



Parcerias público-privado na regeneração urbana

Carlos Balsas
Arizona State University
balsas@asu.edu

É por todos bem sabido que os centros urbanos são locais frágeis e em constante mudança. O aparecimento de novos formatos comerciais na periferia das cidades influenciou em muito o declínio dos centros urbanos e do comércio tradicional aí localizado. A consciencialização crescente desta realidade levou a que os diferentes níveis de governo em Portugal tenham juntado esforços com os comerciantes locais de modo a canalizar fundos da União Europeia para a modernização do pequeno e médio comércio, e para a revitalização das áreas comerciais no centro das cidades. Este processo levou a que pela primeira vez em Portugal, se tenha considerado que o comércio é um elemento chave da vivência urbana das cidades. Os projectos especiais de urbanismo comercial financiados pelo programa PROCOM geraram, pela primeira vez, em Portugal um debate alargado sobre a importância do planeamento comercial e da revitalização comercial do centro das cidades.

A necessidade de se conseguir uma maior participação do sector privado neste esforço conjunto, assim como a necessidade de se conseguirem financiamentos sustentáveis, outros que não apenas os subsídios públicos, leva a que seja necessário encontrar respostas adequadas para uma efectiva revitalização do comércio tradicional no centro das cidades. Assim, e dado que o fenómeno de desenvolvimento comercial nas periferias das cidades não é um acontecimento unicamente português, trata-se do resultado do crescimento das cidades do mundo ocidental, é importante reflectir sobre as experiências estrangeiras nesta área.

Os problemas de declínio do centro das cidades têm vindo a ser considerados desde há algum tempo nos dois lados do oceano Atlântico. Entre as principais estratégias de intervenção nos Estados Unidos encontram-se a criação dos “*Business Improvement Districts*” – BIDs, ou Áreas de Desenvolvimento Económico, e a implementação do “*the Main Street Program*”, ou o Programa da Rua Central. Enquanto que os BIDs têm por objectivo garantir um mecanismo através do qual os proprietários possam contribuir financeiramente para serviços adicionais nas áreas públicas que circundam os seus edifícios, o “*the Main Street Program*” tem por objectivo principal auxiliar as comunidades locais a desenvolverem uma estratégia de revitalização comercial integrada que estimule o desenvolvimento económico num contexto de preservação histórica. Este programa adapta-se às necessidades e oportunidades das comunidades locais em quatro grandes áreas: reestruturação económica, organização, promoção e *design*. O objectivo principal do “*the Main Street Program*” é a criação de um espaço agradável e atractivo que estimule os visitantes a voltar ao centro. Estes dois mecanismos de revitalização comercial e urbana do centro das cidades estão a ser amplamente implementados nos Estados Unidos da América e no Canadá.

Na Europa, a revitalização do centro das cidades tem vindo a aumentar de importância desde o início dos anos 90, principalmente devido às possibilidades que o planeamento comercial e a gestão do centro das cidades oferecem para a criação e manutenção de cidades aprazíveis e habitáveis. No Reino Unido os “*Town Centre Management Schemes*” (mecanismos de Gestão do Centro da Cidade) e a matriz dos “4 A’s” – Acessibilidade, Atracção, Animação/Beleza Local e Acção estão a ser utilizados para identificar os problemas e as potencialidades dos centros, e para propor instrumentos de gestão dessas mesmas áreas centrais das cidades. O facto de estes mecanismos serem baseados em parcerias voluntárias entre o sector público e o sector privado leva a que haja a necessidade de encontrar modos de financiamento sustentáveis para a sua existência e desenvolvimento futuro. Assim, a maior parte das intervenções ao nível internacional preocupa-se não só em manter as áreas comerciais e os espaços públicos atractivos e agradáveis (abordagem do espaço físico), mas também em desenvolver estratégias bem geridas, financiadas e promovidas (abordagem organizacional).

Em Portugal, os projectos de urbanismo comercial, subsidiados através do programa PROCOM, foram estratégias atempadas para tentar parar (ou pelo menos remediar) possíveis espirais de declínio comercial no centro das cidades portuguesas. Apesar dos estudos globais destes projectos terem sido bastante amplos nas suas propostas de revitalização, baixos níveis de adesão por parte dos comerciantes locais e dificuldades de coordenação da sua implementação leva a concluir que há necessidade de se encontrarem mecanismos inovadores para promover a actividade comercial nos centros, e ao mesmo tempo aumentar as colaborações efectivas e parcerias entre os agentes económicos e as autoridades locais. A principal diferença entre a situação estrangeira e a realidade nacional reside no facto de que no estrangeiro existe uma maior preocupação de envolvimento e participação dos proprietários e comerciantes locais no financiamento e na angariação de fundos para a realização de acções que conduzam a benefícios mútuos. Em Portugal, uma certa dependência dos subsídios públicos tem resultado em atitudes de alguma passividade e falta de colaboração que limitam os investimentos dos actores urbanos (agentes económicos e autarquias locais), mais interessados nos benefícios dessa mesma revitalização comercial.

Aceitando o conceito de “centro comercial a céu aberto” que o governo central (através da DGCC) pretendeu promover nas cidades Portuguesas aquando da realização dos projectos de urbanismo comercial pode fazer parte de uma estratégia bem definida de política económica e de competitividade urbana, é importante avaliar a possibilidade de criação de unidades de gestão que assegurem a viabilidade e vitalidade dos investimentos agora realizados. Apesar de cada cidade ser única e necessitar de desenvolver a sua própria estratégia de revitalização comercial e urbana, há um conjunto enorme de conhecimentos que precisam de ser partilhados, de modo a potenciar as soluções a implementar.

Assim, há duas tendências principais capazes de influenciar o comércio nas cidades. Por um lado regista-se a universalidade do desenvolvimento comercial na periferia das cidades, e por outro observa-se a semelhança relativa nos modos de revitalizar os seus centros urbanos. Em relação ao desenvolvimento comercial periférico, o que se pode e deve fazer é retirar ensinamentos da sua existência e forma de funcionamento de modo a que o pequeno e o grande comércio possam coexistir em situação de complementaridade e não de conflito. Cada tipo de actividade comercial pode e deve oferecer benefícios distintos num ambiente em que um não existe em detrimento do

outro. Nesta lógica, é importante que os formatos comerciais mais do que concorrentes uns com os outros, sejam parceiros reais na revitalização das cidades. Apenas um investimento continuado nas cidades pode transformá-las em locais ordenados de modo a poderem atrair mais consumidores e mais visitantes dispostos a realizar compras nos vários tipos de comércio complementares.

Se por um lado os problemas se manifestam de modo semelhante a nível internacional, as respostas encontradas não diferem muito de país para país. Assim, exceptuando os diferentes contextos legislativos, económico-sociais e culturais, podemos dizer que tal como os países estão em patamares de desenvolvimento diferentes, o mesmo se passa com as respostas encontradas. Assim, a ideia central a realçar é a tendência actual no mundo Ocidental para regressar aos contextos citadinos. Para a materialização desta tendência, em muito têm contribuído as intervenções de requalificação e de revitalização dos centros das cidades, e a criação de uma imagem positiva desses mesmos centros através da sua promoção e da integração das suas diferentes funções urbanas: comercial, residencial, serviços, recreio e lazer, 24 horas por dia – o que representa novos desafios de gestão.

Apesar da grande variedade de programas de intervenção, a estratégia comum à maior parte das cidades é o desenvolvimento de uma gestão pró-activa das áreas comerciais através do estabelecimento de uma nova organização e tendo por base parcerias de colaboração, e de coordenação de recursos, entre os principais actores na cena urbana. Tornou-se cada vez mais premente que as comunidades locais, incluindo o governo, os investidores privados, as organizações não governamentais e os cidadãos se organizem e colaborem em acções de revitalização que promovam os interesses das cidades como um todo.

O que a experiência estrangeira mostra é que os casos de revitalização de centros urbanos com sucesso passaram na sua grande maioria por parcerias efectivas entre os sectores público e o privado. Neste contexto, as parcerias público-privado aparecem como instrumentos de intervenção capazes de articular os interesses dos vários actores urbanos. A tabela 1. identifica as principais características das parcerias de sucesso e com problemas. Entre os princípios que devem orientar a actuação em parceria encontramos:

- Clarificação dos objectivos de formação da parceria,
- Identificação das entidades com eventuais interesses na formação da parceria,
- Comunicação efectiva entre os parceiros,
- O processo de parceria deve ser planeado continuamente,
- Usar diferentes métodos de participação pública,
- Ser sociável e ter um espírito aberto.

Tabela 1. Principais Características das Parcerias com e sem Sucesso

Parcerias com Sucesso	Parcerias com Problemas
Consenso sobre a necessidade da parceria	História de conflitos entre os principais envolvidos
Respeito e confiança entre os parceiros	Manipulação ou dominação de um parceiro
Liderança de um indivíduo ou grupo de indivíduos	Inexistência de objectivos claros

Empenho em interesses críticos desenvolvido de um modo claro e aberto	Objectivos irreais
Tempo para constituir a parceria	Prazos irreais
Mandatos e agendas comuns	Agendas paralelas
Desenvolvimento de modos de trabalhar comuns e flexíveis	Diferentes filosofias e modos de trabalhar
Boa comunicação	Falta de comunicação
Tomadas de decisão colaborativas e consensuais	Desequilíbrios de poder e controlo
Gestão organizacional efectiva	Benefícios potenciais a alcançar excedem as possibilidades de recursos e de tempo

As unidades de gestão de centro urbano e a criação da figura de gestor de centro urbano são organizações inovadoras que permitem gerir de modo profissional a mudança nos centros urbanos. É certo que a falta de tradição e novidade, a complexidade, e mesmo a ambiguidade destes assuntos pode limitar o seu desenvolvimento, contudo, a necessidade de criar novas formas de competitividade económica nas áreas urbanas pode justificar a sua introdução em Portugal.

Bibliografia

- Balsas, C. (1999) *Urbanismo Comercial em Portugal, e a revitalização do centro das cidades*, GEPE/Ministério da Economia: Lisboa,
- Balsas, C. (2002) *Urbanismo Comercial e Parcerias Público-Privado*, GEPE/Ministério da Economia: Lisboa.
- Miraftab, F. (2004) Public-Private Partnerships: The Trojan Horse of Neoliberal Development? *Journal of Planning Education and Research*, 24(1): 89-101
- Newman P. and Verpraet, G. (1999) The impacts of partnerships on urban governance: conclusions from recent European research. *Regional Studies*, 33(5) 487-491.
- Pierre, J., Edt. (1998) *Partnerships in Urban Governance*. New York: St. Martin's Press.
- Walzer, N. and Jacobs, B., Edts. (1998) *Public-Private Partnerships for Local Economic Development*. Westport: Praeger.