

Jacques
Antoine

Desenvolvimento e funções económicas das Cidades

Há possibilidade de prever o futuro económico de uma cidade? Que métodos utilizar para estabelecer o cálculo do custo do seu crescimento, para determinar a sua dimensão óptima? Por força da diversidade das suas funções económicas, a cidade constitui um pólo de desenvolvimento para a região.

Em seu aspecto económico, a cidade define-se pela especialização das funções. Numa região exclusivamente agrícola, que viva em economia de subsistência — onde cada indivíduo produz quanto é necessário à existência familiar, não se estabelecendo relações de troca — não há cidades. Económica e historicamente, a cidade nasceu em razão de uma ou várias funções elementares: o comércio, a indústria, a administração e a defesa.

A função de *cidade-mercado* encontra-se na origem da maioria das cidades, e o seu desenvolvimento está naturalmente ligado ao da economia de troca. As relações de troca são facilitadas pelas vias de comunicação; daí que as cidades se localizem de preferência nos entroncamentos dessas vias; os nós privilegiados das redes de comunicações são os pontos mais favoráveis ao surgir e ao crescer das grandes cidades.

A relação entre a *industrialização* e o urbanismo, tanta vez posta em relevo, afigura-se menos característica. Com efeito, e por um lado, a indústria é um fenómeno recente, enquanto que as cidades quase sempre existiram; por outro lado, o estabelecimento da indústria não é condição suficiente do nascimento de uma verdadeira cidade: assim, as zonas industrializadas francesas de Nord-Pas-de-Calais e da Lorena, de modo algum são comparáveis

N. da R. — Tradução gentilmente autorizada pela *Revue de l'Action Populaire* (15, rue Marcheron, Vanves, Seine, França), que publicou o original deste artigo no seu número de Fevereiro de 1963.

a cidades como Rennes, Bordéus ou Lyon. E encontramos casos à roda dos quais se estabelece a controvérsia, como a aglomeração de Mourenx, surgida por força do gás natural e do complexo industrial de Lacq: está-se, ou não, em face de uma cidade? De resto, tanto geógrafos como estaticistas já começam a distinguir as noções de «zona de povoamento industrial» e de «cidade».

Finalmente, as funções de *administração* e de *defesa*, pres-supõem centros de autoridade subordinados a certa e determinada hierarquia, em número suficientemente pequeno para que um poder central os controle. Tais centros devem estar distribuídos por todo o território, em pontos de onde seja possível comandar — nos sentidos administrativo e estratégico do termo — o conjunto do país. É portanto natural que os nós de comunicações sejam escolhidos para localizar essas actividades; os mesmos pontos satisfazem aos requisitos das trocas comerciais. Além disso, os «burgueses» das cidades, por via da sua posição privilegiada (geográfica, económica e estratégica), mostram frequentemente inclinação para a independência local. Através do envio dos seus funcionários administrativos e dos seus militares, o poder central procurará controlar e harmonizar a actividade das autoridades locais.

A economia de troca e ainda mais a economia monetária, representam um progresso em relação à economia de subsistência; a industrialização é uma outra etapa. O comerciante está, frequentemente, numa posição de domínio em relação ao produtor agrícola. Por seu turno, os funcionários administrativos e os militares representam a autoridade.

Aí estão outros tantos factores que contribuíram para a formação das cidades: *elas nasceram sob o duplo signo do poder e do progresso*. Daí que as elites tenham tendência a lá se concentrarem e desenvolverem novas funções orientadas para o progresso: antes de mais progresso intelectual, com o ensino e a investigação; logo após progresso económico, ligado frequentemente ao anterior: os laboratórios e gabinetes de estudo que trabalham no desenvolvimento das técnicas mais evoluídas situam-se, por via de regra, nas cidades.

E o escalonamento clássico dos três sectores: primário (agricultura e indústrias extractivas), secundário (indústrias de transformação), terciário (transportes, comércio e serviços), responde a novo escalonamento desde o menos urbano até ao mais urbano ¹.

¹ Nesta perspectiva, o aspecto mais moderno de «urbanidade» corresponderia ao que Louis ARMAND chama o sector «quaternário» constituído pelos profissionais que se dedicam à investigação e reflexão sobre as estruturas, sem estarem directamente ocupados na produção de bens e serviços tradicionais.

Assim, do ponto de vista intelectual e administrativo, a região à roda da cidade está perante ela numa posição de dependência. Passar-se-á o mesmo do ponto de vista económico?

A Cidade e a sua Região

A cidade, mais precisamente o aglomerado urbano, mantém relações de troca de bens e de serviços com o exterior. Estas trocas resultam da especialização da cidade e, *coeteris paribus*, são tanto mais vultosas quanto mais longe tenha sido levada essa especialização. Numa economia estática, isto é: em que o crescimento é nulo, as trocas entre cidades e zonas rurais estão equilibradas e estabelecem-se num contexto de *interdependência*: a cidade compra os produtos agrícolas para a sua alimentação e dispõe eventualmente, para os momentos de ócio dos seus habitantes, da possibilidade de desfrutar dos espaços verdes dos campos; em contrapartida, fornece às populações rurais produtos industriais e serviços educativos, culturais, sanitários, etc.

A simetria desta interdependência não é sempre respeitada e pode dar lugar a situações de dependência e de assimetria quando sobrevém uma recessão ou uma crise, localizada ou de carácter geral. Por exemplo, é necessária uma guerra ou uma situação de penúria alimentar para que a população citadina se sinta realmente tributária da população rural em relação à sua alimentação.

A imputação dos encargos e proveitos entre as cidades e as zonas rurais, torna-se mais difícil nos períodos de crescimento. No seu conjunto, o crescimento da economia faz-se em proveito das cidades cuja população aumenta mais rapidamente; mesmo assim, o rendimento médio do habitante da cidade mantém-se superior ao rendimento médio rural. As migrações para as cidades respeitam sobretudo a adultos em idade activa cujo custo de formação foi suportado enquanto ainda na zona rural; as migrações em sentido inverso são sobretudo de pessoas idosas que «voltam a casa para acabar os seus dias».

O progresso económico surge geralmente da cidade, pois aí se concentram as «élites», os recursos para a investigação, os poderes de decisão e de financiamento. Ocorre assim a pergunta: uma cidade em crescimento, em que condições desempenha o papel de *pólo* de desenvolvimento regional? Por outras palavras, pode a cidade difundir à sua roda — como, com que rapidez — o progresso económico e social que nela brota?

Mas para concluir acerca do êxito ou do fracasso de um pólo de desenvolvimento regional, há que levantar uma outra questão mais geral: quais são os critérios em que se pode basear a afirmação de que uma certa forma de se processar o desenvolvimento regional é melhor do que outra?

A resposta não é de natureza puramente económica. É claro que podemos tomar como critério o rendimento do conjunto da região, ou então, separadamente, o das cidades e os das zonas rurais; podem-se também considerar as mesmas definições de rendimento, mas sob o aspecto de capitação; finalmente, pode-se ainda atender ao crescimento desses rendimentos, quer globais, quer *per capita*. Mas há a intervenção dos fenómenos humanos, nomeadamente o povoamento e as migrações: população total da cidade, população e densidade populacional das zonas rurais; taxas de crescimento destas populações e densidades; origem, destino (em particular a separação entre migrações para outras localidades da região e para o exterior) e ritmos das migrações, etc. É que o aumento rápido do rendimento médio por habitante oferece frequentemente como corolário, nas regiões de vocação agrícola, uma importante corrente migratória de rurais para as cidades ou para o exterior da região; esta corrente migratória, em si mesma, é mais um mal do que um bem. A própria noção de rendimento não tem o mesmo sentido na cidade e nas zonas rurais; onde a possibilidade de falar da «paridade» dos *níveis* de vida, uma vez que os *géneros* de vida são diferentes?

Embora seja muito difícil equacionar o problema geral do ordenamento óptimo do território², podemos, com base em exemplos concretos, tentar comparar, segundo a óptica dos critérios enunciados acima, diferentes hipóteses de desenvolvimento. Com efeito, ordenamento territorial não é apenas o estabelecimento de um esquema ideal da região, válido para o ano 2000, sob a forma de um vasto plano director. É igualmente necessário dar conteúdo numérico a este plano, ou melhor, às diferentes variantes deste plano, sob os pontos de vista da população, da produção, dos rendimentos, das trocas, etc. Convirá ainda definir uma ou várias vias de desenvolvimento que possam levar da situação presente às situações futuras possíveis. Então — e só então —, uma vez bem explicitadas as opções e as hipóteses, se pode tentar uma comparação de diferentes políticas de desenvolvimento.

Procurando levar completamente a cabo tais análises, e para nos limitarmos ao papel das cidades no desenvolvimento regional, é útil levantar a questão da maneira como se processa a difusão, na zona ao redor da cidade, de uma inovação económica importante como, por exemplo, a criação de uma grande fábrica ou de um complexo industrial.

Devem ser examinadas separadamente as cadeias de efeitos

² Ela foi tentada por J. LESOURNE numa comunicação ao Congresso de Econometria de Nápoles (Setembro de 1960), «Optimum économique et aménagement du territoire».

devidos, por um lado, ao investimento pròpriamente dito, e por outro, à nova produção.

Num e noutro caso devem-se avaliar, recorrendo a inquéritos, o montante e a localização das encomendas passadas aos fornecedores; deve-se determinar o valor dos salários pagos na cidade e na zona ao seu redor; finalmente, deve-se procurar medir os efeitos «multiplicadores» dos salários pagos (directamente pela empresa, e indirectamente pelos seus fornecedores sobre a actividade comercial, sobre a construção, etc.

Embora a análise *teórica* dos fenómenos cujas implicações sucessivas enformam as cadeias de efeitos acima indicados esteja actualmente num estágio de desenvolvimento acentuado, os estudos concretos são ainda demasiadamente escassos para que permitam inferir leis gerais sobre a ordem de grandeza de resultados importantes, como sejam os coeficientes multiplicadores locais, os desfazamentos na difusão dos efeitos induzidos, etc.

Todavia, parece que os efeitos, medidos tão objectivamente quanto possível sobre casos concretos, são frequentemente mais fracos que os previstos antes da efectivação dos cálculos a partir de dados concretos da realidade. Possivelmente, trata-se de uma tendência dos responsáveis locais para sobreestimar — porque assim o desejam — os efeitos de impulso local dos novos investimentos. Talvez que, em sentido inverso, os economistas sejam voluntariamente demasiado prudentes nos seus estudos. Todavia, uma constatação geral se impõe: as relações interindustriais no interior de uma cidade, ou mesmo de uma região, surgem-nos fracas quando postas em presença da relação da cidade com o exterior; e tal fenómeno regista-se com tanto maior nitidez quanto mais especializada é a cidade na sua estrutura económica.

É também frequente que as autoridades locais sobreestimem as possibilidades locais ou regionais de utilização dos novos recursos: quantas esperanças, tantas vezes desmedidas, não suscitou nas populações do Sudoeste francês a descoberta do gás de Lacq, alguns anos atrás!

E ainda mais, não o esqueçamos, desenvolvimento regional não é sinónimo de autarcia: o desenvolvimento das relações de troca é, regra geral, um factor do progresso económico.

A Urbanização, processo cumulativo

Para além de serem centros económicos de uma região, as cidades têm, elas próprias, um desenvolvimento. A sua posição geográfica e a sua existência fazem delas pontos privilegiados para o desenvolvimento ulterior de outras actividades.

Situadas no cruzamento de várias vias de comunicação, as

empresas urbanas têm baixos custos de obtenção de matérias-primas e de distribuição dos produtos fabricados. Para as actividades do sector terciário, a proximidade dos centros de informação e de investigação faz diminuir, em mais esse aspecto, o tempo e o custo de acesso a essas diferentes fontes. Finalmente, a importância do volume de mão-de-obra localizada na cidade é um factor favorável, quer para a entidade patronal, quer para o assalariado.

O processo cumulativo é claramente posto em evidência pelo estudo dos «complexos industriais». Instalar separadamente em cidades diferentes, distanciadas por, digamos, uma centena de quilómetros, várias actividades industriais complementares, pode não ser economicamente viável segundo a óptica da empresa, por força dos transportes e das soluções de continuidade dos processos tecnológicos que tal separação implica ⁽³⁾.

Em contrapartida, o mesmo grupo de actividades poderá revelar-se altamente rentável a partir do momento em que esteja geograficamente concentrado em determinado lugar. E já dispomos de elementos concretos neste aspecto: em Porto Rico, por exemplo, efectuaram-se estudos deste tipo, com o fim de determinar a melhor gama de actividades industriais a instalar.

O processo cumulativo é de tal modo forte que é muito difícil, e por vezes até anti-económico, querer realizar, de qualquer jeito, uma descentralização das actividades presentes nos grandes aglomerados urbanos. Nesta matéria, as ligações pessoais entre estabelecimentos dependentes de uma mesma autoridade tem, pelo menos, tanta importância na tomada de decisão do chefe da empresa, como os custos do transporte de produtos entre estabelecimentos.

Os mesmos fenómenos surgem quando se trata, como no caso da região parisiense, de descongestionar a aglomeração, transferindo para a periferia actividades actualmente exercidas no centro. A convergência para o centro da rede de transportes colectivos, a ausência de vias rodoviárias convenientes de escoamento a partir das zonas exteriores, a quase-ausência de linhas de comunicações importantes a uma certa distância da cidade e, de uma maneira mais geral, o mau traçado do esquema de vias secundárias nos arredores de Paris, são razão de fortes reticências para os chefes de empresa quando se fala de transferências para os arredores, mais ou menos afastados.

De resto, a insuficiência dos transportes não se limita a complicar as relações de negócios; ela influi também nos deslocamentos dos trabalhadores entre o seu domicílio e o seu local de trabalho. Os chefes de empresas temem, e com razão, perder uma

³ É necessário, p. e., que a gusa ao sair dos altos fornos seja imediatamente processada naquele lugar, antes que arrefeça.

parte do seu pessoal se a fábrica for transferida para local relativamente deslocado em relação ao centro.

A hipótese, por vezes aventada, de um Paris paralelo, parece-nos completamente ilusória, anti-económica. As trocas entre a cidade antiga e a cidade moderna deveriam necessariamente ser muito numerosas e portanto de elevado custo, do ponto de vista da colectividade. Por outro lado, é de esperar que, decorrido certo prazo, a terra de ninguém provisoriamente estabelecida entre dois aglomerados se urbanizasse definitiva e irreversivelmente.

É claro que, a estes reparos se pode contrapor as operações de descentralização efectuadas, de há alguns anos para cá, a partir da região parisiense. Na realidade, as transferências propriamente ditas permanecem com carácter de excepção. As operações realizadas de há 10 anos a esta parte são quase exclusivamente desenvolvimentos de actividades que foram localizadas fora de Paris, e para além disso, as áreas libertadas pelas raras transferências são quase sempre reocupadas de uma maneira tanto ou mais intensiva que anteriormente. Mesmo que mude a natureza da ocupação, o objectivo de desconcentração do tecido urbano raramente é atingido.

Por tudo isso, é frequente uma dupla tendência: por um lado, desenvolvem-se na província as instalações de fabricação; por outro, em Paris, situam-se — e concentram-se — as actividades de investigação, os gabinetes de estudo, os estados-maiores de reflexão e de decisão.

As excepções são raras; elas vêm de cidades suficientemente dinâmicas para contrabalançar a atracção de Paris, estando este dinamismo frequentemente associado à presença de uma universidade orientada para o progresso das disciplinas modernas das técnicas de fabricação e de gestão.

Numa primeira fase, o processamento do desenvolvimento das cidades surge como inelutável, irreversível, para além de benéfico do ponto de vista estritamente económico. Todavia pressente-se que a partir de determinada dimensão as vantagens da concentração diminuem. Se as deslocações entre o domicílio e o local de trabalho ocupam, em média, uma hora numa grande cidade e dez minutos numa cidade pequena, seguramente que há uma perda de eficiência social; e o mesmo quando, para se dirigir a uma reunião de negócios, é necessário despendar meia hora em lugar de cinco minutos. Poder-se-ia multiplicar os exemplos em que o custo cresce com a dimensão da aglomeração. De resto, é necessário distinguir nestes custos os que estão a cargo dos indivíduos e das empresas — p. ex., o tempo perdido e as despesas suplementares de transporte, e os que são suportados pelos orçamentos públicos — p. e., despesas relativas a serviços públicos de limpeza, policiamento, iluminação pública, etc.

Não existirá uma dimensão para além da qual os custos de investimento e de funcionamento da vida económica urbana se tornam proibitivos? Em caso afirmativo, deveria existir, aquém desse limite, uma dimensão óptima para um funcionamento harmonioso da vida urbana nos planos económico e social.

A aglomeração em Paris vai-se obstruindo pouco a pouco; as suas artérias antigas, mesmo as do Barão Haussmann, já não correspondem ao volume da circulação moderna. Em Paris, em Londres, em Nova Iorque, o número de habitantes no centro está em estagnação, se não em recessão ⁴; pelo contrário, as zonas dos arrabaldes crescem rapidamente e a superfície total da zona urbana não pára de aumentar. Na Grã-Bretanha contudo, entre os recenseamentos de 1951 e de 1961, os aglomerados de importância média desenvolveram-se mais rapidamente que as grandes cidades.

Antes de examinar o problema de uma dimensão óptima podemos, em cada caso particular, observar se não existem factores físicos ou sociológicos que por si sós entrem o desenvolvimento do aglomerado objecto de análise.

Assim, a capacidade de acolhimento do lugar é limitada pela geografia — p. e., em cidades como Grenoble ou Saint-Etienne — ou pelo estado actual da ocupação do solo.

De resto, o desenvolvimento de certas cidades é, *à priori*, restringido pelas disponibilidades potenciais de água para usos industriais ou de água potável. Sem dúvida que este factor se pode reconduzir a uma consideração de custos suplementares; não obstante, o desenvolvimento de Paris explica-se historicamente, em boa parte, pela regularidade e pela importância dos seus recursos de água e, para citarmos uma situação em termos comparativos, o desenvolvimento de Rennes, tendo em atenção as disponibilidades de água, é *à priori* mais limitado que o de Nantes.

Um outro factor ainda, absolutamente extra-económico, mas que pode pesar bastante: o factor estratégico; ao sabor do velho adágio «não guardar todos os ovos no mesmo cesto», desejar-se-á limitar a extensão de certas concentrações urbanas.

Uma vez que se desenrola normalmente um processamento cumulativo no sentido do crescimento da cidade, é urgente a reflexão sobre a sua evolução. Pelo seu lado, o economista esforça-se, desde há alguns anos, por responder a dois problemas: O desenvolvimento demográfico e económico de um determinado aglomerado urbano é susceptível de previsão? É possível calcular o custo

⁴ O recenseamento de 1962 acusa todavia um certo aumento em Paris na área da cidade propriamente dita, a partir de 1954, enquanto que de 1911 até 1954 a respectiva população se manteve mais ou menos constante. Esta modificação resulta do esforço de remodelação e de densificação de certos bairros, empreendido de há alguns anos a esta parte.

de desenvolvimento dos aglomerados urbanos e determinar uma dimensão óptima?

Examinaremos estas duas questões, cada uma de per si.

A previsão do desenvolvimento urbano

Desde há anos que em França e no estrangeiro se vêm desenvolvendo técnicas de análise que permitem elaborar perspectivas respeitantes ao desenvolvimento económico e urbanístico das cidades.

Nesta matéria, convém começar por estabelecer qualquer coisa como uma evolução espontânea que o aglomerado seguiria se sobre ele não fosse exercida nenhuma acção importante e específica visando o desenvolvimento.

Esta hipótese de desenvolvimento de referência comporta essencialmente a análise do passado mais chegado e ainda a extrapolação, em termos lógicos, de quatro componentes:

— A situação demográfica; em particular, ter-se-á especial atenção com o movimento natural da população (nascimentos e óbitos) e com os fenómenos migratórios;

— a situação do emprego no quadro das actividades e das empresas existentes; tornar-se-á como base, nomeadamente, as perspectivas nacionais do Plano e entrar-se-á em linha de conta com a situação particular dos mercados das empresas e com o seu dinamismo próprio;

— a importância e a estrutura dos rendimentos, e mais geralmente a estrutura económica da cidade; deverá traçar-se um quadro de contabilidade económica — sumário, quanto mais não seja — que exprimirá as trocas de bens e de serviços entre os particulares, as empresas, as administrações locais e os agentes económicos exteriores à área considerada;

— a situação das finanças locais; deverá estudar-se o orçamento das colectividades públicas interessadas, tanto no que respeita às despesas resultantes dos equipamentos públicos como no que se refere às receitas possíveis e necessárias para fazer face aos encargos esperados.

Uma vez conduzida a análise nestes termos, encontrar-nos-emos perante uma das duas situações extremas seguintes — ou então, evidentemente, em determinada situação intermediária.

Primeira situação: o dinamismo espontâneo da cidade, demográfico e económico, é tal que levanta problemas graves de equipamento e de financiamento. Um aglomerado que cresce a um ritmo anual de 4 a 5 %, apresenta fortes possibilidades de não poder realizar, correcta e oportunamente, os novos equipamentos necessários para a manutenção desta rápida expansão.

Situação inversa: na ausência de acções específicas apropriadas, o futuro previsível do aglomerado permanece incerto. Daí que

seja natural que as autoridades locais, desejosas de elevar o nível de vida dos habitantes actuais e futuros, procurem empreender as acções susceptíveis de assegurar um desenvolvimento mais pronunciado que o puro e simples desenvolvimento espontâneo. Tratar-se-á então de definir quais as acções mais apropriadas à prossecução desse objectivo.

De uma maneira geral, o estabelecimento de perspectivas de referência, correspondente à evolução espontânea da vida económica local, permite precisar a política que os responsáveis locais desejam seguir. Deverão ainda ser definidas as principais diferenças entre os objectivos considerados como desejáveis e aqueles outros que seriam atingidos espontaneamente.

As acções que haverá que levar a cabo serão dirigidas, por exemplo, à procura de actividades novas, adaptadas ao aglomerado e ao seu contexto regional. Neste sentido, podemos considerar vários tipos de acção, desde a constituição de zonas industriais até à promoção de uma campanha publicitária a favor da cidade, passando pela instituição de centros de ensino ou de investigação e por numerosos outros meios a que lançar mão quando necessário.

No estabelecimento dos objectivos de desenvolvimento não se perderá de vista a necessidade de um certo equilíbrio das funções: é elemento essencial quer da estabilidade económica quer da harmonia social da cidade. De tantas vezes referidos, é inútil retormarmos a discussão dos perigos da mono-indústria. À escala de uma cidade, a mono-indústria surge a partir do momento em que a importância dessa indústria ultrapassa determinada proporção do emprego total. A expansão industrial, notemo-lo bem, não é o único meio de desenvolvimento económico de que as cidades podem dispor.

As chamadas actividades do sector terciário apresentam uma evolução crescente e tipicamente urbana; já é clássica a sua separação em duas categorias.

Por um lado, as actividades que, muito simplesmente, estão ao serviço do total da população: comércio e certos serviços públicos ou privados. Por outro, as actividades cujo desenvolvimento é mais autónomo e que podem elas próprias ser consideradas como actividades motoras: por exemplo, uma universidade, certos centros de investigação científica e técnica.

De um modo geral, a elevação do nível de instrução, o desenvolvimento paralelo da automatização das tarefas mais banais, levam um maior número de indivíduos a consagrar-se às actividades de previsão e de preparação do trabalho. No mesmo sentido, a normal redução, a longo prazo, da duração do trabalho assim como as necessidades acrescidas de repouso dos habitantes das cidades, fazem prever um correlativo acréscimo das actividades determinadas pelos períodos de ócio e pelas necessidades de cultura.

Em todos estes domínios, a previsão reflectida e prudente do economista deve ceder o seu lugar: os responsáveis locais definirão uma política e fixarão os objectivos. As técnicas modernas de análise económica permitirão proceder ao ensaio da coerência das escolhas fundamentais dessa política (p. e., a coerência entre migrações e programas de alojamentos, tendo em atenção as possibilidades de emprego); essas mesmas técnicas permitirão ainda uma análise objectiva das consequências das diferentes escolhas possíveis — tal como acima foi indicado.

O custo de desenvolvimento e a dimensão óptima

Para raciocinarmos sobre esquemas tão contíguos à realidade concreta quanto possível, tentemos estimar os custos correspondentes à chegada de 5000 novos habitantes a uma cidade por força da instalação de uma fábrica. Este problema, mesmo posto desta maneira bastante clara, não tem solução única e imediata. A resposta variará com o modo pelo qual for conduzido o desenvolvimento. Sairá mais barato instalar um novo grupo de alojamentos na periferia da cidade do que num bairro mais central, em particular devido ao preço dos terrenos. Pelo contrário, a cobertura de transportes colectivos será mais onerosa em relação a um bairro excêntrico do que em relação a um bairro mais central.

Por outro lado, é conveniente definir exactamente o nível de serviços privados e públicos que se deseja prestar aos habitantes; e aqui levantam-se questões difíceis no plano metodológico. Com efeito, se é relativamente simples definir o número de litros de água potável diariamente posto à disposição dos habitantes, já não é tão fácil estabelecer indicadores dos serviços prestados na conservação das vias públicas (maior ou menor facilidade de circulação) ou na iluminação.

Finalmente, para estabelecer comparações entre uma cidade e outra, há que atender ao que chamámos a evolução espontânea do aglomerado.

Ser-se-á pois conduzido a distinguir custos de adaptação e custos de crescimento; os primeiros correspondem à elevação até um certo nível dos serviços num prazo determinado; os segundos referem-se às despesas a suportar para fazer face ao desenvolvimento da cidade, com os serviços num nível que é dado e invariável.

Por último, deverá precisar-se de modo muito concreto a localização geográfica, no interior do aglomerado, das hipóteses de desenvolvimento.

Estudos deste tipo, empreendidos hoje em dia ⁵ não estão su-

⁵ Nomeadamente no Commissariado para o Plano (Commissariat au Plan) e no Ministério da Construção (Ministère de la Construction), bem como em diferentes gabinetes de estudos económicos.

ficientemente evoluídos para que deles decorram, desde já, quaisquer conclusões. Todavia, sem dúvida que está próximo o momento em que, para duas cidades distintas, se poderá comparar, segundo a óptica do interesse geral, o desenvolvimento determinado pela instalação da mesma fábrica numa e noutra dessas cidades. Desde que este primeiro problema tenha uma solução, é conveniente levantar o da política de desenvolvimento a estabelecer simultaneamente para o conjunto das cidades de uma região ou de um país.

Uma primeira aproximação deste novo problema poderia ser tentada para certos custos bem especificados como, por exemplo, os da educação e os da saúde pública.

No que respeita ao serviço hospitalar, e na hipótese *ceteris paribus*, a frequência dos hospitais é tanto maior quanto mais próximos estiverem os estabelecimentos da população, isto é, quando o equipamento hospitalar estiver disperso ao máximo. Mas é evidente que este equipamento não pode ser disseminado pelas 38 000 comunas francesas; há valores mínimos de requisitos para o estabelecimento de certos equipamentos colectivos. De resto, a sua concentração permite por vezes pôr à disposição da população serviços de nível superior: aquando de uma catástrofe ferroviária, por exemplo, os feridos serão geralmente melhor socorridos no hospital regional que no hospital local mais próximo. Há portanto que pesquisar e definir um óptimo, que se afigura de tratamento delicado, na política de localização destes equipamentos.

Enquanto aguardamos a altura de poder manejar directamente os problemas de escolha para o desenvolvimento de conjunto dos centros urbanos e rurais de uma região, é possível, assim o cremos, algo progredir: por um lado, conhecer, em termos de comparação, o conjunto dos custos de desenvolvimento entre dois aglomerados urbanos em casos simples e próximos; por outro, estudar as políticas de introdução de serviços previamente definidos no quadro de uma região ou de um país determinado.

O funcionamento económico interno de um agregado

O centro dos investimentos e do funcionamento da vida económica do aglomerado depende da localização dos equipamentos no interior da cidade. A verificação relativamente recente deste fenómeno, marca uma tendência para um urbanismo mais racional. A cidade é um organismo vivo, de complexidade em nada inferior à da empresa; aplicar-lhe os métodos do cálculo económico é seguramente tão prometededor com o tem sido para a empresa.

Tomou-se consciência de que, por exemplo, as decisões em matéria de localização das novas zonas, quer residenciais quer industriais, exercem a sua influência na duração e nos custos dos

transportes. Estudos e inquéritos recentes sobre circulação permitem hoje em dia — com base em hipóteses sobre a estrutura sócio-económica da população — estimar o volume de circulação gerado pela edificação de um novo bairro residencial, e ainda a repartição segundo os diferentes meios de transporte: veículos particulares e transportes colectivos.

É hoje também ponto de conhecimento que, com a rapidez do processamento do urbanismo e a elevação do nível de vida, uma cidade não é, e não mais deve ser, construída para toda a eternidade. A amortização e a renovação dos equipamentos devem ser tomadas em linha de conta tanto quanto a sua extensão. E esta constatação vem repleta de consequências, tanto no plano das realidades práticas como nos aspectos sociológicos e filosóficos.

Nesta ordem de ideias, a estrutura do centro da cidade é problema dos mais delicados. O desenvolvimento das actividades terciárias, o progresso da motorização, tendem a incrementar o número de empregos que por sua natureza se situam no coração do aglomerado, e simultaneamente a aumentar em muito as necessidades de circulação e de estacionamento nessa área central.

Nas cidades francesas de existência plurissecular, a solução correcta deste problema implica, em geral, operações de reestruturação muito delicadas e de elevado custo.

Os estudos profundos de carácter preliminar devem resultar, se tal for possível, de uma mesma equipa reunindo em si o administrador, o urbanista, o engenheiro de obras públicas, o especialista de circulação, o economista e o sociólogo. E ainda neste aspecto, o progresso das técnicas de previsão e as tentativas de uma colaboração entre diferentes disciplinas, permitem alimentar razoavelmente a esperança de que, dentro de alguns anos, as cidades francesas estarão dotadas de programas de urbanismo e de desenvolvimento económico corrente.

Bem sabemos que as operações a levar a cabo são de tal importância que passarão vários anos antes que estes progressos se traduzam em realidades; mas tudo quanto está em jogo vale bem que o esforço dos planificadores não esmoreça.

Em lugar de chorarmos os tempos passados e de nos lamentarmos do carácter inumano dos nossos grandes agregados populacionais, vale mais, assim o pensamos, encarar o problema de modo frontal. As nossas cidades modernas devem ser humanizadas e espiritualizadas através de estruturas adequadas, que seguramente não serão fruto nem do acaso nem da improvisação.

(Tradução de Ernâni Rodrigues Lopes)