorial da União Europeia* (ATUE), adotada, em simultâneo, em Leipzig, sob o lema: *Para uma Europa mais competitiva baseada na diversidade das suas regiões*. De facto, ainda que a CL possa ter o seu referencial inspirador no *Livro Verde* sobre ambiente urbano (1990) e nos projetos-piloto financiados pelos fundos estruturais, que decorreram nessa década, relevando a componente ambiental que vinha persistindo continuamente na conceção da política territorial da EU (Naylon *et al.*, 2007), a verdade é que o desígnio da coesão territorial tinha por atrator principal o desenvolvimento perspetivado à escala regional. A região.

Dir-se-ia, como deve ser salientado, que a crescente consciencialização com o desenvolvimento sustentável<sup>4</sup>, pelo menos, desde a Conferência das Nações Unidas, em Estocolmo (1972), colocou na ordem do dia a fragilidade ambiental como uma das principais preocupações recorrentes das convenções internacionais. A nível mundial, foi porém, a Conferência do Rio de Janeiro (Agenda 21, 1992), a que se seguiram toda uma série de convenções, tanto a nível europeu como global, que se passou a centrar o desenvolvimento na sustentabilidade das cidades<sup>5</sup>. Note-se, uma relação que iria contribuir, de um modo determinante, para a emergência da escala urbana nos assuntos mundiais. Reconhecia-se, de um modo inequívoco, que grande parte do impacto e visibilidade das políticas comunitárias, particularmente, do ambiente, tinham por principal enfoque o espaço urbano, i.e., as cidades. Por outro lado, a recentralização das políticas de desenvolvimento regional assentes até então nas regiões deprimidas, passou a incidir em todo o tipo de regiões.

No entanto, somos de opinião que, as políticas urbanas e de cidades, têm o mérito de esbater a complexidade de articulação da escala regional, muito mais suscetível às idiossincrasias da política interna da maior parte dos Estados-membros. Ficou assim acordado, valorizar a dimensão urbana como elemento a privilegiar, pela transversalidade e a integração, a todos os níveis, de atuação das diversas políticas setoriais.

Desde logo, valorizar a relação: do espaço público; as redes de infraestruturas, designadamente, pugnar pela eficiência energética; inovar o setor da educação; e, intervir nas zonas habitacionais

4. A definição surgiu pela primeira vez no relatório de Brundtland (1987).

5. Sem exaustividade, mas de que é exemplo: a Declaração de Aalborg (1994), Carta das Cidades Europeias para a sustentabilidade; a Conferência de Lisboa (1996), sobre Cidades Sustentáveis Europeias; a revisão do Tratado de Amsterdam (1997); o Programa de Ação de Lille (2000); a Declaração Comum da "Urban Acquis" de Rotterdam (2004), como *Utilizar as Melhores Práticas das Cidades para Política de Coesão Europeia*; o Acordo de Bristol (2005), sobre Comunidades Sustentáveis na Europa; bem como outros de maior ou menor enfoque nos temas aqui considerados.

socialmente desfavorecidas; isto tudo, com o enquadramento da ATUE, que enfatizou o reconhecimento da relação das cidades com a regiões. Designadamente, pela sua textura policêntrica, pela organização de interdependências em rede, mas também, na denominada relação cidade-campo, incluindo diversas abordagens, de que se destaca o tema das alterações climáticas.

Num certo sentido poder-se-á admitir uma transformação das políticas de coesão territorial que inicialmente se baseavam na PAC<sup>6</sup>/Desenvolvimento Rural, através de incentivos e apoios financeiros ao setor privado, e ao investimento em infraestruturas; isto face ao crescendo de importância das políticas ambientais, energia e de transportes, com maior expressão no setor público... e maior visibilidade nos espaços urbanos... A governança europeia deseja-se, pois, mais intersectorial, com envolvimento direto dos protagonistas dos poderes regionais, locais e autoridades urbanas. Por outro lado, é cada vez mais necessário aperfeiçoar os instrumentos de avaliação dos planos de desenvolvimento, projetos e apoios, não só no plano estratégico, ambiental, territorial, e outros conexos, para verificar eventuais contradições e desvios aos objetivos políticos comprometidos.

### O contexto da Carta de Leipzig

A começar, vale a pena rever algumas referências do contexto temporal em que se firmou a carta de Leipzig, em maio de 2007, para melhor compreender a atualidade. Recorde-se que, antes do ano terminar, eclodiria a *grande recessão* financeira global, resultante das réplicas geradas pelo colapso do mercado imobiliário nos EUA, com efeitos já prognosticados nas economias europeias, muito particularmente aquelas onde a escassez de ativos denunciou o dramatismo das dívidas soberanas. Em contraciclo, enquanto a Europa, no início desse ano, ainda se reconstituía a leste, com as adesões da Bulgária e da Roménia, o federalismo eufórico celebrava em Lisboa um tratado que, em muitos aspetos, estava já desfasado do que então se pronunciava, querendo forçar aquilo que, na perspetiva da construção europeia, então, de mais desoportuno ainda estava para vir. Ignorando-se os sinais antecedentes, veiculados pelo resultado dos referendos europeus de França (2001) e Holanda (2005), também o Tratado de Lisboa não mereceu de imediato o pleno, designadamente, pela não ratificação da Irlanda.

Porém, aquilo que pode ser considerado como uma precipitação histórica, desde então, não mais deixou de constituir um fator de reflexão face ao modelo europeu vigente, muito particularmente, através do argumento assente nas críticas do distanciamento entre os cidadãos e as instituições europeias, e no enfraquecimento dos eleitorados das nações. Por outro lado, surgiram outros fatores convergentes de agravamento da confiança dos cidadãos no projeto europeu, entretanto, acentuados pela intervenção da denominada *Troika*, que nos relevou a distinção latente de uma *subeuropa*

---

6. Política Agrícola Comum.

meridional; e, mais recentemente, com o incontornável *Brexit*, cujos impactos reais ainda agora são difíceis de avaliar. Mas que, seguramente, nos impõem uma nova visão da Europa, com que os europeus crescentemente se identifiquem, capaz nos unir voluntariamente em vez de se impôr.

Também em Lisboa, sete anos antes, aquando da aprovação da Agenda Estratégica pelo Conselho Europeu (março de 2000), essa ideia pan-europeia exclusivamente assente no plano económico e tecnológico do desenvolvimento, desvalorizando a prioridade dos enfoques sociais e ambientais, ainda que os mencionasse, revelou-se insuficiente para cumprir os desígnios europeus. Sendo retificada pelo Conselho Europeu em Gotemburgo (junho de 2011) com o reforço valorativo do *desenvolvimento sustentável*. Contudo, a bondade dos enunciados e a coerência das estratégias seguem com inúmeras dificuldades de aplicação. O tríptico, “mais verde, inteligente e inclusivo” continua a ser algo de difícil implementação, para não dizer, em alguns lugares, meramente virtual.

Mas vejamos, com a assinatura da carta de Leipzig (CL) saiu reforçada a consciência política do papel das cidades no reforço da coesão europeia, numa perspetiva de desenvolvimento urbano sustentável, com crescimento económico associado à responsabilidade subsidiária e social do Estado aos seus mais diversos níveis. No ano seguinte, a Declaração de Marselha (2008) virá enfatizar o desenvolvimento urbano integrado, coeso e sustentável. O associativismo das cidades ganha então expressão com a celebração de encontros e a criação de redes, às quais aderem os representantes políticos, as autoridades urbanas, e outros agentes de desenvolvimento local.

Com o estabelecimento da Estratégia Europeia 2020 (março, 2010), as cidades e o espaço urbano consolidam o papel privilegiado que vem assumindo na narrativa do desenvolvimento europeu, muito particularmente, porque são reconhecidas como os palcos por excelência da criação de emprego e da qualificação da vida dos cidadãos. Objetivos estratégicos de um crescimento inclusivo, sustentável e inteligente. Assim o credita a subsequente Carta de Toledo, em junho do mesmo ano, sob a ênfase da Regeneração Urbana Integrada, tendo por finalidade de aplicação os princípios anteriores, *i.e., um desenvolvimento urbano mais inteligente, sustentável e socialmente inclusivo na Europa*. Repartido em três partes fundamentais:

- a) Como enfrentar os desafios urbanos atuais e aplicar a Estratégia Europa 2020
- b) Desenvolver o marco Europeu de Referência da Cidade Europeia; e
- c) Consolidar no futuro uma Agenda Urbana Europeia.

A crise económica que grassou na Europa, sobretudo, no Portugal urbano, com o desemprego e crise do imobiliário, que afetou as famílias e as finanças locais, colocaram em cima da mesa uma visão da cidade valorizada na revisitação do existente, ao invés do expansionismo urbano antes vivido.

Passados cinco anos, apenas contrariados pelo *lembrete* da presidência polaca (2011) surgirá a Declaração de Riga (2015), que vem resgatar a prioridade da Europa em dispor de uma Agenda Urbana, desta vez, com a novidade, de passar também a contemplar a inclusão das pequenas e médias áreas urbanas. A este reforço não foi estranho todo um movimento internacional convergente e alargado, incidente nos domínios do ambiente, da sustentabilidade e do habitat que, nesse período, antes e depois, conheceu assináveis progressos e firmou marcos referenciais. Veja-se, como exemplo, o contributo da conferência ocorrida no ano anterior, *CITIES – Cities of Tomorrow: Investing in Europe*, (Bruxelas; fev. 2014); nesse mesmo ano, a Carta das Nações Unidas sobre Habitação Sustentável, da Comissão Económica da UN para a Europa (Genebra, 2015); as Diretrizes Internacionais sobre planificação urbana e territorial (NY, set. 2015), no contexto da Assembleia Geral da UN, com vista à preparação da Habitat III; e, finalmente, entre outras convenções com o denominador comum no desenvolvimento sustentável, o propalado Acordo de Paris sobre as mudanças climáticas, um manifesto determinante na consciencialização da necessidade de um novo paradigma (Paris, nov/dez. 2015).

Como já referimos, com o Pacto de Amsterdam (mai. 2016), pôs-se finalmente em marcha a Agenda Urbana Europeia, que o Pacto de Bucareste (jun. 2019) reforçou, fazendo a ponte com a CL.

Os últimos desenvolvimentos, revelam a tendência para a convergência de estratégias entre as Nações Unidas, União Europeia, e alguns países mais cientes do impacte da sua agenda política internacional, ainda que, se reconheça, com pouco mais ou menos carácter normativo. Isto é, as finalidades do desenvolvimento sustentável e a equidade social estão buscando os necessários planos de ação para que as políticas venham a tornar-se efetivas. Com esse propósito, a Comissão Europeia, quiçá, consciente do fundamento primordial da sua própria crise interna, propôs recentemente para o período (2021-27) o objetivo político de aproximar a Europa dos cidadãos. Para tal, já no corrente ano, algumas instituições europeias, admitiram<sup>7</sup> para as futuras gerações de estratégias urbanas a possibilidade afetar 6% do total do FEDER ao desenvolvimento urbano sustentável (Cruz Mera, 2020).

Três ideias mestras emergem nos enunciados recentes: a consciência da rede global de cidades, para além dos contextos, mais ou menos regionais, mais ou menos nacionais; a importância dos governos locais, das autoridades urbanas e metropolitanas, as administrações das pequenas e médias cidades; e, finalmente, a sustentabilidade do futuro, assente em baixos teores de carbono, biodiversidade, eficiência, resiliência, inteligente e ecológica, com progressivas margens de autossuficiência. Dir-se-ia, enfim, uma realidade urbana desejavelmente mais feliz.

---

7. Comissão Europeia; Direção Geral de Política Regional e Urbana; e, Centro Comum de Investigação.



### 3. DESDE BRAGA E PARA BRAGA PELA CARTA DE LEIPZIG

#### Um tópico de elucidação da realidade bracarense

Braga, cidade portuguesa herdeira da bimilenária *Bracara Augusta*, que foi capital da província romana da *Callaecia* (séc. III). Isto é, uma vasta região colonial que compreende, genericamente, a Galiza (Espanha) e o território a norte do rio Douro (Portugal). Aqui ocupa uma posição central entre este curso fluvial e o rio Minho, a norte, que constitui um tramo da fronteira entre Portugal e Espanha. Certamente, uma das mais antigas, pacíficas, e estáveis fronteiras da Europa. Dispondo hoje de uma população cidadina de cerca de 120 mil habitantes, no caso de Portugal, assume uma posição intermédia, podendo ser admitida como a terceira cidade portuguesa, externa aos dois únicos contextos metropolitanos de Lisboa e do Porto. Braga está instalada num município densamente habitado (c. 990hab/Km<sup>2</sup>), com povoamento disperso, servindo um potencial de atração com uma população de mais de um milhão de habitantes.

A cidade tem conhecido um crescimento urbano notável, de que dá testemunho o último período intercensitário (+10.5%), ao mesmo tempo que se efetua uma transição demográfica que permite conciliar o crescimento de uma população idosa (Índice de envelhecimento 85,6%, 2013) e o decorrente aumento da esperança de vida, com uma população jovem (35% c/ menos de 25 anos, 2011). Perfil que referenciou a cidade dos últimos anos como Capital da Juventude, tanto a nível europeu (2012) como ibero-americana (2016).

Sendo atualmente um importante centro político e administrativo, para uma grande percentagem dos indicadores socioeconómicos, evidencia valores qualificadamente masi gratos do que a média do País (3<sup>a</sup> melhor cidade para fazer negócios e 4<sup>a</sup> melhor cidade para viver<sup>8</sup>). A cidade conta com duas universidades e um instituto politécnico, dispondo ainda de um laboratório ibérico internacional de nanotecnologia. A taxa de escolarização coloca-se acima da média nacional (2013-2017). Mais recentemente, o ano de 2019 foi especialmente gratificante no plano cultural, tendo por ponto alto, a classificação do Bom Jesus do Monte como paisagem cultural, inscrita na lista do património Mundial da UNESCO. A mesma entidade que também a reconheceu como *Cidade Criativa*, na categoria de *Media Arts*. Tudo isto, sublinhe-se, no mesmo ano em que Braga foi considerado o 2<sup>o</sup> melhor destino turístico europeu.

8. Bloom Consulting. Portugal City Brand ranking (2018).

## Braga pela Carta de Leipzig

A notada ausência de competências específicas da EU em matéria de urbanismo e de políticas de cidades, de algum modo reflete aquilo que é enquanto organização política e, de um certo modo, também, o reflexo do próprio estado da união. Em Portugal, as políticas de urbanismo têm uma larga tradição histórica emanada dos normativos centralistas e que fazem depender, em larga medida, das iniciativas e do financiamento da administração central. Mais recentemente, as grandes orientações de ordenamento do território e de políticas de cidade, como as grandes obras públicas subvencionadas pelo Estado, tais como, infraestruturas, equipamentos e demais ações incidentes no espaço público, por dependerem determinadamente dos fatores de esforço do processo de integração europeia, em matéria de aplicação continuam a depender dos processos políticos nacionais.

Daí que, no domínio do voluntarismo distributivo, as mais fortes expectativas recaiam na relação entre o poder local urbano e a administração central do País. Precisamente, por isso, a via de aplicação das orientações estratégicas e normativas é penosa, gera naturais reservas, e enfrenta muitas resistências, sobretudo, nos patamares de organização social mais distantes das sedes do poder, e mais longe das aspirações diretas dos cidadãos.

No plano oposto, o caminho que tem vindo a ser feito nos últimos anos, de intercâmbio e de mútuo conhecimento, entre cidades, como o contacto com distintas realidades, a troca de experiências, o estabelecimento de redes, ou meramente das relações bilaterais - de que são exemplo as geminações de cidades, a participação em redes europeias, como o URBACT - vem gerando situações de aproximação e enriquecimento, de intensa aprendizagem, de colaboração entre os participantes e de cooperação continuada. Este tem sido um dos meios mais eficazes de valorização da expressão cultural cosmopolita e de integração europeia, que hoje em dia produz bons resultados.

Desde o exemplo da cidade de Braga, um município todo ele urbano no manifesto da sua vida ativa, com pequenos trechos de ruralidade agroflorestal, muito fragmentados e com um povoamento disperso, algo dendrítico, ao qual se junta um quadro minifundiário marcado por uma manifesta individualidade enraizada, todavia, empreendedora e dotada de grande iniciativa. Na nossa perspetiva, este é o enquadramento que determina o desígnio da **coesão territorial**, e a asserção de **espaço público**, enquanto fatores fundamentais do desenvolvimento urbano local, que se deseja integrado e cada vez mais sustentado. Daí que o **planeamento e ordenamento do território**, estando estreitamente associado ao domínio contínuo e quotidiano da **gestão urbana**, constitua, entre nós, o patamar básico integrador, de que podemos dar testemunho, face aos postulados veiculados na CL.



As últimas quatro décadas, que compreendem a implantação do regime democrático, permitiram ultrapassar as evidências estruturais de pobreza e estenderam as infraestruturas básicas a todo o território da generalidade dos municípios portugueses. Desde então, e particularmente em Braga, o ritmo de crescimento urbano não mais deixou de se fazer sentir, tendo beneficiado dos fatores catalisadores, multissetoriais, decorrentes da integração europeia. Tal como o País, excetuando as grandes áreas metropolitanas, Braga passou a evidenciar um estado de desenvolvimento urbano a dois níveis, em simultâneo. Por um lado, vendo-se na obrigação de prosseguir com os objetivos de uma **modernidade** por cumprir, sobretudo, como resposta ao processo clássico de crescimento urbano. Isto é, a resposta aos anseios básicos de um intenso crescimento demográfico associado a um processo de integração social, como: a disponibilidade de habitação; o aumento do sistema produtivo; a criação de emprego; e, a dotação de infraestruturas básicas (saneamento, infraestrutura rodoviária, equipamentos escolares, desportivos e culturais, instalação de universidades, entre outros), sublinhe-se, ainda hoje, carente de alguns segmentos, como o das infraestruturas rodoviárias, com impasses do tipo *last mile*, que ainda estão por finalizar.

Ao mesmo tempo, e por outro lado, o município vê-se hoje empenhado em responder aos novos desígnios, muitos deles decorrentes do processo de aprofundamento da integração europeia, da evolução cultural de uma população melhor escolarizada, e dos traços de globalização com impacto local. Dir-se-ia, dar cumprimento à **pós-modernidade** da era pós-industrial, com evidentes pontos de tensão com os anteriores. Isto é, os do crescimento *tou court*, exigidos pelo desenvolvimento sustentável, como a transição para um ambiente ecologicamente equilibrado, com uma cidadania consciente da sua identidade cultural e memória coletiva, pautado pelos valores emergentes da qualificação de vida dos cidadãos.

O desafio que hoje se coloca à necessidade de cumprir o presente compromisso, de resposta imediata aos problemas urgentes do crescimento, compatibilizados com as aspirações inadiáveis da sustentabilidade e da descarbonização, prende-se, sobretudo, com a capacidade persuasiva de integrar as mais amplas franjas da população, e a ambição de promover a incorporação mais lata e abrangente do que poderemos designar por espaço público, erradicando de vez a ideia de que este é um elemento neutro, *i.e.* um território de ninguém, para passar a constituir o domínio privilegiado da reabilitação do conceito de cidade, de cultivo do espírito de comunidade multi-escalar, alargada e diversa.

Das necessidades locais, e do princípio da subsidiariedade, temos de ter a plena consciência da crescente escassez de fundos públicos – ou pelo menos nos próximos tempos, do esbatimento da sua providencialidade - pelo que os setores produtores de riqueza terão imperativamente de ser convocados para participar da sua responsabilidade civil e social.

Naturalmente, numa perspectiva que se deseja cada vez mais transparente, mutuamente apelativa e proporcional. O tempo dos mecenas voluntaristas parece ter-se extinguido, pelo que esta área merece ser politicamente refletida e repensada. Os desequilíbrios financeiros de que hoje padecemos, designadamente, em Braga, como os que decorreram de aventureirismos desproporcionais do passado recente, testemunham à comunidade internacional, o condicionamento da liberdade de opções para a geração seguinte, e até a sustentabilidade do desenvolvimento nas próximas décadas.

Ainda que possa haver outros exemplos de irracionalidade económica, particularmente, oriundos dos setores da banca, das comunicações e da energia, damos o nosso testemunho concreto, referindo-nos ao descalabro financeiro local provocado pela construção do estádio para o campeonato europeu de futebol (2004), e outros empreendimentos desportivos conexos, que, pela expressão do âmbito que o promoveu e da atividade que o justificou, não pode ser estranho à reflexão e às responsabilidades de mudança que a União Europeia tem de encetar neste capítulo, e ao nível que lhe diz respeito, e que todos bem sabemos, não são exclusivos de uma cidade, região ou País. E o setor do futebol é um domínio da vida pública europeia que não pode ser indiferente, ou correr à ilharga, da Europa. Este pode mesmo vir a ser um bom campo de ensaio para aplicar os três pilares da AUE, relativa à elaboração e implementação da política da EU com os Estados-Membros e as Autoridades Urbanas: melhor regulação, melhor financiamento e melhor conhecimento. Com estas perspetivas, e desde o plano regional do noroeste peninsular, as **sinergias interativas** dos territórios representam uma oportunidade auspiciosa de obtenção de massa crítica e de suporte ao desenvolvimento urbano sustentável. O Eixo Atlântico é a primeira expressão dessa estratégia internacional e transfronteiriça, vertida no Plano Diretor Municipal de Braga, que se encontra em vigor. Mais a mais por se tratar de uma organização política de cooperação regional e europeia, assente numa rede voluntária de cidades com fortes raízes identitárias comuns.

É verdade, também, que no plano da cooperação internacional não podemos deixar de referir as redes internacionais de que o Município de Braga vem integrando. Logo à cabeça, a EUROCITIES – Rede das maiores cidades europeias, que congrega cerca de 140 cidades. No plano lusófono, a UCCLA – União das Cidades Capitais de Língua Portuguesa – rede de cidades do espaço lusófono. Mas também, a *Global Parliament of Mayors* – rede de cidades dos cinco continentes, com especial incidência na Europa e nos Estados Unidos; a Rede Internacional de Cidades Michelin – Rede das cidades que possuem instalações da Michelin, ou que têm acordos de geminação com a sua cidade sede, Clermont Ferrand, em França; a ICLEI – *Local Governments for Sustainability*, que consiste na rede de maior referência internacional de governos locais unidos pelo que compromisso com o desenvolvimento sustentável; e, a *Champions Mayors* da OCDE – Rede da OCDE com autarcas de todo o mundo, destinada a promover o crescimento económico inclusivo das cidades.



Neste propósito, podemos ainda salientar a rede global de geminações da cidade Braga, sobretudo, incidente na diáspora portuguesa pelo mundo. No plano diplomático, o Presidente Ricardo Rio promoveu, nos últimos sete anos, a visita a Braga de 92 embaixadores creditados em Portugal, que se puderam inteirar da realidade local e estabelecer contactos aos mais diversos níveis. Também a InvestBraga, empresa municipal de promoção do desenvolvimento económico, constituiu um corpo de 26 “embaixadores” empresariais, representantes das principais empresas com projeção internacional sediadas no concelho.

Ampliando o sistema de cooperação até ao nível local, podemos evidenciar outras estruturas que merecem o nosso apontamento por contribuírem para a visão global de cidade.

O facto de Braga distar meia-centena de quilómetros de uma área metropolitana, não tem coartado a sua autonomia, demonstrada a um nível de polaridade de articulação policêntrica que é, por natureza, a marca urbana da estruturação do desenvolvimento sustentável, tanto à escala transfronteiriça, como regional e sub-regional. Nesse sentido, apesar das incongruências delimitadoras de diferentes circunscrições e redes em que estas cidades se inserem, tem havido, a este nível, um esforço de complementaridade e cooperação que deve ser salientado.

É sabido que o continente português não dispõe de uma escala administrativa de base regional, permanecendo o hiato intermédio entre a administração central e local (municipal), pelo que, neste plano, contamos hoje, fundamentalmente, com as comunidades intermunicipais (CIM), no caso de Braga, a CIM do Cávado (2008), coincidente com a respetiva NUTS III. De alcance sub-regional, constituindo-se como uma associação de municípios que estabelece um papel mediador entre estes, e desenvolve funções contratualizadas em diversos setores, entre os próprios municípios, e destes com a administração central.

Note-se, porém, que praticamente no mesmo período, viria ser criada uma estrutura voluntária e policêntrica de cooperação interurbana, fundamentada nas candidaturas aos fundos comunitários do QREN, denominada Quadrilátero Urbano (juntando as cidades de Barcelos, Braga, Guimarães, e V. N. Famalicão). Inicialmente prevista para durar sete anos (2008/15), por compromisso dos participantes, a partir daí constituiu-se como um Pacto de Cooperação da Rede Urbana, deixando de ser exclusivamente municipal para se alargar à principal universidade da região, ao mais antigo centro tecnológico de inovação industrial, e à associação industrial de âmbito supramunicipal. Tendo como principais objetivos o desenvolvimento das novas tecnologias, da mobilidade e da promoção da oferta cultural.

### 3.1. Do planeamento e do ordenamento do território

Ao nível da programação, do planeamento e do ordenamento do território, para um município praticamente todo ele urbanizado, há que considerar a relação física deste com a prática quotidiana do urbanismo, muito pragmaticamente, aquele que é incidente no quotidiano da gestão urbanística. Isto é, com os processos de urbanização; e, a um outro nível, ainda que dentro do planeamento físico, a dimensão decorrente do acesso ao quadro estrutural de recursos disponíveis, que permite, em particular, no atual contexto orçamental deficitário, através do Eixo Urbano do Programa Operacional 2020, promover a realização de obras públicas urbanas estratégicas.

Começando precisamente por este último tipo, temos como referência incontornável o **Plano Estratégico de Desenvolvimento Urbano Sustentável** (PEDU). O PEDU-Braga2020, que é mais um instrumento de programação do que propriamente um plano, suportando a contratualização financeira das *prioridades de investimento* (PI), entre a entidade administradora dos fundos europeus e a autoridade urbana local. Exemplar para o caso português, por Braga ser considerada como um *centro urbano de nível superior*. Na verdade, o PEDU configura uma estratégia *top-down*, desde logo porque surge condicionado a um espectro de três eixos pré-determinados, por sua vez, sujeitos às citadas PI. Versam eles os temas da mobilidade urbana sustentável e da regeneração urbana. Esta última subdividindo-se, num enfoque geral, e na denominação específica destinada às comunidades desfavorecidas<sup>9</sup>.

Todavia, houve o cuidado da parte da CMB de articular os eixos elegíveis com os instrumentos de planeamento em curso. Ou seja, tanto os decorrentes da legislação nacional, *e.g.*, a revisão do Plano Diretor Municipal (PDM 2015), bem como os de iniciativa própria, de que é exemplo o Plano Estratégico de Desenvolvimento Económico de Braga (2014-26). Ambos, ao tempo, já sujeitos a discussão pública e a concertação interinstitucional.

A incongruência temporal do desenvolvimento dos calendários dos processos é uma realidade frequentemente. Os instrumentos de planeamento ao correrem independentemente uns dos outros, com prazos de instrução rígidos e muito curtos, invariavelmente, promovem um elevado formalismo concetual e resultam tantas vezes em estudos de suporte pouco mais do que diagnósticos, quantas vezes, expeditos. Veja-se a generalidade dos Planos de Mobilidade Urbana Sustentável (PMUS), domínio que Portugal só agora começa a integrar, e que teve de ser faseado. Considerando que foi necessário, num primeiro tempo, desenvolver um instrumento de apoio às candidaturas, para, depois, ter sido contratado um PA-MUS, com as exigências que o setor vem reclamando, e que tem agora finalizada a discussão pública.

9. Eixo 1 – Mobilidade urbana sustentável (PMUS-Braga 2020); Eixo 2 – Regeneração urbana (PARU-Braga 2020); Eixo 3 – Apoio a comunidades desfavorecidas (PAICD-Braga 2020).

Por outro lado, os instrumentos de planeamento e ordenamento físico do território, com impactos diretos na gestão urbanística, tem vindo a incorporar dimensões intangíveis, mormente, vindas do planeamento estratégico, mas também, em nossa opinião, de dois novos fatores emergentes, que merecem a particular consideração no âmbito das finalidades do desenvolvimento urbano sustentável. Os efeitos diretos do esbatimento do **estado-providência**, e a **judicialização**<sup>10</sup> do território.

No âmbito nacional, o urbanismo, planeamento e ordenamento, tendo sido unificados há mais de duas décadas num único regime legal, o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT 1999)<sup>11</sup>, que estabeleceu as bases gerais da política de solos, do ordenamento do território e do urbanismo, sendo entretanto reforçado pela Nova Lei de Bases do Ordenamento do Território (LBOT 2014)<sup>12</sup>, que deu origem à revisão RJIGT (2015)<sup>13</sup>, definindo o presente corpus que fixou a moldura jurídica e a estratégia em vigor.

Do modo geral para o particular, diríamos que são vários os articulados que se encadeiam neste propósito, desde o mais abrangente, como é o Programa Nacional da Política do Ordenamento do Território (PNPOT 2007-13, 2019)<sup>14</sup>, até ao extremo oposto, o Plano de Pormenor (PP 1999-2015)<sup>15</sup>. Ou então, incontornavelmente, pela importância de que se reveste no quotidiano urbanístico, sobretudo, por razões históricas distintas, que são anteriores à própria democracia, a figura legal resiliente dos Loteamentos Urbanos (LU 1973...)<sup>16</sup>. Isto é, uma das mais fortes expressões do processo de urbanização efetiva que perdura no País até aos dias de hoje. Neste espectro legislativo dominam os **Planos Diretores Municipais** (PDM's 1990-2015)<sup>17</sup>, de que Braga, curiosamente, foi um dos municípios pioneiros a aprovar em Portugal (1994/2001)<sup>18</sup>.

Trata-se do instituto basilar do planeamento e ordenamento do território dos municípios mais determinante e mais testado no tempo. Tendo sido enquadrado no RJIGT, ocupa hoje um papel central, perene e o mais invocado do dia-a-dia das cidades e do urbanismo português.

10. Ran Hirschl. *Towards juristocracy: the origins and consequences of the new constitutionalism*. Cambridge, MA, Harvard University Press, 2007. 296, citado por Loureiro, Maria Rita (2014)

11. D-L 380/99, de 22 de set.

12. D-L 31/2014, de 30 de mai.

13. D-L 80/2015, de 14 de mai.

14. Lei 58/2007, de 4 de set., retificada pelas Decl. de Retific. 80-A/2007, de 7 de Set., e 103-A/2007, de 23 de nov. Dando lugar à primeira revisão pela Lei 99/2019 - Diário da República, n.º 170/2019, Série I de 5 de set.

15. D-L 380/99, de 22 de set., na red. D-L 310/2003, de 10 de dez.; Desp. 6600/2004, de 23 de fev., do Secr. Est. do Ord. Ter., DR 78 (II série), de 1 de Abr. Entretanto enquadrado no RJGT (2015).

16. D-L 289/73, de 6 de jun. com inúmeras alterações até à atualidade.

17. D-L 69/90, de 2 de mar.

18. Diário da República, I.ª série-B— N.º 117 — 20 de maio de 1994 / Diário da República, I.ª série-B— N.º 25 — 30 de janeiro de 2001.

Da nossa experiência local, desde a revisão de 2015, o PDM acolheu uma dimensão estratégica, que se reconhece nos 4 principais objetivos em vigor<sup>19</sup>:

- 1) um município onde queremos viver;
- 2) um concelho que queremos visitar;
- 3) um território para investir; e, o rumo à centralidade ibérica.

Muito sucintamente: no primeiro ponto, salienta-se a valorização da qualificação da vida urbana através do ordenamento, privilegiando a estrutura ecológica municipal, a paisagem, a mobilidade urbana sustentável, e a consolidação da rede de equipamentos públicos; o segundo ponto, o desenvolvimento do turismo, sobretudo, com base na valorização e promoção do património cultural; o terceiro, a atração de investimento externo, em particular, de iniciativa internacional, com uma forte componente na inovação e tecnologia, e ainda, no apoio às empresas locais e aos espaços industriais; finalmente, o quarto e último objetivo, a finalidade de abrir o concelho ao exterior, promovendo o associativismo e as relações internacionais, tendo por ponto de partida, o realismo da integração euro regional no noroeste peninsular.

Como principal contributo do presente documento para os propósitos que nos propomos discutir, salientaríamos a implementação da **Estratégia de Paisagem**, no âmbito da revisão do PDM em curso (2020). Um processo que resulta da convergência de diversas iniciativas de política urbana, que têm a sua raiz: na fixação do Centro Histórico de Braga; na promoção do *eco parque* urbano das *Sete Fontes* (sistema hidráulico, sobretudo, de expressão barroca, que fazia o abastecimento de água à cidade); e no pioneirismo de criação conjunta com o município de Guimarães, do programa intermunicipal dos *Sacro-Montes*, finalidade que assenta na promoção do património cultural e no sistema florestal comum aos dois concelhos.

Entretanto, com o procedimento em curso da nova revisão do PDM (2015), imposto pela aplicação da afetação dicotómica do solo, rústico/urbano, que extingue a figura expectante do solo “urbanizável”, iniciou-se a Estratégia de Paisagem (2017-20), com a integração na Estratégia de Desenvolvimento Territorial do dito PDM<sup>20</sup>. De cujos principais objetivos se pretende responder às exigências da nova AUE, onde a paisagem, designadamente, ao nível urbano local, dá particular ênfase ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11 – *Cidades e Comunidades Sustentáveis*.

---

19. Diário da República, 2.ª série — N.º 201 — 14 de outubro de 2015

20. Estratégia de Paisagem no âmbito do PDM de Braga, CMB, jun. 2020.



*“Uma nova agenda urbana, onde a qualidade da paisagem é determinante para a qualidade de vida de todos os que nela habitam ou visitam, em especial num quadro de alterações climáticas e de riscos naturais e antrópicos que ameaçam a saúde e o bem-estar”<sup>21</sup>.*

A coerência da opção visou dar igualmente seguimento à adoção de medidas convergentes e às orientações europeias de base natural, tendo por referência a Convenção Europeia da Paisagem (CEP - 2000), que foi transposta para a legislação nacional (2005)<sup>22</sup>, com todas as inerências ambientais e ecológicas daí emanadas. No mesmo ano, a presente estratégia incorporaria ainda os instrumentos de Política Nacional de Arquitectura e Paisagem (PNAP), bem como, o já referido PNPOT.

Note-se que esta iniciativa envolveu o trabalho ativo em regime de *teamlab* envolvendo um grupo alargado e interdisciplinar de técnicos camarários, cuja principal finalidade foi identificar, caracterizar, e definir, os temas fundamentais de suporte a uma estratégia de paisagem para o concelho. Daí foram estabelecidos os princípios para uma estrutura *verde e azul* como forma de operacionalizar os objetivos estratégicos, tendentes a definir Unidades de Paisagem em contexto maioritariamente urbano. Constituindo-se assim como uma iniciativa inovadora, delineada para alcançar uma perspetiva diferenciada do território, de fisionomia e identidade próprias, com a finalidade de implementar categorias regulamentares específicas dentro do território concelhio.

É reconhecido que uma das principais fontes de financiamento direto das autarquias decorre do processo de urbanização. Quanto mais construção tem um município mais rendimento contributivo auferem. Impostos, taxas e diversos custos de operação são uma das principais fontes de financiamento autárquico e, por consequência, de animação do licenciamento urbano diário<sup>23</sup>. Numa cidade em permanente crescimento, vai para cinco décadas, este processo exerceu durante os últimos anos uma pressão urbanística elevada, com evidentes consequências ao nível da desarticulação do território e do desenho urbano. Muito particularmente, porque o processo de urbanização se pautou pelo loteamento de pequenas parcelas (as maiores eram *quintas*) assentes no cadastro rústico antecedente, de natureza minifundiário.

O domínio do urbanismo constitui o pelouro autárquico onde as decisões políticas têm uma maior inércia no tempo.

21. Estratégia de Paisagem no âmbito da Revisão do PDM de Braga – Relatório Final. CMB/LOCCIMETRO, Braga, jun. 2020.

22. Dec. 4/2005, Diário da República, 1.ª série – A — N.º 31 — 14 de fevereiro de 2015.

23. Proveniente diretamente da rúbrica “Loteamentos e obras:”, sem explorar dados indiretos, temos o seguinte panorama dos três últimos anos: 2017: 3.167.000 euros (3,4% do orçamento da receita cobrada em 2017); 2018: 4.197.000 euros (4,2% do orçamento da receita cobrada em 2018); 2019: 4.188.000 euros (3,7% do orçamento da receita cobrada em 2019). Fonte DMG/CMB, jul. 2020.

Hoje, o desafio que as cidades portuguesas enfrentam, é o de reorientar o processo de urbanização para a requalificação do espaço, demovendo de vez a prática que durante décadas se justificou, pela sujeição à carência de habitação, de equipamentos e de infraestruturas básicas. Tudo, sublinhe-se, debaixo do um desenho formatado à circulação do automóvel particular. De um modo muito resumido diríamos que a grande aposta está na revisitação do território existente, na sua reabilitação integrada e sustentada. Num território como o do noroeste português é um imperativo futuro refrear a dispersão urbana, sendo para isso necessário exercer um controlo apertado da oferta de solo disponível para a construção *ex-novo*, e encontrar meios de travar a especulação fundiária, ainda que faltem instrumentos eficazes para o levar a cabo. Com um povoamento progressivamente disperso e uma população cada vez mais envelhecida, sem que esta se renove, a equação que se enuncia para o futuro da sustentabilidade da infraestrutura territorial irá começar a suscitar apreensão a médio prazo.

Perante um quadro de **financiamento público** tendencialmente restrito e dependente, e a diminuição da capacidade de intervenção do Estado nas suas múltiplas facetas providenciais e subsidiárias, há que contar com uma sociedade, também ela, potencialmente mais **litigiosa**. Sujeita a contenciosos, pendências, arbitragens e dimensões compensatórias permanentes.

Do ponto de vista do ordenamento e do urbanismo, o que podemos testemunhar do quadro legal em que laboramos, diríamos, ser este, de um modo geral, desfavorável à supremacia do interesse público sobre o privado. É do senso-comum que, desde o século XIX, a propriedade privada é *sagrada* no Direito português. E, sobretudo, quando as diferenças de poder e de influência dos operadores se impõe através do recurso a estratégias jurídicas complexas e intimidantes. Como já referimos, as especialidades do **Direito**, no caso do urbanismo e do ordenamento, sendo cada vez mais prolixo de legislação e jurisprudência, pode-se dizer que se tornou numa nova área verdadeiramente subdisciplinar que, interiorizámos, não está ao alcance de qualquer técnico do território, ou jurista.

Damos mesmo o nosso testemunho pessoal, do quotidiano, sobre apreciação de projetos de arquitectura e urbanismo, ao reconhecer um aumento de contactos diários com juristas, ao contrário do passado onde pontuavam arquitectos e engenheiros. Em suma, é cada vez mais a *engenharia* do direito a desenhar o território dos municípios urbanos. Há hoje, claramente, ao nível das autoridades locais, e dos técnicos escrutinadores do licenciamento urbano, uma predisposição defensiva no que toca à análise dos processos. O nível de suscetibilidade é tal, que se evitam a todo o custo formular informações e assumir decisões passíveis de gerar conflito ou subjetividade, já que estas, para além de introduzirem entropia nos próprios processos, podem ter consequências ingratas para quem as ousa assumir.

Por outro lado, são necessárias mais ações de reversibilidade e correção das opções erradas e do arrastamento do edificado irregular que foi tolerado no passado. As demolições são raras. Sem que se deixe de procurar ao máximo reabilitar e reconverter muita dessa construção e das estruturas antrópicas nocivas ao território, deve ser evitada toda a solução uniforme e generalista, que só promove injustiça ao premiar quem não cumpriu originalmente as suas obrigações.

Exemplo disto é o regime excecional de regularização das atividades económicas (RERAE)<sup>24</sup>, um instrumento apenas baseado em critérios economicistas, que estabelece procedimentos de regularização, ampliação e alteração de atividades económicas, na generalidade dos casos, que funcionaram sucessivamente ao longo dos anos em condições ilegais, como é o caso das explorações com fortíssimo impacto ambiental: pecuárias, pedreiras, gestão de resíduos e ampliações industriais. As mesmas que, com a legitimidade excecional que lhes é concedida, sem qualquer garantia de alterar a atitude que mantiveram ao longo dos anos, antes pelo contrário, subvertendo a lei, continuam assim, impunemente, a degradar o ambiente e a desarticular o território.

Ao nível da gestão urbana impõe-se cada vez mais a necessidade de obter e aprofundar as contrapartidas previstas na lei, não como uma obrigação residual, mas como um compromisso do setor privado para com a responsabilidade social e ambiental dos seus investimentos. Esta é uma área onde é preciso aperfeiçoar os métodos e trabalhar arduamente na eficácia dos resultados. Quer ao nível das cedências de espaço de compensação previstos na lei, quer no plano da mitigação dos impactes, sobretudo, ambientais, gerados pela atividade produtiva. Há que acautelar os usos e complementos que suportam o desenvolvimento sustentável. Isto é, conciliar a instalação de novas empresas num enquadramento produtivo próspero, socialmente justo, limpo e qualificado.

### 3.2. A reabilitação urbana

Numa Europa urbanizada esta é, quiçá, a expressão de futuro mais desafiante do momento. A frente onde se jogam os principais lances das cidades sustentáveis. Interiorizámos a ideia de que a reabilitação urbana era um exclusivo das áreas centrais e dos centros históricos das nossas cidades, mas hoje esta abordagem abarca por princípio todo o espaço antrópico. O tempo de expansão deu lugar ao tempo de revisitação. Braga tem hoje no PDM em vigor, ao nível da planta de classificação e qualificação do solo 12.922 polígonos de afetação de uso, em 183,4 Km<sup>2</sup>, para uma densidade média de cerca de 1000 habitantes/Km<sup>2</sup>.

24. Decreto-Lei n.º 165/2014, 5 de nov.

Números que mostram bem da complexidade e da atomização do território, que vem fazendo o seu caminho desde 1994.

A reabilitação urbana, sendo mais do que um domínio de intervenção física, tem vindo a alargar-se ao conceito mais abrangente de regeneração urbana, que vai da reabilitação do edificado à consideração dos seus usos e funções. Desde o património histórico e cultural, até à construção contemporânea. Seja pela readaptação ao mercado imobiliário, pela reabilitação socio-económica, ou pela valorização da eficiência energética e dos fatores ambientais. O município de Braga, em 2013, dispunha oficialmente de mais de 10 mil alojamentos devolutos e um conjunto de cerca de três dezenas de pequenos parques industriais com percentagens significativas de lotes devolutos, ou edificados, mas sem estar ocupados com unidades produtivas.

A Reabilitação Urbana é, pois, assumida pelo município como um pilar estratégico para o desenvolvimento territorial, para a coesão social, para a sustentabilidade económica e ambiental, e para a valorização patrimonial e turística do concelho. Com esta finalidade foram criadas as **Áreas de Reabilitação Urbana (ARU)**, no âmbito de um regime jurídico específico<sup>25</sup>, vocacionadas para a programação de operações urbanísticas de reabilitação urbana acessíveis a diversos apoios e estímulos. Em Braga, para além da primordial Área de Reabilitação Urbana do Centro Histórico, alargou-se o perímetro de intervenção a mais três ARU's, circundantes, reforçando o conceito de cidade consolidada, pela ênfase dada à admissão de uma linha estratégica diferenciada no edificado dos anos de 1970/80. Esta abordagem teve, porém, diversas sensibilidades no País. Desde os municípios urbanos que se consideraram praticamente como uma única ARU, até ao extremo de um município do interior norte, que selecionou 88.

Para este fim contamos hoje, sobretudo, com a dinâmica do setor privado, que se enquadra no patamar dos instrumentos de programação aprovados, como o PEDU, ou de ordenamento, em revisão, o PDM. Com as ARU's estão previstos incentivos fiscais, apoio técnico e logístico aos operadores. Do lado do investimento público, estamos conscientes da importância das candidaturas e dos projetos como meios alavancadores da concertação dos investimentos anunciados e afirmados, e da relação privilegiada do município com as instituições e os cidadãos.

Com esse propósito foi criado um conselho consultivo – o **Conselho Estratégico de Reabilitação Patrimonial e Urbana de Braga (CERPUB)**<sup>26</sup>, promotor da participação qualificada em matérias relacionadas com a regeneração urbana, designadamente, representando os principais atores e as instituições dos quais mais depende o desenvolvimento social, económico e cultural em Braga.

25. Lei n.º 95-A/2009, DR, 1.ª série, N.º 170 — 2 de Set. de 2009

26. Criado em 1 de fev. de 2016.



As intervenções de iniciativa pública, e que contaram com o financiamento estrutural externo, tiveram que se adequar às contingências das atribuições previsíveis, e não somente à interpretação das necessidades mais prementes. Neste caso houve a opção por reabilitar três equipamentos coletivos referenciais: o grande de Fórum, ex-parque de exposições e eventos de Braga, que estava inequivocamente desadaptado das exigências atuais; o Mercado Municipal (1956) e seu espaço público envolvente, para criar uma centralidade a norte do CH; bem como a intervenção da Pousada da Juventude, para promover a demanda de juventude que tem nobilitado a cidade. As restantes intervenções de reabilitação incidiram no tema da mobilidade sustentável e na reabilitação da habitação social, que a seguir daremos conta.

Em 2015/2016, no contexto do PEDU, procedeu-se ao mapeamento e instrução e submissão de candidaturas, num calendário apertado, e que representou para Braga um esforço de reabilitação de 22.750 milhões de euros. Entretanto, o *Forum* está já a dar seus frutos, sobretudo, se considerarmos o papel que desempenha no âmbito da ação da empresa municipal InvestBraga, a principal frente do município para o desenvolvimento económico e empresarial do concelho. Por outro lado, em parceria com outras instituições, como a Universidade do Minho, contando com maior esforço financeiro autónomo da autarquia, e num quadro plurianual, prosseguiu-se com investimentos públicos de grande alcance, por serem estruturantes e qualificadores da atração de Braga. Isto porque valorizam a reabilitação do património cultural e ambiental. É o caso do parque das Sete Fontes, a reabilitação do Convento de S. Francisco, a intervenção na Insula das Carvalheiras.

Temos, porém, de reconhecer que, no contexto em que vivemos, a reabilitação urbana cabe sobretudo à iniciativa privada, pelo que será também de relevar a importância da criação de instrumentos financeiros específicos, como é o caso do **Instrumento Financeiro para a Reabilitação e Revitalização Urbanas** (IFRRU 2020), criado pela administração central e a banca, sobretudo dirigido ao setor privado.

Note-se que, em Portugal, 28% do consumo de energia primária reporta-se ao sector residencial e de serviços, quando é sabido que cerca de um milhão de edifícios necessita de obras de intervenção. Apesar de continuar a predominar o recurso à nova construção, impunha-se a criação de um instrumento financeiro que estimulasse a reversão desta situação. O IFRRU (2015), tendo esse objetivo, mobiliza as dotações aprovadas pelos Programas Operacionais Regionais (POR) e do Programa Operacional Sustentabilidade e Eficiência no Uso de Recursos (PO SEUR), do Portugal 2020, podendo cobrir até 70% do investimento dos promotores<sup>27</sup>.

27. A estas dotações acrescem as provenientes de instituições financeiras europeias: o Banco Europeu do Investimento (BEI) e o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB), <<https://ifrru.ihru.pt/web/guest/ifrru2020>>, acedido em 18 jul 2020

No fim de junho corrente registava-se um montante de investimento de 490 candidaturas, sobretudo, centrado nos concelhos das áreas metropolitanas<sup>28</sup>, sobressaindo Braga no panorama nacional continental, como sendo a principal cidade fora deste contexto, auferindo de um total de 41 registos entrados no município, todos de origem privada, e que estimam um investimento potencial de 1.282 milhões de euros.

As operações de conservação no edificado têm vindo a aumentar, não só com a exigência do novo quadro de apoio à eficiência energética, mas com os imperativos intrínsecos à própria natureza da operação, sobretudo, no que concerne ao **Centro Histórico** e aos núcleos de interesse patrimonial. Sublinhe-se, um dos principais recursos endógenos de suporte a uma economia que tem por pilar fundamental a atração turística. *Temos que priorizar a preservação das pré-existências do património arquitectónico e urbanístico*, designadamente, no sentido de valorizar a arquitectura de interiores existente, e as expressões identitárias do *saber fazer*, a promoção das técnicas tradicionais de construção, as artes decorativas e a recuperação dos ofícios artesanais e dos materiais vernaculares, tais como: a pedra, os azulejos, a madeira, os estuques, o vidro e o ferro.

Nesse sentido, face ao aumento de obras de reabilitação no Centro Histórico, e atentos aos novos fenómenos de gentrificação, considerou-se um imperativo adequar a regulamentação específica, como aquela que o município está a promover para o licenciamento urbano no Centro Histórico. Só em Braga, as operações urbanísticas, constituídas por obras de conservação, aumentaram em 53% entre 2013 e 2019. Simultaneamente, a promoção da reabilitação urbana, passa também por medidas de estímulo e de desincentivo. Neste último, pela penalização fiscal, com a majoração dos impostos inerentes, da propriedade desativada, ou de quem remete para o abandono e a degradação os edifícios, sobretudo, de referencia patrimonial. Aos benefícios disponíveis, podem igualmente ser adicionados outros, como a criação de prémios de reabilitação urbana. Incentivos não só quanto ao restauro, em si, como à edificação contemporânea, com funções reabilitantes do território, ou, ainda mesmo, à investigação sobre o tipo de conhecimento e a aplicação deste em matéria de reabilitação urbana.

Da reabilitação dos usos tradicionais urbanos damos como exemplo de intervenção o projeto de incentivo ao comércio tradicional e com história, cujo modelo decorre de legislação nacional e que visou proteger os estabelecimentos de valor patrimonial do efeito da liberalização das leis do arrendamento<sup>29</sup>, e que, recentemente, se viram ameaçados de continuar a operar.

28.No reporte de junho registou-se 490 candidaturas equivalendo a um montante de investimento total estimado de 1.282 milhões de euros.

29. Lei n.º 42/2017, que estabelece o regime de reconhecimento e proteção de estabelecimentos e entidades de interesse histórico e cultural ou social local.



Em Braga a aplicação decorreu sobre a égide do projeto “Lojas com História”, da qual foram selecionadas 44 lojas, estando, neste momento a proceder-se a uma segunda fase, de cujo levantamento preliminar já reuniu 268 estabelecimentos. Este é um domínio do património histórico e cultural que merece especial atenção nos processos de autentificação e certificação, porque pelos estabelecimentos comerciais com estas características, mais do que a atração *turística per se*, passa muito pelas relações vivenciais quotidianas e dos laços de proximidade referentes aos principais marcadores da identidade da cidade.

### 3.3. Mobilidade urbana sustentável

Os processos de reabilitação urbana implicam cada vez mais e, de um modo direto, os objetivos da **mobilidade urbana sustentável** (MUS), em que nos encontramos empenhados. Da experiência que podemos partilhar, temos no exemplo do PMUS, enquadrado no PORN-Portugal 2020, os projetos-piloto de intervenção em quatro bairros de Braga<sup>30</sup>, com elevada densidade populacional.

Popularmente conhecidos como “**zonas 30**”, por sobressair a finalidade de valorização dos meios de locomoção não poluentes; a segurança dos peões, as acessibilidades universais, cujos efeitos de maior impacto tiveram expressão no arranjo e regularização do espaço viário. Regularização do estacionamento automóvel; refreamento da velocidade de circulação, de modo a privilegiar a segurança do peão; e, incorporação de acessibilidades múltiplas. Da natural tensão que sempre ocorre com a mudança dos hábitos informais no espaço público degradado e permanentemente transgredido, prosseguiu-se, desta vez, exclusivamente a cargo da autarquia, com a requalificação do espaço público, dos equipamentos coletivos, do mobiliário urbano e, até, da retificação de alguma infra-estrutura. Este processo, pelo seu carácter exemplar, pretende-se replicado a outros lugares. Assim os recursos o permitam.

Deve, porém, sublinhar-se que a presente dinâmica pode catalisar a necessidade de se promover um efetivo PAMUS que, entretanto, tendo sido iniciado, teve por fito manter a coerência da intervenção no plano da MUS.

O problema da circulação **automóvel** em Braga, que não é estranho á generalidade do país urbano, representa ainda o principal obstáculo à adesão da maioria da população a um novo paradigma. Não que este seja um problema comparável ao das grandes metrópoles, mas porque o modelo de crescimento baseado na sua expansão está ainda muito interiorizado no senso-comum.

30. Bairros: Torre Europa, Montélios, Quinta da Fonte, e zona da Makro.

Em Portugal, o automóvel individual corresponde a um peso de cerca de 60% na repartição modal. No ano de 2017 existiam cerca de 490 veículos ligeiros de passageiros por cada mil habitantes, por relação a 1990, que apenas registava 185,2<sup>31</sup>. Pelo que se pode constatar este será, provavelmente, o núcleo gerador, direto e indireto, do principal tipo de obstáculos que se deparam à implementação da MUS. Não só porque a maior parte do tráfego está dependente de energia fóssil, poluente - ainda que a locomoção elétrica e a gás natural, tenha vindo a crescer nos últimos anos - mas, principalmente, porque o *ratio* de passageiros por viaturas em circulação é francamente insatisfatório, com consequências diretas na fluidez do tráfego e no estacionamento urbano. Aliás, a circulação automóvel é, na nossa opinião, também um problema europeu, da mesma magnitude das pescas ou da PAC, e cuja resolução não pode ser delegada exclusivamente a jusante, sobretudo, pela sua dimensão estrutural, praticamente entregue à política das autoridades urbanas locais.

Com a taxa de motorização constantemente a aumentar, sem expectativas de investimento público a curto prazo ao nível das infraestruturas, faltam ainda concluir os últimos segmentos que reclamam articular. Por coerência do sistema instalado, não resta outra alternativa senão fazer o esforço agónico de conciliar a mitigação dos problemas de trânsito com intervenções táticas, prosseguindo uma forte aposta na inversão do paradigma da mobilidade. Parece-nos, pois, de admitir que serão precisos investimentos estruturais na consecução das denominadas *last miles* rodoviárias, de acesso e atravessamento, na promoção das interfaces de transportes (ferroviário/rodoviário), e no reforço dos transportes públicos. A situação de Braga para responder aos desafios, é duplamente interessante, por se dispor de uma empresa de transportes urbanos integralmente municipal, que tem vindo a crescer em número de passageiros, a aumentar a frota elétrica e de gás natural e, simultaneamente, no ano transato, de ter também passado a gerir o estacionamento automóvel de superfície no centro da cidade.



31. Pordata, jun2020.

Estamos convictos que o planeamento físico, concretamente, através do desenho urbano, tem aqui uma intervenção determinante. Especifique-se, a introdução de novos espaços segregados para uso de velocípede, que estão previstos desde os trabalhos preparatórios da primeira revisão ao PDM (2013), uma rede ciclovias de várias dezenas de quilómetros (visão 2025). A verdade é que, apesar de se dispor genericamente de uma topografia favorável, não tem havido os recursos suficientes e a expressão manifesta da opinião pública, determinante para promover a sua priorização, em face das reclamações dominantes de maior fluidez do tráfego. O comportamento dos automobilistas e as medidas de dissuasão por excesso de velocidade também precisam de ser mais eficazes para estimular e garantir a desejável circulação em coexistência.

Por falta de alternativa, na impossibilidade de se poder eliminar o tráfego intercidades do atravessamento urbano, impõe-se apostar no sistema de *intelligentia*, de modo integrado e aberto a diversos cruzamentos de dados, com acesso em tempo real. Nesse sentido surgiu o projeto *Braga Urban Innovation Laboratory Demonstrator* - (BUILD, 2018), uma iniciativa no âmbito da *inteligência urbana* voltada para a descarbonização, apoiado pelo Fundo ambiental do Governo Português, e que visa reduzir as emissões de gases com efeito estufa e a intensidade carbónica na cidade de Braga.

Este projeto, que desenvolveu intervenções de ensaio no contexto do espaço urbano, com grande ênfase na mobilidade, incorpora a criação de um **Centro de Controlo e Gestão de Tráfego Municipal**. Pretende-se monitorizar e apoiar a decisão relativamente à informação proveniente de diversos dispositivos de deteção previstos, ou presentes, nos territórios. Em simultâneo, almeja-se articular a informação recolhida com a entidade territorial, *Quadrilátero Urbano*<sup>32</sup>, através do sistema congénere (CIMOB) disponibilizando informação à escala sub-regional. Então será possível integrar competências, como monitorizar os contadores de tráfego, cruzar valores dos medidores de velocidade e gerir a rede de semáforos.

No plano das iniciativas programadas podemos evidenciar algumas ações que serão interessantes partilhar pelo seu carácter experimental. Enquadrado no PEDU/PMUS, tendo sido reconhecidos os números francamente elevados dos estudantes que se dirigem para a escola de automóvel, com pouco uso dos transportes públicos, e de outros meios alternativos, diga-se, com valores percentualmente inferiores às deslocações, em geral, casa-trabalho-casa, reconheceu-se a prioridade de atuar junto da população escolar. Mais a mais, a intervenção ativa nestes estratos etários pode, a prazo, garantir a transformação de hábitos e atitudes. Nesse sentido avançou-se com os projetos de melhoria dos acessos às principais escolas da cidade, a saber: o *Kiss & Go*, para libertar as faixas

32. Que se encontra a desenvolver um projecto de bilhética integrada para os transportes públicos, ao nível das quatro cidades da região.

de estacionamento em segunda fila junto aos estabelecimentos; o *School Bus*, autocarro escolar de ligação periferia-centro, destinado ao mesmo fim, o de evitar o congestionamento de trânsito à porta das escolas em horas de ponta; e, a implementação de uma rede de passadeiras sobrelevadas para peões, sendo uma parte delas dotadas de dispositivos luminosos adicionais de segurança.

Como exemplo da estratégia de participação cívica adotou-se a proposta voluntária de um grupo de cidadãos, que se candidatou ao Orçamento Participativo, com a ideia de erradicar as barreiras e os obstáculos existentes na via pública, perturbadores do acesso das pessoas com mobilidade condicionada. Identificada a candidatura pela designação reclamante de “eu não passo aqui”, a autarquia entendeu cooptá-lo, revertendo-a para o objetivo inverso, i.e., “eu já passo aqui” (2016). Com este propósito foi criado um modelo intervenção permanente, ao nível das obras municipais em espaço público, tendo por norma demover todo o tipo de obstáculos, normativizar espaçamentos e declives de passeio, tornando-os acessíveis a todos. Recorde-se que, neste momento, metade da população da cidade manifesta já dificuldades de locomoção elementar, como subir e descer escadas. Uma realidade que é o dia a dia da população envelhecida de muitas cidades europeias.

Por outro lado, no domínio da gestão urbanística, são cada vez mais frequentes as solicitações de impacto de mobilidade, associadas a novos projetos urbanísticos, especialmente aqueles que são de maior pressão sobre o território. Tal como, no Centro Histórico, a intensidade da reabilitação impõe medidas de contenção e moderação ao nível da mobilidade. De facto, a curto prazo, não haverá disponibilidade de estacionamento e estacionamento que possa acompanhar o crescimento do número de viaturas. É já hoje consensual que os grandes empreendimentos periféricos deverão disponibilizar lugares de estacionamento livres e públicos, no âmbito das cedências legais obrigatórias. Estes locais deverão estar articulados com os transportes urbanos, e assim poderão contribuir para o desanuviamiento automóvel no centro das cidades.

O sucesso do processo de transição de estilos de locomoção passa obrigatoriamente pela participação cívica. Naturalmente, em primeiro lugar, pela intervenção dos cidadãos, através de processos de consulta pública, que deverão ser pró-ativos e competentes, mas também, por estruturas permanentes de acompanhamento e monitorização dos processos da parte do promotor público. Tem sido fundamental, no âmbito do mútuo conhecimento e da transversalidade de modos de estar, o Grupo de Ação Local (GAL), que reúne parceiros institucionais, associativos e universidades, com este fim. O GAL foi reconhecido como parceiro fundamental pela Rede URBACT - *CityMobilNet*, em que Braga participou, e com ele trabalhou. Esta rede europeia foi das mais bem-sucedidas em que participámos, pelas interações desenvolvidas, sobretudo, no plano técnico e do contacto com novas experiências, que muito contribuiu para atualização dos nossos técnicos municipais envolvidos.



### 3.4. Convergência social

O enfoque da convergência social, da solidariedade comunitária, da integração de minorias e do combate à pobreza, teve no **Plano de Ação Integrado para as Comunidades Desfavorecidas (PAICD)**, igualmente um domínio do PEDU de Braga, o principal foco de intervenção ao nível da reabilitação urbana dos bairros sociais do município. Em face das disponibilidades resultaram selecionados dois bairros (Sta. Tecla e Enguardas), de moradores com elevada percentagem de membros da comunidade cigana, estigmatizados por fenómenos de exclusão social, designadamente, pobreza decorrente de desemprego crónico, agregados familiares fortemente dependentes de prestações sociais, insucesso escolar dos jovens, fenómenos de pequena criminalidade, tudo junto num ambiente urbano desqualificado, vivendo em casas em mau estado de conservação. Neste momento está em curso uma operação de reabilitação de 147 fogos no Bairro de Santa Tecla, e de mais de meia centena noutros locais, no âmbito de um investimento de cerca de 5,5 milhões de euros.

A autarquia de Braga dispõe desde 1999, de uma empresa municipal vocacionada para esta missão, a BragaHabit, que apoia hoje diretamente cerca de 1300 famílias, através de um diversificado leque de intervenções e projetos. A principal é certamente a gestão de mais de meio milhar de fogos habitacionais. Mas, também, no apoio direto aos contratos em regime de subarrendamento<sup>33</sup>, e do recurso a outros dispositivos orgânicos no apoio social à habitação, de que é exemplo o aluguer de residências partilhadas, um modelo pioneiro em Portugal.

Mas também é certo que, para além da reabilitação e disponibilidade da habitação, o potencial deste instrumento empresarial do município participa de outras áreas prioritárias, como os serviços socioeducativos e a intervenção socio-territorial. Veja-se o exemplo do fornecimento de refeições escolares, os serviços de animação comunitária (artes, criatividade, comunicação) e de apoio familiar direto. Traduzidos na crescente parceria em projetos com as instituições locais de solidariedade social e as universidades, particularmente, no estímulo à participação dos moradores nos processos de decisão relativos à reabilitação e regeneração urbana. Fatores incontornáveis para a execução das medidas de desconfinamento e de integração dos bairros na malha urbana, ou da implementação de ações tendentes à eficiência energética do edificado. Para prossecução das enunciadas finalidades está em curso o desenvolvimento de um programa de **Estratégia Local de Habitação**, que irá permitir conhecer mais detalhadamente as necessidades, e perspetivar as soluções necessárias para enfrentar as dificuldades mais recentes da subida especulativa dos preços da habitação.

33. RADA – é um regime de apoio à habitação que consiste na atribuição de um subsídio destinado a comparticipar o pagamento mensal da renda no âmbito de contratos de arrendamento para habitação em regime de renda livre.

Hoje em dia agravados por diversas razões, entre as quais, o aumento da procura turística. Empresas municipais como a BragaHabit podem e devem desempenhar um papel estratégico na reabilitação urbana, em geral, na transição energética imposta pelas metas ambientais com que estamos comprometidos. Mas, sobretudo, na resposta a dar aos novos focos de pobreza e dos migrantes que nos demandem.

Uma política de habitação social, assumida e bem concebida, desenvolvida sob princípios de boa governança – estímulo à gestão cooperativa, bem gerida, com participação social e democrática – fará toda a diferença na consecução dos objetivos de coesão social e de recuperação dos valores da cidade no seio do espaço urbano. Isto é, dispor de habitações salubres, condignas e a preços acessíveis.

### 3.5. Património, cultura e conhecimento

A coesão social, inscrita às mais diversas escalas, digna de uma sociedade solidária e de referência, tem necessariamente como fundamento primordial a revivificação do património identitário. Não cabe, naturalmente, aqui, nestas poucas linhas, desenvolver o modo como a importância do tema merece a prioridade do desígnio do desenvolvimento urbano sustentável, mas não podemos deixar de partilhar algumas considerações testemunhais, que nos parecem tanto estruturais como inadiáveis. Ou seja, começando pela sua vertente mais canónica, porventura, pudéssemos ignorar a menção ao conceito de **“Baukultur”**, ele próprio inscrito na CL. Isto é, a declaração sobre urbanismo e arquitectura de expressão europeia que reclama a qualificação do espaço construído. O mesmo que possa estimular a base identitária cultural comum dos europeus, especificaríamos, consubstanciada à sua própria diversidade interna. Sem mais, a consideração de todas atividades humanas que dinamizam o meio urbano e que têm uma responsabilidade cultural acrescida, na perspetiva óbvia de que esta impulsiona a economia e a sustentabilidade social e ambiental (Gonçalves, 2005).

Já falamos antes sobre o campo de batalha instalado nos centros históricos das nossas cidades, e em todos os núcleos de urbanidade, com fortes características identitárias, verdadeiro *plateau* onde se dramatiza as contradições do desenvolvimento sustentável. Do “fachadismo” economicista, que apenas raciocina em euros por metro quadrado ao difícil compromisso de pugnar pela conciliação entre esse conceito difuso da autenticidade dos lugares, com a viabilidade da contemporaneidade. Mas a questão da patrimonialidade urbana é muito mais do que arquitetura e urbanismo. É, sobretudo, a visão memorial dotada da energia dos afetos com acerto prospetivo de futuro. Mais do que retórica, é hoje a perspetiva de reabilitação do espaço público, se o quiserem, também, o coletivo, quando este mostra tendências para se cartelizar. Este pode vir a ser mesmo o *campo de marte* onde se joga o futuro da liberdade individual, que pode levar até, à dissipação da vida privada.



Mais do que a praça, a rua, ou jardim, ou até, o espaço comercial coletivo, o território de todos, é o da expressão da patrimonialização contemporânea. No sentido em que esta não ignora, ou amesquinha, a herança do passado. Para o património urbano há que encontrar o meio termo entre o desígnio das elites e a acessibilidade das massas, entre a restituição literal e a regeneração seletiva, entre a musealização estática e a integração dinâmica, entre o bairrismo e o turismo. Enfim, entre o fechar e o abrir. Aconselhando o bom senso, mais do que a sabedoria, que o meio termo, certamente, será a medida justa.

Depois do Sacro-Monte de Braga, o Bom Jesus, ter sido classificado como património da UNESCO, sublinhe-se, enquanto *paisagem cultural*, a questão do património cultural adquiriu um alcance que já não cabe, para o melhor e o pior, inteiramente na esfera de decisão local. É, porém, verdade que o património, sobretudo, depois da implantação do regime democrático, ganhou uma grande relevância nas políticas urbanas de Braga das últimas décadas. Veja-se, com efeito, uma das expressões políticas mais sensíveis do nosso concelho, espelho dos avanços e dos recuos da maturidade cívica dos cidadãos.

Sendo Braga uma cidade bimilenária, ela compreende todas as *tranches* da historiografia a urbana ocidental. Contudo, dois períodos têm vindo a ser considerados estratégicos na promoção internacional, quer pela complementaridade que oferecem, face a outras especificidades regionais, quer pelo acervo físico e intangível que desfrutam. Estamos-nos a referir à **Braga Romana** e à **Braga do Barroco**<sup>34</sup>. Além disso, também a dimensão do património endógeno tem vindo a ser paralelamente apoiada, como o reflexo dos saberes tradicionais (ex. viola braguesa, os sinos, o cavaquinho, etc.), as festividades locais (São João, Semana Santa), ou os caminhos e itinerários culturais (vias romanas, caminho de São Tiago - de Torres, e os caminhos de São Bento).

A dimensão itinerária do património, no âmbito de uma Europa descarbonizada, de que é exemplo a nossa candidatura **Iter-Romanum**<sup>35</sup>, uma rede de cidades europeias que pretendem lançar as vias romanas como *itinerário cultural europeu* do Conselho da Europa, pode representar o reencontro destas apetências com a escala humana que se almeja. Além do mais, a vertebração itinerária do património permite estender e alargar a massa crítica da oferta endógena, ligando sítios que, isoladamente, não justificariam uma visita exclusiva.

34. Fundação Bracara Augusta; assoc. *Atlantica* (Cidades Romanas do Atlântico); Associação Portugal Romano; Iter-Romanum – cand. a Itinerário cultural europeu; Festas, Braga Romana, e Braga Barroca.

35. Braga lidera a candidatura, pretendente à classificação das vias romanas como Itinerário Cultural Europeu – “Iter-Romanum”, composta por uma rede de entidades europeias: Arlon (Bélgica), Parque Arqueológico de Liubliana (Eslovénia); Ruta Via de la Plata (Espanha); Parque Alésia (França); Aquileia (Itália); e Bracara Augusta.

Finalmente, dentro do breve testemunho que podemos dar, com a motivação útil para visitar a Carta de Leipzig (CL) e, por associação direta, da Agenda Urbana Europeia (AUE), relevamos a importância crescente do conhecimento como fator inalienável do desenvolvimento urbano sustentável. Domínio, dir-se-ia intermédio entre os *big data* da informação e a sabedoria humanista dos indivíduos. Desígnio que deixou de pertencer exclusivamente às universidades, às escolas e aos centros de investigação, mas que deles não prescinde, para convocar todos os agentes do desenvolvimento, simultaneamente, locais e globais.

Para esta chamada, que Braga já responde com: duas universidades, um politécnico, uma vasta rede escolar pujante, de todos os níveis de ensino, pública e privada; uma Fundação (Bracara Augusta); às quais se adiciona o Laboratório Internacional de Nanotecnologia, de gestão ibérica; junta-se ainda um conjunto de empresas com expressão global, que promovem autonomamente a transferência de conhecimento com aplicação na inovação tecnológica. Nesta convocatória também não falta a Câmara Municipal de Braga que, para exemplo de uma definição estratégica, criou recentemente os **Laboratórios de Inovação Urbana**, que incluem um observatório. Uma interface de desenvolvimento de investigação aplicada que envolve técnicos municipais e investigadores, sobretudo, universitários, num processo mútuo de investigação/ação tendo por laboratório e campo de ação, o território municipal de Braga.

MSMB, julho de 2020.



## BIBLIOGRAFÍA

- BANDEIRA, Miguel Sopas; - Dos Morfologismos do quotidiano à judicialização da morfologia urbana (ou, somente o testemunho promitente à exploração de um ensaio de maior alcance). In, Revista de Morfologia Urbana. Número 1, volume 6, 2018, p. 70 – 71.
- O Desenvolvimento Urbano Sustentável no Rasto de Atenas – Sociologia Autárquica; Cadernos de Estudos Municipais; Arquivo Distrital de Braga; Universidade do Minho; 17/18; junho/dezembro de 2002; 149-154pp
  
- BANDEIRA, Miguel & PEREIRA Rolim, Fátima (2017). *Regeneração Urbana e Espaço Público: renovados desafios para o Centro Histórico de Braga*; XVI Encontro Nacional de Municípios com Centro Histórico – 2016; org: Associação Portuguesa de Municípios com Centro Histórico e o Município de Angra do Heroísmo; Angra do Heroísmo, Centro Cultural de Congressos, 11 a 14 de Outubro de 2016; 28pp  
[http://media.wix.com/ugd/91d8a3\\_585ec63a9ff64e4083967fafef047427.pdf](http://media.wix.com/ugd/91d8a3_585ec63a9ff64e4083967fafef047427.pdf)
  
- CRUZ MERA, Ángela de la. La evolución de la política urbana de la UE. Su contribución al desarrollo equilibrado de todos los territorios. Eixo Atlântico, Jun 2020.
  
- GONÇALVES, Fernando - Carta de Leipzig e cultura arquitectónica; Boletim da Ordem dos Arquitectos, n.º 174, Julho de 2005: p. 3..
  
- HABERMAS, Jürgen. L’Espace publique : archéologie de la publicité comme dimension constitutive de la société bourgeoise, Paris, Payot, 1978
  
- LOUREIRO, Maria Rita. As origens e consequências da judicialização da política. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Rev. bras. Ci. Soc. vol.29 n.84 São Paulo Feb. 2014;  
*Print version* ISSN 0102-6909;  
<https://doi.org/10.1590/S0102-69092014000100012>
  
- NAYLON, I.; SCHNEIDEWIND, P.; TATZBERGER, G. *Seguimento da Agenda Territorial e da Carta de Leipzig: Para um programa de acção europeu de desenvolvimento do espaço e coesão territorial (Nota ad hoc)*; Direcção-Geral das Políticas Internas da União; Departamento Temático B: Políticas Estruturais e de Coesão; Desenvolvimento Regional; PE; IP/B/REGI/FWC/2006-166-Lot 05-C02-SC01 13/12/2007
  
- SENNETT, Richard. Les tyrannies de l’intimité, Paris, Ed. du Seuil, 1979, p220
  
- VV; De Braga para o Mundo, InvestBraga, Braga, 2018.
  
- VV; Plano de Desenvolvimento Social (2016-2021), Rede Social, Braga Estratégia 21, Braga, dez. 2015.