



A. Estado, Poderes e Sociedade
B. Estruturas Produtivas, Trabalho e Profissões
C. Educação e Desenvolvimento
D. Território, Ambiente e Dinâmicas Regionais e Locais

E. Cultura, Comunicação e Transformação dos Saberes
F. Família, Género e Afectos
G. Teorias, Modelos e Metodologias
Sessões Plenárias

DINÂMICAS DE MUDANÇA NA BAIXA POMBALINA LISBOETA: ACTORES, CONFLITOS E CONSENSOS

Dulce Moura, Teresa Costa Pinto, Isabel Guerra

INTRODUÇÃO

O objecto desta comunicação é a compreensão das **principais dinâmicas de mudança na Baixa Pombalina**. Partindo do conhecimento dos actores sociais intervenientes neste espaço — residentes, proprietários, agentes económicos — tentar-se-á mostrar que os seus objectivos, estratégias, recursos, conflitos e consensos conduzem a uma definição dessas dinâmicas. Não se trata de uma extrapolação ingenuamente automática e unívoca entre essas atitudes/projectos e a evolução da Baixa Pombalina, mas antes de uma reflexão apoiada no que actualmente se chama de metodologias prospectivas.

Estas metodologias, que visam desenvolver, como objectivo final, a capacidade de orientar os vectores de mudança a partir de decisões conscientes sobre os cenários de evolução prováveis e possíveis de um determinado espaço, utilizam as tendências passadas e presentes como suporte à reflexão e não como elementos fundadores de causalidades lineares. Nessa linha, e partindo da leitura dos resultados de inquéritos e das discussões da equipa de pesquisa, puderam-se sistematizar os “enjeux” de mudança em curso na Baixa Pombalina, nomeadamente aqueles que podem influenciar, de forma directa ou indirecta, a evolução da área, tentando perceber os conflitos que aí se jogam, além dos consensos que se evidenciaram.

Trata-se de tornar públicos resultados do estudo ainda em curso — “Análise Prospectiva da Baixa Pombalina” —, reflectindo sobre algumas conclusões que já foram dele retiradas, e aguardando

a sua publicação completa para uma fase posterior, aquando da entrega de todos os relatórios. ^[1]

O texto da comunicação vai percorrer 3 momentos fundamentais:

- uma breve descrição do percurso da investigação para contextualização desta reflexão;
- a identificação e caracterização das estratégias dos actores implicados na evolução da Baixa; e
- a consequente leitura dos principais vectores de mudança desse espaço, com os consensos e conflitualidades que lhe estão associados.

UMA ANÁLISE PROSPECTIVA

O estudo, de onde parte a presente comunicação foi equacionado em função de uma questão central, a elaboração de cenários prováveis de evolução da Baixa Pombalina de Lisboa, com a formulação de propostas de intervenção que fundamentem um projecto de requalificação/reabilitação, que considere as dinâmicas actualmente em curso na Baixa e que perspetive a sua revitalização social, económica e cultural. O desenvolvimento desse estudo baseou-se em três momentos fundamentais :

1 — determinação das variáveis-chave que caracterizam o sistema (análise estrutural - MICMAC)

2- identificação dos actores fundamentais, dos seus objectivos estratégicos, dos meios de que dispõem para influenciar os acontecimentos e os projectos que esboçam – MACTOR	3 - descrição sob a forma de cenários da evolução do sistema, tendo em conta as variáveis-chave e a partir de um jogo de hipóteses sobre o comportamento dos actores - SMIC
------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

- Um primeiro momento de **elaboração do diagnóstico sociourbanístico da Baixa de Lisboa** com o enquadramento conceptual, análise sociodemográfica e definição do perfil dos proprietários e comerciantes da Baixa Pombalina. A partir deste diagnóstico foram identificadas as variáveis-chave, que constituem o sistema explicativo global, na qual se geram as expectativas face às transformações que poderão ocorrer na Baixa — **aplicação de inquéritos por questionário**, análise estrutural (programa **MICMAC** que identifica as variáveis-chave, construindo uma tipologia das variáveis em classificação directa e indirecta e uma hierarquia de variáveis, motrizes e dependentes).
- Um segundo momento com a **análise da estratégia dos actores** fundamentais e os seus desafios estratégicos e objectivos associados e hierarquizados, relações de força entre actores e meios de acção, permitindo a identificação dos principais consensos (táticas de aliança) e pontos de conflito possíveis (entrevistas qualitativas a actores-chave, 2ª fase da análise prospectiva através do programa **MACTOR**).
- O terceiro momento com a **construção dos cenários prováveis**, descrevendo sob a forma de cenários a evolução do sistema estudado, tendo em conta a evolução mais provável das variáveis-chave, evolução que se apoia no juízo de peritos sobre as probabilidades que se podem afectar à realização, ou não, das hipóteses, (entrevistas qualitativas a peritos, Proj. Probabilidades — método **SMIC** que permite, a partir de probabilidades afectadas às hipóteses, dar uma hierarquia das imagens possíveis e escolher a imagem do cenário mais provável e as imagens dos cenários contrastados).

É a partir do cruzamento das duas primeiras fases do trabalho que a nossa abordagem se irá agora organizar, analisando o sistema sociourbanístico, detectando as variáveis e as dinâmicas essenciais à mudança, bem como as estratégias dos actores que estão na origem dessa evolução. Vale a pena, ainda neste ponto, identificar área do estudo, designada como Baixa Pombalina, que corresponde à malha ortogonal com os limites aproximados: a **Norte** — Largo D. João da Câmara, Largo do Regedor, Rossio; a **Este** — Poço do Borratém, Rua da Madalena; a **Sul** — Rua da Alfândega; e a **Oeste** — Largo de S. Julião, Rua Nova do Almada, Rua do Crucifixo, Rua do Ouro, Rua do Carmo.

DINÂMICAS E ACTORES SOCIAIS DA BAIXA POMBALINA

Dinâmica socioeconómica marcada pelo envelhecimento e mudança de funções

Partindo do conhecimento da ocupação funcional da Baixa, interessa-nos fazer a leitura das lógicas de produção e uso desse espaço, o que supõe analisar os vários actores sociais que têm um papel nas transformações que aí ocorrem, os actores que se apropriam da Baixa, que aí vivem ou

trabalham, dando conta das suas características, atitudes e expectativas.^[2]

A evolução recente da Baixa Lisboeta é caracterizada por:

- a) alteração de funções, a saber, a perda da população residente e uma terciarização acentuada;
- b) envelhecimento dos residentes bem como do parque habitacional onde são precários os indicadores de conforto; e
- c) predominio dos ocupantes arrendatários sobre os proprietários ocupantes.

A Baixa Pombalina sofre estas tendências de forma mais acentuada nomeadamente no que se refere à terciarização e consequente perda de população residente.

A análise demográfica ressalta um **confronto das tendências de crescimento da população** na Baixa face à restante cidade. De facto, a cidade tem, no seu conjunto, apresentado ocupação de novas áreas urbanas ocupando sucessivamente interstícios vagos e aumentando a oferta de habitação, enquanto **que nas freguesias da área central da cidade, a malha urbana já se encontra há muito tempo estabilizada**.

No entanto, mesmo para a Baixa, tem-se verificado que a capacidade de ocupação máxima das freguesias segue ritmos diferenciados. Os desvios dos alojamentos habitacionais para outras funções terciárias têm seguido lógicas diferenciadas, quer espacial, quer temporalmente. No seu conjunto, poderá dizer-se que as freguesias da Baixa Pombalina apresentaram o seu crescimento máximo nas duas primeiras décadas deste século, tendo em 1991 apenas cerca de 20% da sua

população então residente.

A dinâmica demográfica provocou, na década de oitenta, consequências assinaláveis no sistema sociourbanístico da Baixa Pombalina, a saber:

- **Alterações na estrutura etária** da população residente que se traduziu pela diminuição da população mais jovem e aumento substancial da população idosa.
- **Quebra generalizada na população activa e um aumento da população em situação de reforma.** As maiores perdas foram observadas no sector secundário, na generalidade das freguesias, representando este sector de actividade, em termos absolutos, um peso pouco significativo no total da população activa residente. A actividade da população residente é essencialmente terciária.
- **Grandes transferências de imóveis residenciais para outras funções,** acentuando-se a “**terciarização**” da Baixa de Lisboa. Na principal freguesia da Baixa — freguesia de S. Nicolau — do total de edifícios residenciais, pouco mais de metade (58,6%) são considerados como principalmente residenciais.

Das actividades terciárias implantadas na Baixa Pombalina, o comércio de vestuário e calçado, bem como a venda de electrodomésticos e artigos para a casa, são as actividades dominantes, representando cerca de 28% das actividades terciárias implantadas no local.

No entanto, os serviços financeiros e pessoais têm também uma representatividade significativa de cerca de 36% das actividades implantadas. A Banca revela já uma concentração de oferta na Baixa, incrementada a partir da abertura ao sector privado da actividade bancária.

A função terciária, pela importância que tem vindo a adquirir na Baixa, tem neste espaço um papel fundamental na estruturação da vida quotidiana. Daí a necessidade de se conhecer o aparelho comercial e de serviços e, fundamentalmente, as estratégias estabelecidas, os negócios, as práticas e os projectos dos agentes.

Algumas conclusões gerais, mas significativas, se podem tirar dos inquéritos aplicados como: trata-se de uma estrutura comercial de pequena dimensão, de carácter tradicional, marcado pela estagnação e desqualificação, com uma crescente desadequação às expectativas e necessidades do público consumidor. Denotam ainda uma política comercial “conservadora”, caracterizada pelo fraco investimento material e humano, pela pouca flexibilidade na adaptação às novas exigências e sem grande capacidade de modernização. As expectativas face ao futuro são positivas, não passando, contudo, por uma dinâmica interna de renovação do comércio, mas por factores externos, como o apoio da Câmara e do Estado.

No entanto, há que reconhecer que se perspectiva, desde já, uma potencial mudança dos actores terciários que passa pela instalação do comércio “de marca”, mais internacionalizado e qualificado, e pelo reforço de serviços financeiros, com uma dinâmica mais activa e reivindicativa. Esta dinâmica tem constituído uma das principais pressões imobiliárias, conduzindo a um processo especulativo na Baixa.

Dinâmica urbanística marcada pela degradação do parque imobiliário e atitude expectante dos proprietários

A Baixa tem sofrido um processo de perda do seu interesse económico, social e vivencial, sendo consensual a necessidade de uma intervenção, no sentido de inverter esse processo de degradação, visando a reabilitação e revitalização desse espaço.

Nos últimos anos, e principalmente na última década, assistiu-se na Baixa a importantes mudanças, algumas comuns ao conjunto da cidade, como a forte degradação do edificado, resultante em grande parte da Lei do Arrendamento.

Muitas vezes omissos nos estudos sobre uma determinada área, os proprietários são actores fundamentais em qualquer processo de reabilitação/requalificação, a sua formação, as suas possibilidades financeiras, a sua disponibilidade para a intervenção, são elementos decisivos para a mudança de qualquer conjunto edificado, sobre o qual têm efectivo poder.

No caso dos proprietários da Baixa, é possível detectar nas suas afirmações uma clara noção da inércia do sistema, acompanhada de uma falta de uma atitude de protagonismo e confiança, o que se traduz numa ausência de iniciativa face à degradação do parque imobiliário na Baixa, sem intenções de venda ou recuperação dos imóveis, valorizados como bens patrimoniais, mas não como bons investimentos.

Alguns factores contribuem para esta situação. Os edifícios estão, na quase totalidade, ocupados por serviços e habitação nos últimos pisos, o que significa que a venda das fracções teria que ser feita preferencialmente aos ocupantes, por preços às vezes irrisórios. Além disso, os fogos que vão ficando devolutos estão muito degradados, por vezes sem as condições mínimas de habitabilidade, o que torna pouco rentável a sua venda ou aluguer, quando a recuperação também é dispendiosa.

Contudo, constata-se alguns indícios de mudança: entrada de novos proprietários (sobretudo ligados ao terciário), com novas atitudes, face à imprescindibilidade de uma recuperação do parque edificado,

de obras não só nos alojamentos, como nos edifícios (o que corresponde necessariamente a obras estruturais) acompanhadas de uma revitalização da Baixa. Esta dinâmica tem vindo a ser responsável por uma crescente pressão imobiliária que compromete a preservação da estrutura pombalina dada a sua desadequação às exigências dos novos espaços comerciais e financeiros.

Actuais vectores de mudança na baixa: ocupação funcional e alteração da estrutura pombalina

Partindo ainda da leitura dos resultados dos inquéritos e das discussões da equipa de pesquisa, puderam-se sistematizar os “enjeux” de mudança em curso na Baixa Pombalina, identificando os principais vectores através do discurso dos agentes implicados, nomeadamente aqueles que podem influenciar, de forma directa ou indirecta, a evolução da área, tentando perceber dos seus discursos os conflitos que aí se opõem, além dos consensos que se evidenciaram. Perceberam-se 2 eixos problemáticos que são vectores de mudança e se iniciam como vectores de conflito entre os vários actores. São eles:

- as **opções sobre a ocupação funcional da Baixa Pombalina** estando em causa não apenas a função habitação mas também o equilíbrio entre os outros terciários implantados e/ou a implantar; e
- as **propostas sobre a manutenção e/ou alteração da estrutura arquitectónica e urbanística pombalina** que se centra na questão da manutenção (ou não) da estrutura de gaiola”, das cérceas e fachadas.

a) Problemática: Alteração de funções na Baixa

Contexto Actual:

Segundo o estudo realizado pela Faculdade de Arquitectura da U.T.L., a quantificação dos usos nos edifícios distribui-se da seguinte forma: 15% habitação, 31% serviços, 36% comércio, 6% armazéns, 7% fogos desocupados, 5% fogos com utilização desconhecida.

Questionamentos:

- * Qual o peso da função de habitação que se deverá incentivar na Baixa Pombalina e que tipo de habitação, para que “clientela”?
- * Qual o tipo de actividade comercial a promover, qual a compatibilidade de um comércio “moderno”, que exige espaços mais abertos, com a estrutura pombalina na Baixa?
- * Que serviços estão mais vocacionados para a instalação na Baixa, qual o papel da Banca face a um possível alargamento do sector financeiro?

Posição dos Actores:

Divergências entre os actores, no que se refere aos impactos destas questões:

- * comerciantes e serviços pugnam pela revitalização da função habitação na Baixa, enquanto os promotores imobiliários e alguns actores públicos parecem defender um espaço restrito na Baixa para essa função;
- * entre o comércio e serviços há alguma discordância no que se refere à manutenção do actual peso e definição do terciário, entre um comércio mais modernizado e actualizado ou um peso mais substantivo dos serviços financeiros;
- * a defesa da instalação de actividades lúdicas e culturais parece ser quase consensual.

Problemática: alteração da estrutura arquitectónica e urbanística da Baixa

Contexto actual:

Pressões sobre a destruição da **estrutura de gaiola** (segundo um estudo do DCEOD/C.M.L.) as estruturas pombalinas mantêm-se em 83% dos casos, embora com grandes mudanças nos pisos térreos, 5% de estrutura mista, 12% da área são edifícios já com betão armado).

[3]

Um estudo realizado pela Faculdade de Arquitectura da U.T.L. refere ainda:

- a **ampliação desordenada dos pisos**, sem respeito pela cércea original.
- o **rasgamento dos vãos comerciais**, alterando a métrica pombalina, as maiores adulterações são ao nível térreo/piso do comércio com grandes alterações da compartimentação original, e nos últimos pisos, muito degradado, nalguns casos houve mesmo demolição total do interior e mudanças de usos.
- a ocupação excessiva de **saguões**.
- a aposição de **toldos, palas e anúncios luminosos**, constituindo uma panóplia de materiais avulsos.

Questionamentos:

- * A discussão centra-se essencialmente em torno da manutenção ou não da estrutura pombalina, entendendo-se por esta a manutenção da estrutura de gaiola, cêrceas, etc.
- * Deve-se permitir algumas alterações ao modelo pombalino para adaptação de novas funções comerciais e financeiras ou fazer a sua manutenção, com uma possível candidatura da Baixa a Património Mundial?
- * A manutenção da estrutura pombalina exige avultados financiamentos públicos.
- * A manutenção da estrutura pombalina, sem apoios públicos, pode impedir investimentos e a requalificação da zona agravando-se a sua degradação e as débeis condições de alojamento existentes?

Posição dos Actores:

- * As opiniões estão divididas mesmo no interior da instituição camarária.
- * Opõem-se à manutenção da estrutura pombalina os promotores imobiliários e agentes de “terciarização” (Bancos e comércio), com “agentes mais culturais”, ligados à defesa do património.

Actores: conflitos e consensos

Apuradas as principais problemáticas indiciadoras de dinâmicas de mudança e as respectivas variáveis-chave através do método MICMAC, procedeu-se ao aprofundamento da Estratégia de ^[4]

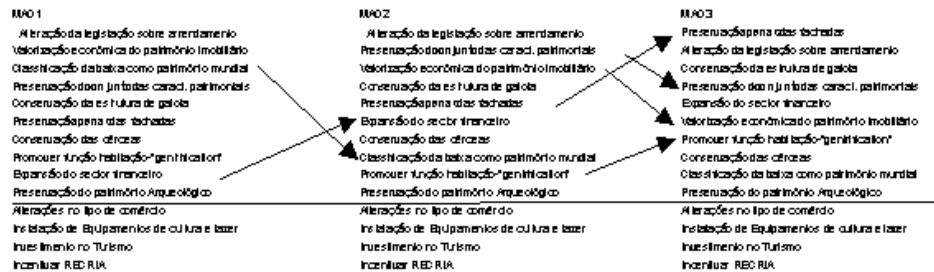
Actores, através do método MACTOR que visa atingir os seguintes objectivos:

- Identificar e caracterizar os diferentes **actores-chave**; ^[5]
- Perceber quais os **conflitos e alianças** possíveis entre os diferentes actores;
- Confrontar os projectos em presença e **avaliar as relações de força** existentes;
- Elaborar uma série de **recomendações estratégicas** e especificar as condições de viabilidade da sua implementação.
- Neste contexto, daremos conta dos actores implicados e dos principais objectivos em torno dos quais se estabelecem os conflitos e os consensos decisivos, por ser este o âmbito específico desta comunicação.
- Deste modo, é possível caracterizar os objectivos segundo dois critérios:
- **grau de conflitualidade** — existem objectivos consensuais e objectivos em torno dos quais se travam conflitos mais ou menos intensos.
- **grau de mobilização** — existem objectivos que mobilizam vontades de um pequeno número de actores, com mais ou menos intensidade, e objectivos em torno dos quais se verifica uma mobilização de grande número de actores.

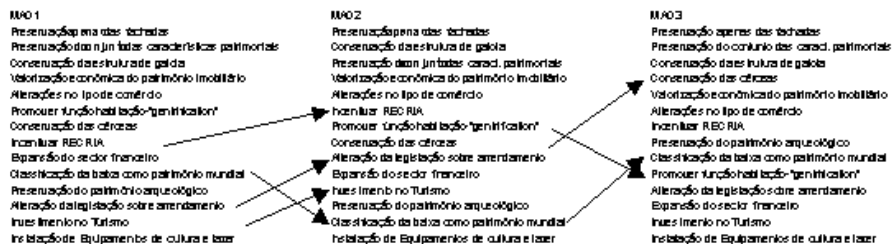
Como se pode verificar, pelos quadros abaixo expostos, os **objectivos mais conflituais** estão ligados ao **primeiro desafio estratégico “Preservação versus Alteração das Características Pombalinas da Baixa”**: “Conservação da estrutura de gaiola”, “Preservação do *Conjunto* das características Patrimoniais”, “Preservação apenas das fachadas”.

É interessante notar ainda que a “Conservação das Cêrceas” é muito menos conflitual do que a da “Estrutura de Gaiola”, que implica sempre grandes alterações da estrutura interior dos edifícios. Destaque ainda para a “Alteração da Legislação sobre Arrendamento” que é um objectivo muito conflitual, entre proprietários que defendem essa medida como possibilidade de recuperação dos edifícios e arrendatários de comércio, serviços e habitação que vêem aí uma ameaça.

QUADRO 1 — ORDENAÇÃO DOS OBJECTIVOS SEGUNDO O GRAU DE CONFLITUALIDADE



QUADRO 2 — ORDENAÇÃO DOS OBJECTIVOS SEGUNDO O GRAU DE MOBILIZAÇÃO



Os últimos quatro objectivos de qualquer uma das ordenações são **objectivos consensuais**. No entanto, o facto do objectivo "Alterações no tipo de comércio" surgir como consensual pode dever-se a uma insuficiente clarificação do seu conteúdo perante os diversos actores. Até que ponto as alterações que alguns actores têm em mente são compatíveis com a preservação do património?... É de salientar que os objectivos mais mobilizadores são também os mais conflituais. Os objectivos ligados ao desafio estratégico "**Preservação versus Alteração das Características Patrimoniais da Baixa**" surgem em qualquer uma das ordenações nas primeiras posições. Excepções significativas são os objectivos "**Classificação da Baixa como Património Mundial**" e "**Preservação do Património Arqueológico**" que, sendo **pouco conflituais** são também **pouco mobilizadores**, como a seguir se dará conta.

A consideração simultânea do grau de conflitualidade e de mobilização dos objectivos permite classificá-los em quatro grupos:

- "**principais conflitos**": objectivos que implicam fortemente grande número de actores em sentidos muito contraditórios;
- "**conflitos secundários**": objectivos muito conflituais que implicam um número reduzido de actores ou actores pouco relevantes na relação de forças;
- "**consensos mobilizadores**": objectivos pouco ou nada conflituais que implicam um número importante de actores ou actores muito relevantes na relação de forças;
- "**consensos pouco mobilizadores**": objectivos pouco ou nada conflituais que implicam um número reduzido de actores ou actores pouco relevantes na relação de forças.

QUADRO 3 — GRAU DE MOBILIZAÇÃO E CONFLITUALIDADE

	MUITO CONFLITUAL	POUCO CONFLITUAL
MUITO MOBILIZADOR	— Preservação apenas das fachadas	— Conservação das cercas
	— Conservação da Estrutura de Gaiola	— Alterações no tipo de comércio
	— Preservação do conjunto das características patrimoniais	— Incentivar o RECRIA
	— Valorização Económica do Património Imobiliário	"CONSENSOS MOBILIZADORES"
POUCO MOBILIZADOR	"PRINCIPAIS CONFLITOS"	
	— Alteração da legislação sobre arrendamento	— Classificação da Baixa como Património Mundial
	— Expansão do sector financeiro	— Preservação do Património Arqueológico
	— Promover a função habitação "gentrification"	— Instalação de equipamentos de cultura e lazer
	— Investimento no Turismo	
	"CONFLITOS SECUNDÁRIOS"	"CONSENSOS POUCO MOBILIZADORES"

a) Principais conflitos: preservação do património pombalino versus valorização económica do imobiliário

Como se pode verificar pelos quadros acima expostos, há duas questões centrais que polarizam

os principais conflitos entre actores e entre grupos de actores: a questão da **preservação do património pombalino** e as possibilidades da sua compatibilização com a viabilidade económica da recuperação e a **ocupação funcional da Baixa**.

Quanto à questão da preservação do património pombalino, dos 15 actores entrevistados, a maioria (10) pronuncia-se por uma revitalização de fachada com destruição do “miolo” dos edifícios e, portanto, sem preservação da estrutura pombalina. Apenas 4 actores se pronunciam pela defesa a recuperação integral do património pombalino considerando não apenas as fachadas mas também a estrutura de gaiola, os saguões e as cérceas, actores públicos, sobretudo ligados à gestão autárquica e à defesa do património.

As razões que levam estes actores a defender a preservação do património pombalino da Baixa são semelhantes e fundam-se no inigualável valor patrimonial da Baixa, acreditando na compatibilização entre a preservação e a rentabilização deste espaço para novas funções:

“A Baixa é um tecido urbano em transformação e que os mecanismos dessa transformação são acelerados por alterações de usos ditados por factores económicos, importa contudo definir as balizas... a Baixa enquanto património nacional e na expectativa de vir a ser património mundial deverá ser encarada numa perspectiva documental, preservada tão próxima quanto possível da época que a fez nascer com as inevitáveis, desejadas mas cuidadosamente ponderadas, adaptações à vida actual” ...deve manter-se “o traçado viário, a hierarquização dos espaços públicos...as fachadas, a variedade da cor..., as coberturas...”, deve fazer-se “exploração exaustiva das possibilidades de recuperação e de reutilização dos edifícios existentes, partindo da sua não demolição”(IPPAR).

Os responsáveis mais directos pela gestão autárquica, e necessariamente pela Baixa, referem mais profundamente os **problemas e as contradições** que estão inerentes ao processo de revitalização socioeconómica e urbanística desta zona, sobretudo ligados:

à viabilidade económica da recuperação total que é equacionada

“... temos de ter cuidado com a viabilidade económica das intervenções, sabemos que é um ponto de vista que tem de ser analisado... Digamos, resolver este dilema de, por um lado, obrigar os proprietários a fazer obras, ou nós fazê-las coercivamente, o que vai contrariar um bocadinho a apatia dos proprietários e vai contrariar a desertificação, por outro lado, ver que essa medida seja uma medida equilibrada e que não haja violentação, uma atitude prepotente perante os proprietários. Portanto, tem de haver também viabilidade económica nas intervenções” (DCEOD)

à relação entre a viabilização económica e a recuperação urbanística

“...a necessidade de demolir não se prende com o facto de estar deteriorado, a necessidade de demolir prende-se com haver adequação daquelas estruturas a novas funções. Se eu tiver a função habitação, o problema não se põe, eu consigo reabilitar, meter elevadores e pôr lá a nova função, se quiser um grande espaço aberto, tipo BCP, um grande restaurante, não, sei quê, tem de demolir, não é? Portanto, o problemas das estruturas não está com a sua degradação, está com as novas funções.” (DCEOD)

Os actores que apresentam como solução uma **conservação parcial** (fundamentalmente agentes económicos privados) que, na maioria, se define por uma recuperação das fachadas e destruição dos interiores, assentam as suas propostas em argumentos, sobretudo, centrados, na evolução das actividades económicas da Baixa e/ou inevitabilidade de recuperação pelos agentes privados que colocam a rentabilidade económica como factor fundamental para a intervenção urbanística. Daí que os principais conflitos, como pudemos já observar, mas também os objectivos mais mobilizadores, se centrem no eixo que opõe a preservação das características pombalinas do edificado à valorização do património imobiliário, o mesmo é dizer, nos problemas e contradições entre a viabilidade económica da recuperação e a preservação do património.

De entre estes actores assiste-se, no entanto, a uma grande diversidade de perspectivas e factores de apreciação desta recuperação de fachada e que estão associados aos interesses mais imediatos dos diferentes actores.

Assim, para a **Banca** a presença na Baixa, na “*city*” está marcada pelo **prestígio da zona** e o investimento necessário para garantir a sua presença na zona é valorizado.

“O Banco quando arrancou estudou vários sítios onde poderia ficar sedado, mas pensou que devia ter instalações, as instalações principais deviam ser junto das autoridades monetárias. Onde é que estão as autoridades monetárias? O Ministério das Finanças está no terreiro do Paço e o banco de Portugal está aqui ao lado, se repararem todos os Bancos têm sede aqui na Baixa, está o Totta, está o Borges ali na Praça do Município, está o Sotto-mayor aqui em baixo, está o Espírito Santo, que está na Av. da República, todos estão com uma excepção, a Caixa Geral de Depósitos... Portanto, era a tal “city”, o meio financeiro de Portugal, de Lisboa, está concentrado aqui na Baixa” (BCP).

Para as **empresas imobiliárias**, a viabilidade económica e, concretamente, a **modernização comercial está claramente associada a uma necessária alteração do miolo dos edifícios** por incompatibilidade das suas características actuais com as exigências de espaço das modernas superfícies comerciais, sendo este dilema claramente resolvido em nome da

rentabilidade económica do investimento:

“Eu, pessoalmente, subscrevo a ideia de manter a fachada original restaurada e retirar-lhe o miolo naqueles casos que for possível, porque já estão devolutos ou porque é fácil colocar as pessoas transitoriamente noutra local” (Imobiliária).

“E, portanto, não sei, não quero ser acusado de heresia mas eu estou perfeitamente de acordo em termos de preservar o exterior, preservar a unidade. De facto é único, não é? Agora o miolo, que não tem interesse nenhum, não tem criatividade nenhuma, acho um bocado exagero tentar preservar o miolo porque nem sequer foi pensado, não se esqueça que foi pensado para as pessoas viverem há 250 anos e hoje as pessoas vivem de forma diferentes” (Imobiliária)

A **Associação de Proprietários** considera que uma demasiada intervenção do Estado ao nível do edificado é sempre prejudicial e que a defesa do património está articulada à sua rentabilidade e, no caso em apreciação, a principal causalidade da degradação do parque habitacional da Baixa e na restante cidade é a “lei das rendas”.

“Defende-se (o património) até ao milímetro, mas oiça, é preciso haver capacidade de resposta. Oiça, se o senhor tem um carro velho que o queira recuperar, que tem um valor fabuloso como antiguidade mas não tem dinheiro para pagar a recuperação o que é que o senhor faz? Põe o carro de lado, fica — usando o bom português — muito chateado por não o poder recuperar mas não o recupera. É o problema dos proprietários.

...Eu estou plenamente convencido que a recuperação da Baixa pombalina só em casos muito excepcionais é que se pode fazer em relação à gaiola”. (Associação de Proprietários)

Da mesma opinião, se pronuncia a **Associação de Inquilinos e Junta de Freguesia de S. Nicolau** para quem a melhoria das condições de vida dos habitantes passa pela alteração do miolo para colocar elevadores, cozinhas e casa de banho.

b) Conflitos secundários: o equilíbrio funcional da Baixa

Quanto à **questão do equilíbrio funcional da Baixa**, de uma forma global, todos os actores estão de acordo sobre duas questões fundamentais para reanimação da Baixa Pombalina:

- o comércio como um sector estratégico na Baixa mas necessitando de ser renovado;
- a necessidade de fomentar novas funções que introduzam factores de animação da vida socioeconómica desta zona.

No entanto, as divergências são visíveis sobretudo no que diz respeito às duas principais funções — a revitalização da função de habitação (de que forma, que tipo e para quem) e a presença e reforço dos serviços financeiros, que constituem os conflitos secundários mais significativos.

A manutenção da função de habitação na Baixa

Num primeiro momento, opõem-se quase todos os actores à opinião dos promotores imobiliários e de alguns actores públicos no interior da instituição camarária, que defendem que não deve haver revitalização da função de habitação na Baixa. Estas opiniões são, de forma geral, fundamentadas nos constrangimentos que, quer o parque imobiliário, quer o traçado da zona — estacionamento e trânsito — exigem à função habitação.

Os actores com maiores interesses na propriedade imobiliária, as associações imobiliárias, as associações de proprietários, etc., não têm uma opinião muito optimista face à função de habitação. A Associação Lisbonense de Proprietários é bastante céptica face à recuperação de imóveis para a habitação devido aos custos de recuperação face ao mercado potencial.

“A ideia de manter na Baixa habitação é engraçada mas é impraticável. Vejam o caso do Chiado, o custo do m², quem é que vai habitar o Chiado? Quem é que vai querer uma habitação na Baixa para habitar?” (Associação de Proprietários).

No entanto, a maioria dos inquiridos defendem fortemente a vantagem da manutenção da função de habitação, baseados em critérios diversificados, mas alguns deles comuns a todos os entrevistados.

Para esses actores, a manutenção e reforço da função de habitação é considerada fundamental sobretudo devido às possibilidades que oferece de **animação nocturna da zona, de combate à desertificação e defesa da segurança da zona, bem como a manutenção de público consumidor significativo**. Outro argumento a favor diz respeito ao **equilíbrio funcional da Baixa**, em que se defende a proporcionalidade de usos entre habitação e terciário.

A Associação de Inquilinos e a Junta de Freguesia manifestam preocupação face a uma potencial expulsão de moradores com mais fracos recursos face a moradores com maiores capacidades económicas, que a revitalização possa trazer para a Baixa Pombalina. Mas há quem considere inevitável essa “*gentrification*”, pelo custos de recuperação.

“...o tipo de custos de recuperação e o tipo de rendas que são susceptíveis de terem esses espaços, obviamente que apontam para segmentos médios e altos”(vereador).

A presença da Banca também não recolhe unanimidade

Quase todos os actores entrevistados (à excepção da própria Banca e da Santa Casa da Misericórdia e da opinião neutral de Associação de Comerciantes e de Proprietários) consideram que a Banca, pelo tipo de serviço que presta e horário de trabalho, não é um serviço de grande interesse para a animação económica da zona.

“...o único actor, o único agente económico, económico-social activo são os Bancos..., só que quanto a nós, isso deve ter os seus limites (o investimento da Baixa)..., não sei como é que se diz isto, como é que se poderia dizer — a “banquerização” da Baixa como local de vida permanente...mas esse é visivelmente o agente económico activo nos últimos anos, vê-se por motivos de obras de transformação, etc.” (DPE).

“Os Bancos não fazem falta na Baixa” (Imobiliária).

c) Consensos mobilizadores : a importância do sector comercial e a necessidade da sua renovação

Quase todos os actores (11 em 15 entrevistados) se pronunciaram quanto à **importância do comércio na Baixa Pombalina**. A Baixa como “**centro comercial**” é aceite e valorizada por todos e considerado como a “imagem de marca” tradicional e a reforçar da zona.

Todos estão, ainda, de acordo, na constatação do envelhecimento do comércio da zona, as suas dificuldades de adaptação aos novos modelos de serviço aos clientes (horários, apresentação, etc.) mas notam-se divergências, quer no que se refere à atribuição das causalidades desse envelhecimento, quer no que diz respeito ao tipo de comércio que poderia ser, no futuro, o dinamizador da Baixa Pombalina.

...a importância do “centro comercial” da Baixa Pombalina

“Eu sublinho isto porque tenho visto muita utopia por aí e penso que dar vida à Baixa julgo que é fundamentalmente comercial (podemos falar depois das funções) mas esse novo dinamismo económico, julgo que terá ainda de vir fundamentalmente da parte comercial porque acho que é a vocação primeira daquela Baixa é ser o coração comercial de Lisboa, ou voltar a ser” (DPE)

...as dificuldades e o envelhecimento do comércio tradicional

“...como vocação primeira daquela Baixa é ser o coração comercial de Lisboa. ...a parte que eu acho que é mais desejavelmente activa, que ainda lá existe e que pode ser revitalizada são os comerciantes e acontece que não são nada activos. É um tipo de comércio, decadente, julgo mesmo em termos de estrutura de propriedade familiar (DPE)

“...e isso acho que é uma questão fundamental, a rua Augusta, ou se quiser a Baixa, mas sobretudo, a Rua Augusta, só sobrevive com o comércio e só sobrevive com o comércio moderno, porque o comércio que existe enfim, 80% das lojas já não atraem os grandes consumidores (Imobiliária)

... o comércio dinamizador da Baixa num futuro

“O que eu acho importante é que qualquer zona comercial precisa de âncoras, precisa de grandes superfícies que atraiam grande número de consumidores que depois, no caminho para lá, e por lá, para o estacionamento, o Metro, não sei quê, passam pelas outras lojas” (Imobiliária)

“...tudo vai acontecer nos próximos 3 anos. Eu julgo que muitos estabelecimentos mudarão de dono, muitas empresas internacionais irão ocupar um espaço com outra dinâmica, que vêm ensinar aos que estão e nós temos de ter a coragem de aprender com aqueles que sabem mais que nós e nos trarão novos métodos de actuar no mercado e nós vamos ter que os acompanhar com certeza” (Associação de Comerciantes)

d) Consensos pouco mobilizadores: os novos sectores de animação da Baixa: o turismo e as actividades de cultura e lazer

Os actores entrevistados que se referem a este sector de actividades (8 actores não se referiram a este sector de actividade) reconhecem no reforço das actividades ligadas **ao turismo** e, nomeadamente, o aproveitamento das potencialidades patrimoniais e arqueológicas locais como indispensáveis à reanimação da zona.

“Ora bem, a função turística é fundamental ...divulgar a Baixa no aspecto turístico mas melhor no aspecto comercial, acho que sim, tem que ser turismo ligado ao comércio, quer dizer, alguma coisa articulada com a arquitectura, a história, o comércio (DCEOD)

“Portanto, o comércio (mais degradado) que vai ser substituído fundamentalmente a nível dessas funções — hotéis, pequenos hotéis, restauração e funções culturais. Equilibrando o comércio de prestígio e com a função financeira” (DPE)

As actividades de cultura e lazer são também referenciadas como muito importantes para atrair novas populações e animação para a Baixa. São actividades que são salientadas por 8 dos

actores entrevistados e que são particularmente valorizadas pela Departamento de Planeamento Estratégico e pela Associação de Comerciantes:

“Não há cultura nesta Baixa, há a rua Augusta que deveria ser dinamizada, acho que é um pólo interessante para muita gente mas precisaria de ter mais motivos de..., a Baixa é sempre uma coisa a recuperar, historicamente, culturalmente.

“... o Jorge Sampaio terá até dito, numa entrevista — que eu apreciei — admitiu transformar a Praça do Comércio num pólo de atracção, de cultura e de vários géneros ligados à cultura, desde a pintura às expressões de vários tipos, não sei se estão a par disso?. Eu acho isso uma ideia muito bonita, mas não basta ter ideias é preciso pô-las em prática” (Imobiliária).

QUADRO 4

2 MAO - MATRIZ ACTORES / OBJECTIVOS DA BAIXA POMBALINA (POSIÇÕES VALORIZADAS)

OBJECTIVOS	Conserv. da estrutura de gaiola	Conserv. das cérceas	Preserv. Conjunto caract. Patrimoniais	Preserv. apenas fachadas Patrim. Urbaníst. Architect.	Preserv. Património Arqueol..	Classif. da Baixa Patrim. Mundial	Valor. Económica Património Imobiliário Local	Alteração Legislaç. Arrendamento	Promover a Função Habitação Gentrification	Alterações no tipo de Comércio	Expansão do Sector Financeir	Instalação Equipam. Cultura Lazer	Investimento Turismo	Incentivar o RECREIA
ACTORES														
C.M.L. - DEP. OBRAS	2	2	3	-2	1	1	-3	-1	2	2	0	0	1	3
C.M.L. - PODER	2	2	3	-2	0	-1	-1	0	1	3	-1	0	1	3
C.M.L. - PSD	2	2	2	-2	1	1	-1	1	3	1	-1	1	3	1
IPPAR	3	3	3	-3	3	2	0	0	0	0	0	0	0	0
C.M.L. - PLAN. ESTRAT.	-2	1	-1	3	0	-1	2	1	-1	2	-1	2	3	1
IMOBILIÁRIAS	-3	0	-2	3	0	1	3	2	2	3	-2	1	0	1
ASSOC. PROPRIETÁR.	-2	0	-2	2	0	0	3	3	0	1	0	0	2	3
C.M.L. - PP	-1	1	-1	2	1	-1	-1	0	3	2	-1	1	1	1
ASSOC. COMERCIANT.	-2	0	-2	1	-2	0	1	-3	1	3	0	2	1	0
SANTA CASA DA MISERICÓRDIA	-2	-2	-2	2	0	0	2	0	0	0	1	0	0	3
BANCA	-3	-2	-3	3	1	0	2	0	1	1	3	1	0	0
JUNTAS DE FREGUESIA	-1	-1	-1	2	1	2	1	0	-1	0	-1	0	0	2
ASSOC. INQUILINOS	0	0	0	0	0	0	-2	-3	-2	1	-1	0	0	0

concordância com os objectivos

discordância com os objectivos

concordâncias e discordâncias no interior do grupo

ALGUMAS REFLEXÕES FINAIS

Os conceitos e processos de intervenção sistemática na cidade são, cada vez mais, entendidos de forma global e integrada. A acção sobre a cidade exige, não apenas alterações no edificado, mas também formas de parceria entre os actores sociais e a recriação das formas de apropriação da cidade exigidas pelas transformações que são aí induzidas. Nos contextos de requalificação urbana, identificam-se três problemáticas que se articulam com as operações de intervenção :

- a salvaguarda do património;
- o empenhamento dos actores de forma equilibrada, negociada e consensual;
- o papel da esfera pública como mediadora e equilibradora dos interesses gerais em presença.

A salvaguarda do património

Do ponto de vista urbanístico, o alargamento do conceito de património arquitectónico ao conjunto do edificado (monumentos, edifícios, marcos, ambientes humanos, etc.) tornou mais exigentes, mais frágeis e complexas as intervenções de requalificação urbana.

A questão central articula-se não apenas sobre quem irão recair os custos dessa preservação, mas também da responsabilização pelos processos e decisões do que se deverá preservar.

Se do ponto de vista teórico já não é importante divulgar e lutar pela ideia de salvaguarda do património, dada a sua aceitação generalizada, já os problemas práticos que decorrem desta ideia são inúmeros e estão largamente por resolver.

A necessidade urgente de organizar um sistema de parceiros

As experiências do passado (internas e externas) têm demonstrado a necessidade de encontrar parceiros e recursos múltiplos para assegurar a revitalização da cidade. esta experiência tem demonstrado também como é precário o equilíbrio da “concertação” na cidade, dadas as contradições sociopolíticas e económicas destes processos, onde os objectivos, por vezes, se contradizem.

Da diversidade de informação recolhida, ressalta que a Baixa se apresenta como um sistema inerte, em degradação sociourbanística, mesmo estando sujeito a pressões sociourbanísticas significativas que deverão orientar para um reforço dos níveis de terciarização. De facto, a perda de população, a degradação do habitat, a desertificação e insegurança urbana crescentes dão a imagem de uma área em declínio e dificuldades internas em encontrar energias para a requalificação. Os “actores locais” apresentam um equacionar unânime sobre as razões desta situação e um consenso face às soluções que encontram maioritariamente para além das suas capacidades.

Assim, a baixa apresenta-se-nos como um sistema expectante para os que actualmente lá estão instalados e para os que desejariam instalar-se. De facto, todos os actores manifestam expectativas face ao futuro da zona e face a outros actores, mas é no município onde se concentra a maioria das expectativas, por vezes de sinal contrário. Parece evidente um certo “jogo do empurra” onde cada um dos actores acusa os outros de impedirem a requalificação e todos acusam a Câmara.

O que parece indispensável é uma correcta identificação dos actores participantes participantes, dos seus interesses e recursos disponíveis e acordar formas de intervenção.

O município, o Estado e uma ideia de cidade

Não é por acaso que é atribuída à esfera pública (central ou local) um papel tão central nas operações de requalificação urbana. Não é apenas uma questão de “demissão dos actores locais”, é o reconhecimento de que tem de existir uma entidade coordenadora e redistributiva, que coordene e organize os interesses individuais, sob pena de colapso das boas vontades individuais, ou de vigorar a lei do mais forte.

Na Baixa Pombalina, a expectativa é evidente face ao papel do município e a definição clara desse papel é considerada urgente, mas todos sentem também a vulnerabilidade tradicional da intervenção camarária. Evidentemente que as propostas estruturais dos agentes públicos terão que obedecer a “uma ideia de cidade” e que só a eles se podem assacar as responsabilidades sobre a conduta das operações de revitalização dos centros das cidades.

[1]

Trata-se do projecto “Análise Prospectiva da Baixa de Lisboa”, encomendado ao Centro de Estudos Territoriais, pela C.M. L./ Departamento de Conservação de Edifícios e Obras Diversas onde se aplica a metodologia de análise prospectiva de Michel Godet através do seu logicial informático, sob responsabilidade da Dra. Margarida Perestrelo e do Dr. José Maria Castro Caldas.

2

Foram assim inquiridos, através da aplicação de questionários, os residentes, os agentes económicos (comércio e serviços) e os proprietários, e mais tarde foram seleccionados actores-chave a quem se aplicaram entrevistas semidirectivas.

[3]

“Estudo da baixa Pombalina”, da Universidade Técnica de Lisboa - Faculdade de Arquitectura, sob coordenação do prof. Catedrático Arqtº Tomás Taveira e prof. Arqtº Joaquim Braizinha.

[4]

A análise da Estratégia de actores seguiu um conjunto de fases das quais se destaca. a) construção de uma lista de 23 actores que estão implicados na evolução das variáveis-chave detectadas na análise estrutural; b) construção de um guião de entrevista em função dos seus objectivos de intervenção, meios de acção e dos obstáculos à concretização desses objectivos; c) elaboração de sinopses para cada uma das entrevistas a partir das quais se preencheu o Quadro de Estratégia de Actores; d) aplicação do programa MACTOR, permitindo construir a Matriz dos Meios de Acção Directos (MAD) e as Matrizes Actores/Objectivos (MAO1 e MAO2)

[5]

Os actores considerados foram os seguintes: CML-Dep. Obras; CML Plan. Estratégico, CML-Poder, CML- PSD, PP, Imobiliárias, Comerciantes, Banca, Proprietários, Santa Casa da Misericórdia, IPPAR, Inquilinos, Juntas de freguesia