

**Como transformar
Lisboa numa cidade
inovadora,
criativa e capaz de
competir num
contexto global,
gerando riqueza e
emprego?**


Carta Estratégica
Lisboa
2010/24
Um compromisso para
o futuro da cidade.

Comissário Augusto Mateus

SUMÁRIO EXECUTIVO

SUMÁRIO EXECUTIVO

O desafio proposto era o de identificar necessidades, tendências, oportunidades e desafios e formular bases estratégicas para a construção de soluções que permitissem contribuir para responder à pergunta “Como transformar Lisboa numa cidade inovadora, criativa e capaz de competir num contexto global, gerando riqueza e emprego?”

A organização do trabalho desenvolvido, que encontrava no seminário realizado a 25 de Maio um elemento central, foi orientada em torno da reflexão e análise de experiências, estratégias e propostas de utilidade para a **promoção da competitividade, inovação e criatividade de Lisboa**. Neste contexto procurou-se abordar, nomeadamente, as realidades e perspectivas do desenvolvimento económico de Lisboa, os grandes cenários, no contexto global e europeu, da internacionalização competitiva de Lisboa, os processos que podem permitir a Lisboa afirmar-se no paradigma da economia do conhecimento, valorizando, em especial, o ensino superior, a ciência e a inovação, e como pólo criativo relevante, o papel da logística urbana na melhoria da mobilidade e no descongestionamento como factores competitivos e papel e organização da acção estrutural pública e privada no futuro de Lisboa.

A Carta Estratégica deve, assim, poder vir a representar um instrumento de programação, promoção e concertação capaz de se ir impondo, num processo aberto de aprofundamento de soluções e alargamento de iniciativas, como o grande referencial para os agentes públicos e privados que, com as suas decisões, “fazem” a Cidade e a Região e contribuem para a sua atractividade e relevância à escala nacional, europeia e mundial.

A Carta Estratégica só será capaz de alcançar essa dimensão se vier a constituir um verdadeiro instrumento colectivo, orientado pelo futuro e marcado por uma abordagem positiva e construtiva dos problemas, necessidades e desafios da Cidade, isto é, se for capaz de se transformar **num instrumento de renovação das ideias e dos processos de desenvolvimento económico e social**.

A Carta Estratégica só contribuirá positivamente para a resposta á questão colocada se for capaz de “convencer” os cidadãos, os investidores, os visitantes e os decisores públicos da importância decisiva, numa época de globalização, da relevância do “capital urbano e territorial” das cidades, isto é, da sua capacidade de se diferenciar positivamente na aptidão para favorecer a criação de riqueza, a coesão social e a qualidade de vida, concentrando competências e talentos, gerando organizações eficientes, produzindo cultura e conhecimento e atraindo residentes e visitantes.

As tendências pesadas analisadas, os cenários alternativos dotados de alguma probabilidade, bem como os principais problemas e necessidades identificados, aconselham a adopção de uma **ideia central transversal** a todas as acções e iniciativas que venham a promover e a incentivar, que é a de uma Cidade/Região efectivamente protagonista da criação de riqueza baseada no conhecimento, na cultura e na criatividade.

A prossecução deste objectivo deve procurar alicerçar-se num **processo territorial dominante** - uma Cidade/Região reequilibrada, porque mais forte e activa no plano internacional, porque menos pesada no plano nacional, porque finalmente organizada no plano metropolitano e porque, também, finalmente, eficientemente descentralizada no plano dos serviços e equipamentos de proximidade - e num **modelo económico e social renovado** - uma Cidade/Região sem medo da eficiência, porque favorece uma economia de mercado dinâmica, e segura das vantagens da coesão social, porque alarga e aprofunda as formas de participação democrática.

A Carta Estratégica deve ser concebida, neste quadro, como um **instrumento de construção da possibilidade de uma mudança real para Lisboa**, favorecendo o surgimento de projectos concretos para um território concreto realizados por pessoas e organizações concretas, fugindo das referências genéricas e virtuais que, boas ou más, não produzem mudanças efectivas.

Se a solução para a questão colocada só pode ser encontrada num caminho em que **Lisboa se tornando internacionalmente mais competitiva**, importa perceber que esse caminho só será sustentável se for capaz de produzir novos equilíbrios entre o económico e o social, entre o privado e público e entre o internacional e o doméstico, articulando os vários níveis territoriais relevantes, sejam eles o bairro, a cidade, a área metropolitana, a região, o país, a Europa ou o mundo.

Uma Cidade/Região de Lisboa que se apoia na sua **eficiência** para progredir na sua **coesão**, significa construir uma “vida nova” marcada pela referência de uma região capital europeia com força para se desenvolver sem depender dos fundos estruturais de coesão, colocando a competitividade como objectivo central de um desenvolvimento económico polarizado pelos ganhos de produtividade e a vantagem da criação (possível) de novos e melhores empregos sobre a tentativa (impossível) de manter emprego em actividades pouco eficientes.

A dimensão da **internacionalização** será decisiva para inverter e renovar a base da criação de riqueza em Lisboa, alargando a sua inserção em actividades transaccionáveis viradas para mercado alargados, com base no conhecimento, em factores avançados e na utilização intensiva dos mecanismos da “sociedade da informação”, alavancados pela inovação e diferenciação.

A dinamização do crescimento e o emprego, em Lisboa, depende da capacidade de (re)construir funções valorizadas de intermediação europeia, atlântica e mundial (turismo, logística, oceanos, língua, lazer, envelhecimento, cosmopolitismo, comunidades) nos planos económico, político e cultural, e é aquela que é capaz de desbloquear a sua mobilidade e adaptabilidade internas e externas caminhando de forma sustentada, mas determinada e consistente, para a montagem das grandes redes metropolitanas, para a viabilização das grandes plataformas de conectividade internacional e para as grandes mudanças de reorganização dos tempos de trabalho e lazer.

A globalização parece favorecer Lisboa, gerando maior probabilidade de atrair consumidores e visitantes, graças a boas acessibilidades e bons preços. Cidade de experimentação, bem sucedida pela combinação de características naturais, históricas, humanas e culturais, Lisboa agrada, mas podia surpreender e ser uma experiência inesquecível a que importaria voltar. Elevar Lisboa da classificação de agradável a Inesquecível constitui um desafio decisivo, quando colocamos objectivos de promoção da competitividade e de geração sustentável de riqueza.

A promoção da emergência e consolidação de Lisboa como pólo inovador, capaz de competir concorrencialmente à escala global e de gerar riqueza e emprego ao ritmo necessário para satisfazer as expectativas da sua população, implica concentrar esforços adicionais em três direcções fundamentais:

- O reforço das suas dimensões de cidade do conhecimento, densificando, aglomerando e internacionalizando as actividades de ensino superior e investigação científica e técnica, explorando, nomeadamente as sinergias territoriais relativas aos aspectos positiva diferenciadores da qualidade de vida em Lisboa;
- A valorização drástica da afirmação autónoma de Lisboa no mundo das marcas e da criatividade, viabilizando não só o desenvolvimento de formas inovadoras de marketing territorial, como o reforço da atractividade da cidade para trabalhar, residir e visitar, por um lado, e para localizar empresas e actividades criativas polarizadas pelo conhecimento e pela cultura;
- A construção de um modelo de governança da Cidade/Região ancorado em responsabilidades temáticas e territoriais dotadas de racionalidade e massa crítica, onde os instrumentos tenham a dimensão dos objectivos (nem de menos, nem demais) e onde se possam potenciar e acumular os efeitos das decisões tomadas à escala local, regional e central, num novo quadro de cooperação institucional (público-público) e de confiança nas parcerias de futuro (público-privado).

ESTRATÉGIA ECONÓMICA PARA A ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA

A situação económica actual caracteriza-se, de forma cada vez mais acentuada, por uma tendência pesada para a globalização das actividades económicas que confere novo dinamismo aos processos de internacionalização das relações e de multinacionalização dos agentes ao mesmo tempo que conduz a uma complexificação de todo o tecido económico.

A especialização de cada espaço económico integrado neste processo de globalização – da região aos grandes mercados supranacionais, passando pelas economias nacionais - desenha-se, assim, cada vez mais ao nível da procura, dos produtos e das competências e não ao nível da oferta, dos sectores e dos recursos.

Uma estratégia de desenvolvimento económico coerente e sustentável para a área metropolitana de Lisboa deve corresponder, assim, a um exigente quadro de integração na estratégia nacional e regional, por um lado, e de afirmação como pólo de excelência dotado, no país, com as capacidades humanas e as infra-estruturas com massa crítica mais próxima das exigências colocadas pelos desafios da participação activa na construção europeia e na globalização, por outro lado.

A estratégia de desenvolvimento económico para a área metropolitana de Lisboa, na transição para o século XXI, que corresponde, também, a uma consolidação da entrada duradoura num grupo mais restrito de regiões, áreas metropolitanas e cidades mais desenvolvidas no espaço europeu e mundial (com a conseqüente “penalização” no acesso aos meios previstos no IIIQCA, para o período 2000-2006), deve, por outro lado, dar um sólido e inovador contributo na articulação solidária com outros territórios e regiões do país, em particular com o Oeste e o Ribatejo, mas também regiões, como o Alentejo, que podem protagonizar uma inversão das tendências crescimento divergente e desequilibrado, assumindo, no seu relacionamento com a capital, uma dimensão de nova fronteira de crescimento e produção de riqueza em vez de espaço passivo de drenagem de recursos.

1. Uma estratégia baseada em escolhas selectivas

A área metropolitana de Lisboa apresenta um apreciável potencial de desenvolvimento no contexto nacional, potencial que se reforça quando se compreende que a sua afirmação competitiva na Europa e no Mundo só poderá ser realizada num quadro de integração em profundidade com os outros pólos de desenvolvimento do país e com os pólos “naturais” de relacionamento internacional, em especial os que se situam no espaço atlântico.

A "chave" para a adequada exploração deste potencial de desenvolvimento (ou até para o seu não "esbanjamento") reside na construção de uma estreita articulação entre a inserção dinâmica no processo, mais global, de internacionalização da economia portuguesa e a redução das disparidades internas de coesão económica e social que a caracterizam, isto é, na construção de uma nova capacidade de gerar riqueza, segundo critérios internacionais, e distribuir rendimento, no espaço nacional, num contexto aberto e competitivo.

Uma estratégia para a região de Lisboa implica fazer escolhas nestes dois terrenos, isto é, escolher influências externas de forma selectiva e favorecer, de forma igualmente selectiva, capacidades internas, isto é, ir muito além de um mero alargar das "facilidades" oferecidas para as actividades económicas, sociais e culturais.

O estabelecimento de parcerias privilegiadas para a construção europeia, a "Norte" e a "Sul", a selecção dos investimentos a realizar nas actividades de futuro, onde a Ciência & Tecnologia, a Educação & Formação e a Informação & Comunicação, são prioridades indiscutíveis, e a promoção dos modelos de gestão pública e de iniciativa privada a acolher e incentivar, constituem os três eixos principais que moldam a selectividade da estratégia.

2. Um modelo de desenvolvimento económico sustentado em competências qualificadas e numa dinâmica de procura

A estratégia de desenvolvimento económico para a área metropolitana de Lisboa deve ser suportada por um modelo de crescimento cumulativo e sustentável orientado para a consolidação de uma estrutura económica forte e competitiva, geradora de empregos e oportunidades em sintonia com expectativas e exigências acrescidas da população.

Uma economia forte, na era da globalização, é uma economia de resposta rápida e qualificada ao dinamismo da procura, uma economia eficiente ao serviço das necessidades de consumidores diferenciados.

A concretização de sinergias entre iniciativas e estratégias, públicas e privadas, constitui o pano de fundo catalisador deste modelo, exigindo, por isso, a institucionalização de processos específicos de intervenção e concertação onde a integração de objectivos de natureza económica, social, cultural se torne possível.

Um núcleo de projectos estruturantes, suficientemente concentrado e mobilizador, será o principal instrumento deste processo de concertação estratégica para o desenvolvimento económico da AML, projectos que devem servir os seguintes grandes objectivos:

- (i) Desenvolvimento de *novos factores de atracção e conservação da localização das actividades económicas estruturantes*, nomeadamente no quadro diversificado das articulações da Europa com os outros blocos regionais;
- (ii) Promoção de *acções de desenvolvimento económico, social e ambiental, protagonizadas por agentes económicos e políticos com estratégias centradas nas potencialidades e limitações concretas da AML*;
- (iii) *Melhoria organizacional do tecido empresarial através da implantação participada de formas de flexibilidade produtiva* valorizando o recurso generalizado a recursos humanos mais qualificados e induzindo ritmos e horários de trabalho mais adequados aos desafios da globalização;
- (iv) Criação de *condições favoráveis à afirmação do empreendedorismo, do risco e da capacidade de inovação* na vida empresarial e na administração das agências públicas;
- (v) Melhorar o *potencial de desenvolvimento tecnológico endógeno* da actividade empresarial e as infra-estruturas e os serviços de suporte, nomeadamente nas actividades logísticas e de distribuição, visando um alargamento da cadeia de valor;
- (vi) Promoção da *coesão económica e social, encarada como objectivo regional, nacional e comunitário*;
- (vii) Enriquecimento e diversificação das funções desempenhadas pela AML no quadro mais geral da estruturação dos espaços onde se insere - o espaço nacional e o espaço europeu.

2.1. Construir vantagens competitivas duradouras na concorrência internacional

A construção de vantagens competitivas dinâmicas de médio prazo no mercado mundial só é possível com base numa forte cooperação empresarial e institucional, envolvendo o sector público e o sector privado, que viabilize estratégias criativas de utilização dos factores produtivos e permita melhorar o poder tecnológico e de mercado das empresas, dos grupos económicos às pequenas empresas inovadoras.

A área metropolitana de Lisboa pode e deve desempenhar um papel fundamental na viabilização de uma trajectória de desenvolvimento que, apostando ousadamente na internacionalização, consiga travar um processo de divergência interna e redução do grau de coesão nacional que tenderá a afirmar-se sempre que o crescimento económico corresponder basicamente a uma internacionalização por "choque" exógeno e a uma modernização por mimetismo.

A construção de novas vantagens competitivas que representem um efectivo ajustamento estrutural, face à insustentável aposta na manutenção de vantagens comparativas apoiadas no baixo custo do trabalho, será um guia fundamental para a gestão dos sistemas de incentivo à actividade económica, para o estabelecimento de prioridades nos investimentos em infra-estruturas e para o esforço de formação e qualificação dos recursos humanos.

2.2 Afirmar um novo modelo de cooperação intra e inter-regional

A Área Metropolitana de Lisboa, detendo o maior potencial de internacionalização global de todos os subsistemas regionais do país e necessitando, no quadro do próximo período de gestão dos fundos estruturais comunitários, de proceder a um profundo ajustamento estrutural, tem a responsabilidade estratégica de assumir um claro protagonismo na promoção de uma lógica de cooperação inter-regional.

O desenvolvimento regional do país, enquanto vector fundamental de um verdadeiro desenvolvimento económico e progresso social, deve ser concebido como um processo em que a região de Lisboa possa desempenhar uma função global de “pivot” na internacionalização economia permitindo a criação de mais riqueza e, sobretudo, uma repartição de rendimento e uma afectação de recursos promotora da coesão social e do equilíbrio regional.

A lógica de cooperação inter-regional constitui um terreno decisivo da estratégia de desenvolvimento económico da Área Metropolitana de Lisboa, reforçando a integração e a coesão interna da Região de Lisboa e Vale do Tejo e alargando o espaço de cooperação com as outras regiões do país, num esforço coerente de descentralização de actividades produtivas com contrapartida na organização de redes globalizadas de negócio e produção de valor acrescentado.

2.3 Qualificar a área metropolitana de Lisboa como centro de consumo dinâmico e relevante no espaço europeu

A Área Metropolitana de Lisboa surge como o grande pólo de consumo da sociedade portuguesa quer na dimensão quantitativa, integrando população e poder de compra, quer na dimensão qualitativa da difusão de modelos de consumo e de formas de distribuição, originando uma dinâmica relativamente completa de articulação entre economias de escala e de aglomeração, entre consumo de bens e de serviços, entre estratégias e comportamentos de custo e de qualidade.

A Área Metropolitana de Lisboa surge, na economia portuguesa, como o grande pólo com massa crítica suficiente para que a dinâmica de consumo possa ser considerada como factor estratégico de desenvolvimento, seja pelos efeitos de arrastamento a montante, seja pelo dinamismo de criação de emprego e rendimento, seja como factor de atracção e internacionalização, seja como elemento de articulação com outros espaços regionais do país.

A estratégia a adoptar apresenta, deste modo, um traço inovador de apoio ao desenvolvimento estimulando preferencialmente o dinamismo de mercados regulados traduzido em procuras sustentadas dirigidas a actividades inovadoras e qualificadas, em detrimento dos apoios directos à oferta, muitas vezes ineficientes e improditivos.

2.4 Aprofundar uma especialização em actividades centradas na diferenciação com forte potencial de crescimento

A Área Metropolitana de Lisboa apresenta uma trajectória específica no contexto nacional que lhe confere características claramente diferenciadas das restantes regiões, seja em função da sua dimensão de capital, seja em função da sua forte terciarização, seja em função da sua articulação internacional, seja em função do seu peso decisivo, no espaço nacional, em actividades e recursos incorporando ciência e informação.

A estratégia a prosseguir visa dar coerência à diversidade de actividades económicas nela presentes focalizando-se nos factores competitivos associados à diferenciação, seja nos bens de equipamento, seja nos bens de consumo, nos segmentos de forte potencial de crescimento à escala mundial, para tentar obter uma cadeia de valor de banda mais larga e de maior estabilidade e rendibilidade. O modelo de especialização a prosseguir procura compatibilizar e articular:

- (i) *O aprofundamento da aposta nas duas grandes fileiras produtivas presentes na região, fileira agro-química e fileira dos transportes;*
- (ii) *A estruturação e qualificação de fileiras insuficientemente desenvolvidas, fileira do turismo/lazer/habitação e fileira transversal da concepção/distribuição de bens de consumo diferenciados*
- (iii) *A exploração das oportunidades abertas pelas "economias de gama" (flexibilidade e adaptação à procura);*
- (iv) *A articulação entre investimento estrangeiro em Portugal e investimento português no estrangeiro, ganhando capacidade concorrencial na globalização;*

Este modelo de especialização, orientado por um domínio mais forte das tendências nas competências técnicas e nas orientações dos mercados, visa promover uma difusão transversal dos ganhos de produtividade e do progresso tecnológico, enfrentando com determinação os problemas específicos da coesão económica e empresarial.

2.5 Alcançar dimensão relevante como centro de serviços de "classe mundial"

Construir na Área Metropolitana de Lisboa uma economia competitiva e forte passa, finalmente, por um claríssimo reconhecimento do papel primordial que os serviços qualificados hoje desempenham na atracção e fixação de pessoas e empresas.

Tendo presente os grandes objectivos nacionais definidos para o período 2000-2006, a Área Metropolitana de Lisboa necessita de realizar um grande esforço para se desenvolver como grande centro de serviços de “classe mundial” – muito mais do que a quantidade importará a qualidade atingida – como grande alavanca para alcançar os objectivos traçados para o seu desenvolvimento económico, no plano interno e internacional. Neste domínio trata-se de:

- (i) *Assegurar a presença de uma massa crítica de actividades de Ciência & Tecnologia e de Investigação & Desenvolvimento;*
- (ii) *Potenciar a plena afirmação de serviços financeiros alargados, com expressão significativa nas formas de capital de risco e de acesso ao mercado de capitais, no quadro mais vasto do mercado europeu;*
- (iii) *Criar as velhas e novas infra-estruturas que permitam explorar a mobilidade de pessoas e recursos e, em particular, todas as formas de integração empresarial nas redes mundiais (serviços de saúde, transportes, logística e telecomunicações, nomeadamente);*
- (iv) *Ganhar relevância no terreno da animação cultural e das actividades de Informação & Comunicação como instrumento privilegiado de luta contra uma situação ainda periférica em muitos aspectos;*
- (v) *Valorizar a excelência na educação & formação como factor competitivo decisivo, de ciclo curto e resposta rápida, exigindo novos modelos de organização e financiamento;*
- (vi) *Qualificar, flexibilizar e diferenciar as estruturas empresariais da actividade comercial, no quadro mais geral da valorização da dinâmica de consumo como factor de progresso económico.*

Novembro 1999

Augusto Mateus

A INTERNACIONALIZAÇÃO COMO OBJECTIVO ESTRATÉGICO PARA O DESENVOLVIMENTO COMPETITIVO DA REGIÃO DE LISBOA

O processo de globalização, enquanto integração em profundidade de espaços económicos onde a legitimidade política democrática continua a fundamentar-se, no essencial, em referenciais nacionais, embora no quadro de uma crescente afirmação das realidades infranacionais (regionais e urbanas) e supranacionais na construção de novos modelos de governança, tem sido moldado por três grandes princípios:

- Um princípio de **diferenciação territorial**, ancorado pela afirmação de vantagens competitivas específicas em espaços regionais que se configuram como “distritos industriais”, onde redes de cooperação empresarial, nomeadamente de PME’s, alimentam modelos de especialização na produção para o mercado mundial de bens transaccionáveis diferenciados segundo formas de concorrência monopolística;
- Um princípio de **desintegração vertical**, ancorado pelo desdobramento das múltiplas actividades de produção e distribuição ao longo de cadeias de valor globalizadas ou, pelo menos, “continentalizadas”, onde conglomerados empresariais transnacionais ou, pelo menos, multi-mercado, vão optimizando custos e tempos de resposta às necessidades dos mercados através de sucessivas deslocalizações e realocações dessas mesmas actividades parciais subordinadas, acompanhando as oportunidades de custos dos factores abertas pelas sucessivas vagas de economias emergentes e/ou em transição;
- Um princípio de **modularidade de processos e produtos**, ancorado pela capacidade de empresas e instituições de I&D de partilharem referências e códigos científicos e tecnológicos numa perspectiva “forward-looking”, onde empresas inovadoras, integradoras vão dando corpo a novas formas de produção global (“made in world”) de produtos que chegam aos mercados através de cadeias de actividades polarizadas pela mobilização do conhecimento no quadro de lógicas de dominante técnica e comercial, simultaneamente mais complexas e equilibradas.

O processo de globalização acelerou-se, por outro lado, com base na:

- Afirmação de **actividades logísticas** complexas e integradas, que se traduziram numa redução muito significativa dos custos e tempos de transporte;

- Generalização da utilização das **tecnologias de informação e comunicação**, e das redes que a suportam, que se traduziram numa revolução profunda, quer nas condições de produção, difusão e acesso ao conhecimento, quer nas possibilidades de interactividade económica e empresarial em tempo real;
- Progressiva consolidação do **turismo** como primeira e mais relevante “indústria global”, em termos quantitativos, gerando novos mercados a um ritmo ainda em aceleração (os fluxos turísticos globais devem mais do que duplicar nas duas primeiras décadas do século XXI)
- Liderança da **esfera financeira** em termos de dinamismo económico, arrastada, nomeadamente, quer pela financiarização dos activos impulsionada, também, pelo envelhecimento da população e pelas novas formas de gestão dos fundos de pensões, quer pela globalização dos mercados imobiliários, gerando uma conjuntura sem precedentes de inflação baixa e disponibilidade de acesso às poupanças à escala mundial.

A estratégia da Região de Lisboa, no horizonte 2020, não pode, neste quadro, deixar de colocar a internacionalização como um dos seus principais objectivos, e, sobretudo, de o fazer de uma forma acertada com o tempo e o espaço das acções a desenvolver.

Para a Região de Lisboa o objectivo estratégico da internacionalização deve ser um objectivo de (re)qualificação das funções desempenhadas à escala nacional, ibérica, europeia e mundial, construindo vantagens competitivas duradouras através de escolhas pragmáticas e especializadas.

As grandes linhas dessas escolhas são, em nossa opinião, as seguintes:

- Prestar grande atenção à participação nos movimentos de globalização assentes no princípio de **modularidade de processos e produtos**, isto é, participar no “made in world”, como forma de acelerar a sua emergência na economia baseada no conhecimento;
- Prestar grande atenção às **actividades logísticas**, seja como forma de defender as actividades assentes no princípio de desintegração vertical (a indústria automóvel e a Península de Setúbal constituem os melhores exemplos na região), seja como forma de encontrar funções internacionais globais qualificadas no terreno da intermediação (Portugal e a Região de Lisboa têm uma aptidão histórica e futura muito relevante para este tipo de posicionamento – “Flandres do Sul”);

- Prestar uma atenção global decisiva ao **turismo** como grande alavanca de internacionalização da região em articulação, quer com a afirmação de iniciativas e estruturas de negócios, congressos, feiras e exposições, quer o desenvolvimento das indústrias criativas e culturais, quer com uma aposta de grande qualidade arquitectónica e ambiental no sector imobiliário;
- Acelerar drasticamente a **internacionalização das instituições de ciência, educação, investigação e serviços avançados**, em particular das universidades, utilizando a harmonização europeia em curso como alavanca para a sua afirmação internacional na produção de conhecimentos e na captação de alunos.

Abril 2006

Augusto Mateus

ESTUDO SOBRE O DESENVOLVIMENTO ECONÓMICO E A COMPETITIVIDADE URBANA DE LISBOA

Sumário Executivo

Principais recomendações para a renovação da competitividade urbana de Lisboa

1. Analisadas as dinâmicas e as características da configuração da competitividade urbana da (e na) cidade de Lisboa importa agora, tendo em conta o objectivo de, nesta vertente parcial, suportar a (re)formulação das grandes regras de ordenamento urbanístico da cidade, isto é, de orientar e apoiar as decisões relativas à articulação das políticas “preventivas” e “curativas”, à articulação entre critérios de estímulo e critérios de restrição, à articulação entre diversidade e adaptabilidade e à articulação entre flexibilidade e rigidez, formular um conjunto de recomendações que possam ser úteis, sem se substituírem à esfera própria do processo democrático, político e institucional, de decisão.
2. As recomendações que a seguir se formulam partem das grandes conclusões do presente estudo que, no plano estratégico, se podem condensar sistematizar em torno de três ideias e desafios fundamentais:
 - (1) **A renovação das bases competitivas da cidade de Lisboa é absolutamente necessária** e deve ser prosseguida através de um duplo corte com alguma tradição da formulação estratégica no nosso país, isto é, deve ser prosseguida com base num modelo de **actividades económicas com futuro** (a competitividade urbana de Lisboa obriga a uma efectiva e prática adopção dos paradigmas exigentes da “economia baseada no conhecimento” e da “aprendizagem ao longo da vida” e não a uma mera tentativa de melhoria dos modelos “herdados” do passado) e com base no **contexto europeu e internacional** (a competitividade urbana de Lisboa tem como elementos centrais de “benchmarking” as maiores e melhores aglomerações urbanas europeias e ibéricas e não as outras aglomerações nacionais);
 - (2) As dinâmicas em acção na cidade e na área metropolitana, embora representando processos de transformação bastante significativos, revelam **duas dificuldades de alcance estratégico**, que limitam o desejável **equilíbrio entre a competitividade e a coesão económica e social**, e que importa colmatar ao nível das políticas públicas, nomeadamente na sua componente de regulamentação, ordenamento e regulação, de forma ousada e determinada. São elas:

- A **fraca articulação entre as diferentes actividades** que podem conduzir a processos de fertilização cruzada de formas qualificadas e sustentadas de competitividade económica, isto é, “círculos virtuosos” de promoção de formas de eficiência colectiva. O estudo identificou dois terrenos principais de preocupação, isto é, a necessidade de uma maior articulação entre a “cidade do conhecimento” e a “cidade empresarial”, por um lado, e no seio da “cidade da cultura, do turismo e do lazer”, por outro lado;
 - A **difícil convivência entre o desenvolvimento das funções empresariais e das funções residenciais** na sua tripla expressão dos processos de ocupação desordenada de zonas inicialmente residenciais pela terciarização da cidade, de expansões residenciais promovidas ou planeadas sem espaços adequados de localização de actividades empresariais e de expansões ou intervenções terciárias sem a densidade e as infra-estruturas de suporte necessárias para configurarem pólos de emprego com massa crítica suficiente e sustentável.
- (3) O **redimensionamento quantitativo e qualitativo** da cidade de Lisboa constitui um desafio de grandes proporções para a sua afirmação coerente num futuro marcado pelo reforço das realidades metropolitanas, pela diferenciação dos modelos de desenvolvimento regional à escala nacional e pelas crescentes exigências competitivas forçadas pela natureza da concorrência empresarial na União Económica e Monetária Europeia.

A cidade de Lisboa necessita de “sair” da lógica das duas últimas décadas, traduzida numa perda (sofrida) de população e de emprego, para “entrar” na lógica (planeada) de crescimento controlado da população e do emprego, não como fim em si, mas como meio para poder assegurar a viabilidade de um novo modelo nacional de desenvolvimento económico e social, nos planos interno e internacional, isto é, a construção de **uma Lisboa “menor” para o país** (menor centralização) e **“maior” para a Europa** (maior competitividade nas actividades globais).

O desafio central deste redimensionamento global da cidade de Lisboa é, assim, o da criação de condições para a afirmação de uma **qualidade estratégica nacional e internacional, desbloqueando, diversificando e facilitando a instalação de pessoas e de empresas** portadoras de modelos de habitação, consumo, lazer, produção e criação de riqueza ancorados no conhecimento, na tecnologia, na comunicação e na competitividade não-custo.

Este desafio só pode ser vencido com regras e práticas de gestão pública que, com equilíbrio e sentido regulador, sejam capazes de promover “sítios” e modelos de habitação e localização actividades empresariais dotados de qualidade, flexibilidade, preço competitivo e margem de expansão.

3. A revisão de um instrumento como o PDM deve assumir, à luz da busca de uma maior competitividade urbana para a cidade de Lisboa, uma forma viva, concreta e pragmática de enquadramento, orientação e regulação dos movimentos e dinâmicas em curso, e não uma forma normativa abstracta desenraizada desses movimentos e dinâmicas.

As recomendações que se fazem de seguida procuram traduzir linhas de desenvolvimento desta abordagem que resultam dos resultados do estudo desenvolvido, procurando dar corpo e concretizar as três ideias/desafios atrás enunciados através de objectivos específicos apoiados em exemplos de “projectos” de natureza estruturante que possam, de algum modo, ajudar a perceber as mudanças e rupturas necessárias para uma efectiva renovação das bases competitivas da cidade de Lisboa.

Os seguintes 9 objectivos, ideias e “projectos” estruturam as **grandes recomendações** do estudo sobre a competitividade urbana da cidade de Lisboa:

- (1) **Alargamento do espaço interior da cidade**, consagrando as transformações recentes produzidas, quer ao nível da cidade, quer ao nível da área metropolitana, pelo “ciclo da democratização” e pelo “ciclo da plena integração europeia”, o que significa:

- *Afastar ainda mais para fora do concelho, mas dentro da área metropolitana, a “cidade logistica” (a efectiva gestão integrada dos portos de Lisboa e Setúbal, com a passagem de algumas operações para a zona de Setúbal, valorizando a sua especialização industrial, mas sem criar uma Lisboa sem porto, a mudança da Estação Ferroviária Central de Lisboa (Santa Apolónia) para uma localização menos central, em articulação com o Terminal/Interface da linha de Alta Velocidade e uma decisão definitiva sobre a configuração e localização efectivas do Aeroporto Internacional de Lisboa (novo ou redimensionado) para a próxima geração (25-30 anos), constituem outros tantos exemplos de “projectos” decisivos para o futuro de Lisboa que, de algum modo, é preciso enquadrar na revisão do PDM prevendo, nomeadamente, as condições de utilização futura dos espaços desocupados por esses eventuais “projectos”);*

- *Tornar interiores as expansões residenciais periféricas mais recentes, alargando substancialmente o espaço urbano organizado e consolidado da cidade e fazendo evoluir o seu “lugar geométrico” para Nordeste (a conclusão rápida da rede integrada CREL / CRIL / Eixo Norte-Sul / A2 / A1 / A8 / A5 / IC19 / Ponte 25 Abril / Ponte Vasco da Gama permitiria a transformação do grande eixo viário, que atravessa a cidade com funções de distribuição regional de tráfego e separa a cidade interior, a sul, e a cidade exterior, a norte, isto é, a “2ª circular” em avenida urbana com margens ocupadas de forma diversificada, isto é, envolvendo, habitação, comércio, lazer, passeio público, ...);*
- (2) **Alargamento e requalificação dos espaços residenciais da cidade**, o que implica, quer a viabilização de um conjunto de intervenções “curativas” nas zonas mais antigas (“expansão residencial interior”), clarificando a articulação entre funções empresariais e residenciais, quer a definição de um conjunto de regras de prevenção e orientação, nas zonas residenciais mais recentes (“expansão residencial exterior”), garantindo a sua modernização e a densificação dos serviços às famílias e das formas de comércio especializado de proximidade sem limitar, no entanto, a sua plena afirmação como zonas residenciais;
- (3) **Criação de novos espaços de desenvolvimento da cidade dos serviços avançados**, o que implica, quer a densificação e potenciação das tendências em curso nesse sentido (o eixo António Augusto Aguiar/José Malhoa constitui um bom exemplo), quer a definição de espaços novos de alargamento das actividades terciárias na cidade, através da combinação de regras adequadas de edificação (altura, estacionamento, zonas comerciais de apoio e zonas de serviços e escritórios, ...) com infra-estruturas, igualmente adequadas, de mobilidade de pessoas e informação, nomeadamente (a abertura de um novo eixo terciário na zona oriental da cidade, no espaço entre o Areeiro e Beato, ajudando a desbloquear a ocupação dessa zona da cidade e racionalizando o atravessamento ferroviário do Tejo, constitui um “exemplo” da aplicação deste modelo de combinação de novas regras com iniciativas no plano das infra-estruturas);
- (4) **Articulação das cidades do lazer, da cultura e do turismo**, o que implica o alargamento e a densificação de vários pólos globais de articulação destas actividades, potenciando as dinâmicas já reveladas, onde as formas de ligação ao Tejo se têm mostrado relevantes, até pelas condições privilegiadas de luz e clima da cidade.

Esses pólos globais que parecem estar, no essencial, esboçados, mas que ainda não possuem a densidade, a dimensão, a diversidade e a diferenciação necessárias, em particular por um quadro actual de forte concorrência internacional na disputa dos grandes fluxos turísticos, poderiam assumir a seguinte configuração:

- *Na zona ocidental o surgimento de um pólo global tenderia a ser polarizado pela cultura e pelo património (a transformação da zona de Belém, redesenhando o espaço envolvente da Torre de Belém, do CCB, dos Jerónimos, dos museus da Marinha, dos Coches e da Electricidade, da zona de exposições da antiga Cordoaria Nacional e do novo Centro de Congressos da AIP, dando-lhe uma total continuidade com a frente ribeirinha e eixos de alargamento até Santo Amaro e Algés (recuperando ideias e projectos definidos para a candidatura à “America Cup”) e permitindo a localização de novas iniciativas e equipamentos, exemplifica esta possibilidade);*
- *Na zona oriental a consolidação do projecto do Parque das Nações pode fazer surgir outro pólo global que tenderá a ser polarizado pela grandes exposições, mostras e espectáculos (o equilíbrio entre as funções residenciais e empresariais, a densificação da oferta hoteleira e a consolidação da qualidade e segurança do espaço público da zona constituem, no entanto, a par de decisões acertadas sobre as utilizações a dar a espaços como o antigo Pavilhão de Portugal na Expo98, factores críticos para que tal aconteça);*
- *Na zona central o surgimento de um pólo global poderia ser polarizado pela lógica do “passeio público”, do teatro e da Hotelaria (a mudança radical do desenho da Avenida da Liberdade, eliminando, por exemplo, as faixas laterais descendente e ascendente, em articulação com a renovação do Parque Mayer, criando um grande zona de grandes e amplos passeios públicos com vocação diurna e nocturna para os espectáculos, o lazer, a restauração e o comércio, consolidando, ao mesmo tempo, o seu anterior processo de terciarização, seja na sua dimensão de especialização hoteleira, seja na sua dimensão de localização privilegiada de centros de decisão empresarial, constituem outros tantos “projectos” que exemplificam este objectivo.*

(5) **Expansão significativa da cidade do conhecimento com base numa orientação para a satisfação de procuras externas alargadas**, o que implica:

- *O reordenamento global dos espaços dedicados ao ensino superior e à investigação, nomeadamente, com a consolidação e qualificação do grande pólo universitário central da cidade (no espaço entre Benfica e Alvalade), a viabilização, mais determinada e ousada, do segundo pólo em embrião na periferia ocidental (na Ajuda, “descendo” sobre a Boa-Hora, criando, eventualmente, condições para uma mais vasta modernização da Universidade Técnica e para uma qualificação das várias Universidades privadas sem soluções definitivas ou sustentáveis de localização) e, ainda, talvez com o desenvolvimento de projectos integrados mais ousados e complexos, onde a realocação de estabelecimentos mais antigos e centrais possa libertar espaços de valor suficiente para suportar o seu financiamento;*
- *A prossecução de uma orientação mais deliberada para as actividades de pós-graduação e para os modelos da “aprendizagem ao longo da vida” e uma nova orientação para um alojamento fácil, competitivo e de qualidade de uma população estudantil mais diversificada, exigente e internacional (a renovação/recuperação da habitação na Baixa, com base em modelos de arrendamento adequados, pode ser um bom exemplo para a alavancagem desta componente competitiva da cidade do conhecimento em articulação com a mais do que necessária revitalização do centro histórico da cidade);*
- *Uma nova atenção aos laboratórios, centros e unidades de I&D e C&T, de natureza pública, privada ou mista, seja em articulação com o reordenamento dos pólos universitários, seja, de forma obrigatória, com a construção de uma solução para o designado, mas ainda inexistente, pólo tecnológico do Lumiar (no espaço circundante das instalações do INETI).*

(6) **Renovação dos centros de criação de riqueza**, o que implica levar a sério a criação de condições para o reforço da captação de iniciativas empresariais no terreno da “economia baseada no conhecimento”, articulando rigorosamente as “cidades” empresarial e do conhecimento e investimento, também seriamente, nas modernas infra-estruturas de comunicação global, o que implica:

- Promover e facilitar a aglomeração de actividades inovadoras, intensivas em informação, conhecimento e competências, mais centradas na concepção, no desenho, na programação, na “customização”, na manutenção, e no serviço pós-venda, nomeadamente, isto é, a montante e jusante da mera fabricação, procurando chegar a pólos globais de articulação destas actividades (as “indústrias” do século XXI, isto é, as actividades que permitem “fazer transformar” e não as actividades isoladas de, simples ou complexa, mas estrita transformação);
 - “Mergulhar” num universo de “resposta rápida”, no plano das decisões administrativas, custo competitivo, no plano dos investimentos necessários, e ambiente de eficiência, no plano das condições de funcionamento, abastecimento e acesso a recursos específicos, humanos, tecnológicos e infra-estruturais (a renovação global dos “velhos” pólos industriais ocidental (Alcântara/Junqueira) e oriental (Beato/Marvila), fugindo da lógica imobiliária mais convencional (construção genérica de residências, escritórios e espaços comerciais, para criar “sítios” de excelência para a aglomeração destas novas indústrias, mais imateriais, mais criativas e mais indutoras de qualidade ambiental e urbana (onde pode caber uma maior ambição associada à língua portuguesa e à difusão internacional de conteúdos no quadro das actividades de comunicação e multimédia, por exemplo) constitui outro “projecto” que exemplifica a necessidade de regras mais flexíveis e adaptáveis para o PDM).
- (7) **Aproximar de forma controlada**, participada e criativa **a lógica de “tempo contínuo” das cidades globais internacionalizadas** através regras de **utilização conjunta racional e diversificada** de certos espaços e zonas com base em regras de convivência entre as funções residenciais e as funções empresariais, por um lado, e entre diferentes actividades económicas, por outro lado. Estas regras obrigam a regulamentar de forma mais racional a logística interna da cidade (os horários das cargas e descargas constitui um bom exemplo) e definir com maior rigor as configurações de espaços comuns e infra-estruturas de apoio nos diferentes tipos de edifícios. Esta abertura na revisão do PDM poderia favorecer a construção de uma cidade mais animada (feiras, exposições e outras manifestações de pequena e média dimensão) e mais equilibrada na articulação entre o dia e a noite enquanto “tempos” de actividade económica;

- (8) **Potenciar a renovação do “ciclo de vida” dos bairros históricos**, como forma de reagir ao processo depressivo e de perda que atravessa o centro histórico, o que implica articular processos de consolidação de “desenhos”, mais ou menos espontâneos, de novas especializações e actividades (a evolução do “Bairro Alto” constitui um exemplo replicável sob outras formas noutros bairros de reconfiguração da base das actividades económicas) ou de novos fluxos de renovação demográfica (a evolução mais recente de “Campo de Ourique” constitui outro exemplo que evidencia a necessidade de regras mais pragmáticas e flexíveis de renovação dos edifícios e das habitações para acelerar e consolidar estes movimentos de renovação), com processos de facilitação de intervenções mais substanciais e planeadas combinando modernidade e tradição o que leva a considerar, nomeadamente:
- Facilitar a conservação de centros de decisão numa lógica de localização de prestígio através de parcerias centradas na recuperação e valorização do património edificado;
 - Privilegiar um modelo de “repovoamento” jovem da zona da Baixa e das suas ligações às charneiras urbanas viabilizando lógicas de arrendamento em habitações de qualidade mas não necessariamente amplas;
 - Viabilizar um pólo de actividades em torno da reabilitação urbana que reuna quer novas e velhas competências e tecnologias, associadas ao restauro, à reabilitação, à recuperação e manutenção do património, quer novas e velhas profissões no trabalho de materiais como, por exemplo, madeira, o metal, a pedra, o vidro, o azulejo, a cerâmica, os tecidos, quer, ainda, novas e velhas competências na preservação da memória e do património colectivo (fotografia, desenho, cinema, ...)
- (9) Criação de **novos projectos de reestruturação urbana planeada** em espaços não ocupados, vagos ou desactiváveis **de dimensão crítica apreciável**, procurando potenciar a experiência acumulada por duas empresas/organizações relevantes da cidade (EPUL e PARQUE EXPO) e criar terreno fértil para a projecção, na cidade de Lisboa, de projectos de arquitectura de excelência.

O que, para além de exigir uma atitude voluntarista das autoridades da cidade e uma vontade e capacidade efectiva e significativa de investimento, exigiria, também, formas inovadoras de regulamentação (planos directores específicos, aprovados em sintonia com o PDM, mas podendo incluir regras próprias combinando adequadamente “permissões” e “restrições”, potenciando e ampliando, aliás, a ideia das “zonas de oportunidade” que pode acolher bem projectos de reestruturação de menor dimensão) e de desenvolvimento de parcerias entre o sector público e a iniciativa privada.

Fevereiro de 2004

Estudo realizado para a CML
Instituto Superior de Economia e Gestão (ISEG)
Coordenador Augusto Mateus