

n.02





- 6 a fusão dos concelhos do porto e de vila nova de gaia: nota de reflexão temática sara sucena universidade fernando pessoa
- 12 (in)fusão de territórios luís pinto de faria – universidade fernando pessoa
- 18 porto e vila nova de gaia num só concelho: reflexão a partir da recente evolução demográfica e habitacional da área metropolitana do porto rui leandro maia universidade fernando pessoa
- 40 porto e gaia, a ilusão sobre uma fusão antónio pérez babo universidade do porto

indice

- 54 porto e gaia: uma só cidade, um só concelho? para uma agenda da discussão alberto manuel botelho de miranda universidade do porto
- 62 um desenho novo para um novo território manuel correia fernandes universidade do porto
- 70 o "porto-gaia" e a cidade-metrópole contributo para responder à necessidade de reorganização do território metropolitano josé a. v. rio universidade do porto
- 86 a governância dos territórios e as novas políticas urbanas: tópicos para um debate mais alargado paulo conceição universidade do porto
- 100 a fusão dos espaços urbanos ou a sua gestão integrada rosa cortez
- 106 fusão porto vila nova de gaia por que não um referendo local? miguel branco-teixeira universidade fernando pessoa dulce andreia gomes
- 124 manifesto digital para o espaço público luís borges gouveia universidade fernando pessoa

editorial

Neste número da Revista "A Obra Nasce" debate-se a eventual Fusão dos Concelhos do Porto e de Vila Nova de Gaia, na perspectiva de equacionar as suas vantagens e os seus inconvenientes por quem mais informadamente, a um nível académico, técnico ou político, possa sobre o assunto produzir reflexões desapaixonadas e fundamentadas.

Não fruto do acaso, a escolha do tema surge da vontade da Revista, extravasando um papel estritamente académico, se colocar numa posição mais interveniente no contexto da Arquitectura e do Urbanismo, mas igualmente da pertinência da sua discussão, aberta e sem preconceitos, que a resposta a novos desafios de índole diversa torna urgente enfrentar, no panorama nacional e internacional, neste virar de século que parece coincidir com a consciencialização de novos paradigmas.

No âmbito em causa, porque cientes da complexidade e transdisciplinaridade envolvidas, elegeram-se e convidaram-se para participar destacados académicos de diferentes formações, técnicos com experiências em diversas áreas disciplinares e políticos actuantes em cargos significativos independentemente das facções representadas. Uns aceitaram, outros não... Apresentam-se, portanto, as perspectivas individuais de quem entendeu poder enriquecer um debate que, longe de se pretender encerrado, ganha contornos e se concretiza em plataformas e segundo parâmetros mais objectivos de confronto e de avaliação.

Sendo público que a conjectura em análise foi já formulada diversas vezes, por variados actores e nas mais diversas circunstâncias, e quase sempre sob pretextos de carácter eminentemente pragmático, como uma maior eficiência na gestão autárquica, uma maior competitividade com outros pólos urbanos, ou um eventual incremento na eficácia dos actuais instrumentos de planeamento urbano, parecenos claro, no entanto, que este tema nunca tinha sido objecto de um nível de sistematização como o que, se crê, é aqui alcançado.

No essencial, estamos certos de que a congregação dos diferentes, e por vezes antagónicos, pontos de vista criou (mais) uma oportunidade para reflectir!

Os editores

a fusão dos concelhos do porto e de vila nova de gaia: nota de reflexão temática

sara sucena

mestre assistente, faculdade de ciência e tecnologia, universidade fernando pessoa

ssg@ufp.pt

RESUMO

O texto reflecte sobre alguns dos aspectos que, caracterizando a realidade actual, justificam a oportunidade e o interesse de fusões territoriais de índole político-administrativa. No entanto, a menor importância atribuída a limites físicos como fronteira de algumas relações não significa o desaparecimento de outras que naqueles se fundamentaram, que o tempo sedimentou e que os "desejáveis" processos de fusão terão de questionar e de enfrentar.

PALAVRAS-CHAVE: sistemas urbanos, urbanidades contemporâneas, território dos fluxos, complexidade, confins.

ABSTRACT

In this text we make a reflection about some of the aspects that justify the opportunity and the interest of territorial fusing of politician-administrative nature, regarding the current reality. However, the smaller importance of the physical limits, as border of some relations, does not mean the disappearance of others which are funded, exactly, in those limits. And this is a matter that those "desirable" processes of fusing have to question and to deal with.

KEYWORDS: urban systems, contemporary urbanities, territory of the flows, complexity, borders.

I. Enquadrar o tema em discussão e a sua pertinência significa (também) afastarmo-nos da específica contingência espacial em análise e pensá-lo num âmbito territorial mais abrangente.

Significa reconhecer que a realidade urbana já não se restringe ou é exclusiva das cidades, tal como há poucas décadas as conhecíamos, mas, englobando-as, extravasa-as tentacularmente diluindo essas entidades, antes cerradas e delimitáveis, numa globalidade construída. Significa ainda admitir a capacidade mutante destas realidades enquanto partes de sistemas, de que dependem e que alimentam, aos quais é inerente a noção de (maior) complexidade (social, funcional, económica ou política) e da qual são, seguramente, reflexo. Significa, finalmente, aceitar que o fenómeno urbano emergente exige a redefinição de conceitos e de instrumentos que permitam compreender e agir sobre o que Nuno Portas (2003: 227) designa como "multiforme território das urbanidades contemporâneas".

Referimo-nos ao «território dos fluxos» e das redes que os suportam, dos fluxos de informação através de plataformas físicas e virtuais, dos fluxos de trânsito ligados à circulação de pessoas, bens e actividades, mas, em particular, à sua específica configuração na realidade. O ênfase coloca-se nas novas formas com que o território se (re)formata, reagindo a factores, por separado, identificados, mas que, quando sobrepostos, se revelam pouco inteligíveis. O cruzamento de fluxos reflecte-se, assim, num território estruturado em âmbitos mais relacionais do que formais, espelho desse "desequilíbrio", através das formas físicas que o constroem.

Relação e forma, ou relações e formas resultantes, embora constituam as palavras-chave que parecem permitir-nos aceder às lógicas subjacentes ao novo desenho espacial da urbanização (aqui entendida em sentido lato), traduzem o que sabemos ser causa e efeito, mas tão só.

2. Um dos aspectos que mais evidente e consensualmente caracteriza as transformações territoriais que afectam de modo generalizado todos os países do mundo é a expansão da urbanização. Independentemente das formas próprias que a mesma toma na dependência de especificidades nacionais ou continentais, o domínio do «urbanizado» sobre o «não urbanizado» tem-se afirmado como um facto, quer se chame a essas novas realidades ainda e simplesmente cidade, quer se inove nas designações que pretendem captar as diferenças relativamente à de ontem e, simultaneamente, mantê-la como referencial.

Ao longo do século XX, num processo que articula fases diferenciadas de urbanização, por crescimento e decréscimo, concentração e desconcentração (Hall et al. in Dematteis, 1999), grandes extensões de território foram sendo marcadas por manchas de edificação, hoje globalmente entendidas como «contínuas»¹. Dematteis (1999: 30) associa estas novas realidades territoriais a uma recente "representação da periferia urbana", a "da cidade pós-fordista", que deixa entender como uma evolução dos modelos de suburbanização anglo-saxónico e europeu, na actualidade, tendencialmente convergentes "num modelo único de «cidade sem centro»" (Dematteis, 1999:17-30).

No entanto, ainda que, fisicamente, a expressão deste «sistema», caracterizado pela ocupação extensiva do território, possa apontar a influência dominante do primeiro modelo (anglo-saxónico) sobre o segundo (europeu), esta nova configuração, segundo Soja (2001: 242), afasta-se da ideia de suburbanização uma vez que "se complexifica por ligações e interdependências entre a cidade central e espaços de relativa autonomia da região metropolitana".

Estabelecendo uma das mais referenciais designações que pretendem reter esta ideia de "fim da Era da Metrópole" (Soja, 2001) associada a um novo "Tipo urbano dominante", Ascher (2001: 53) identifica-o como um "sistema metapolitano" definido por "[...] um duplo processo de metropolização e de formação de novos tipos de territórios urbanos, as metapolis [...] vastas conurbações, distendidas e descontínuas, heterogéneas e multipolarizadas." (Ascher, 2001: 57-8)

Descrevendo a configuração urbana emergente aproximadamente nos mesmos moldes, Nuno Portas releva (2003: 227-8) dois aspectos distintivos, de cisão entre esta e a cidade de meados do século passado. Por um lado, "[...] a passagem da monocentralidade ao policentrismo [...]."; por outro,

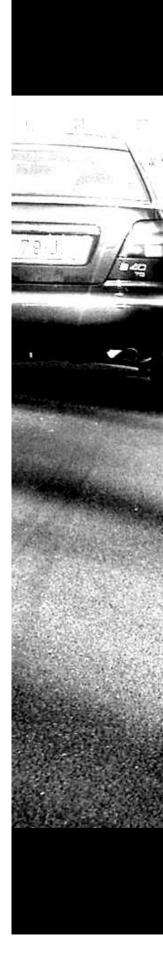
- [...] as rupturas morfológicas [...] de descontinuidade e fragmentação ou difusão das distintas partes que por razões funcionais ou outras, decompõem a actual aglomeração ou região urbana, que mesmo assim mantém relações internas suficientemente estreitas para ser percebida como uma mesma entidade urbana.
- **3.** A «metapolis», de Asher, na sua característica de heterogeneidade, ou a «cidade extensiva», de Portas, na sua forma territorial alargada e fragmentada têm, portanto, subjacente a ideia de *divisão*. Aliada a esta, o seu entendimento como "entidade urbana" não lhe retira, antes reforça, uma das condições essenciais que antes entendíamos concentrada na «cidade»: a *diversidade* cultural, social, funcional, arquitectónica, ou outra(s), sedimentada por tempos longos de construção. Divisão e diversidade estão, além do mais, na base da sua formação porquanto a "[...] metapolização, como a globalização, induz um duplo processo de homogeneização e de diferenciação [...]." (Ascher, 2001: 59)

Hoje, no entanto, face às novas dimensões espaciais e organizacionais destas «entidades», à sua complexidade e também aos diversos tempos de *construção*, identificar essa mesma característica, a diversidade, exige um maior (e paralelo) trabalho de escalas; implica assumi-la como pressuposto na grande (macro) escala mas descobri-la, na sua multiplicidade, na pequena (micro) escala. Significa identificar diferenças e *delimitá-las* o que, se por si só nem sempre é fácil, mais difícil ainda se torna fazer coincidir esses limites com os institucionais, de jurisdições estabelecidas quando as *regras* de estruturação territorial eram outras e bem mais claras do que as actuais.

Na verdade,

- [...] esta cidade difusa, esta cidade não limitável e sem confins, é também a cidade dos confins. Confins e divisórias que são, em primeiro lugar, sociais e funcionais e, em segundo lugar, políticas e administrativas. [...] A especialização funcional, a segregação social e a fragmentação administrativa alimentam-se mutuamente para levantar e reforçar um labirinto de confins na cidade sem confins. (Nel-lo, 1998: 49, 53)
- **4.** Se pensarmos no âmbito geográfico mais próximo, a observação da realidade territorial de fronteira entre Portugal e Espanha, certamente não cessa de nos surpreender com as semelhanças, mais do que com as diferenças; mas não apenas nesse confim administrativo a constatação tem lugar.

A identificação de uma "Cidade Difusa do Noroeste Peninsular" (FAUP, 2002) supõe, não apenas a grande continuidade física entre Vagos e Galiza, como a existência de relações organizacionais e estruturais entrecruzadas nesse território alargado, tal facto permitindo reconhecer, para além destas e das diferenças por elas geradas, unidades tipo-morfológicas que, quer no sentido Norte-Sul, quer no sentido Nascente-Poente, extravasam outros limites de jurisdição territorial.





A própria ideia, temporalmente anterior, que consubstanciou as Áreas Metropolitanas de Lisboa e do Porto, e que mais recentemente evoluiu para as designações propostas pelo DL n.º 10/2003, de 13 de Maio, decorre daquela constatação e tem subjacente a necessidade de outros olhares que possam compreender e agir sobre realidades territoriais mais vastas do que a municipal, e a outras escalas. No entanto, importante será

[...] recordar, com Francesco Indovina, que ao estudar os problemas da cidade difusa «não é indiferente, de modo algum, analisar o que é que se difunde e o que é que se concentra.» E, sobretudo, [...] mostrar como as velhas barreiras (limites, confins...) perduram na nova realidade urbana sob formas diversas. (Nel-lo, 1998: 50)

Será este um dilema a acrescer ao debate da eventual fusão Porto-Gaia: reconhecer e avaliar também as implicações que, transcendendo a união dos dois espaços e a criação de uma única identidade político-administrativa, mas dela decorrentes, afectam outras (micro) identidades fomentadas, exactamente, nessa divisão territorial que o tempo sedimentou.

notas

I. Contínua, num sentido lato, sem que tal exclua a existência de «vazios» e/ou de espaços de maior densidade concentrada em altura e/ou superfície; a sensação de continuidade resulta, antes, da relação entre construído e não construído e da sua proporção (no caso, dominado pelo construído) em termos de ocupação espacial.

referências bibliográficas

ASCHER, François (2001). Les Nouveaux Principes de l'Urbanisme: La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour. Éditions de l'Aube.

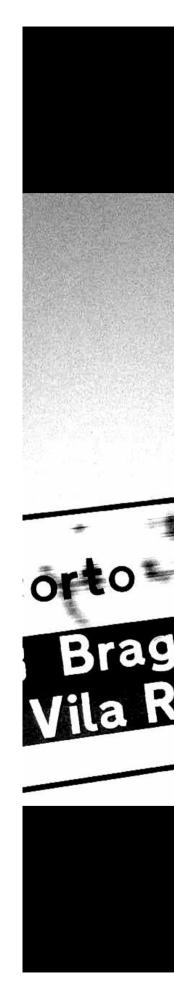
DEMATTEIS, Giuseppe (1998). "Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades latinas". In Monclús, Francisco Javier (ed.). *La ciudad dispersa: Suburbanización y nuevas periferias*. Barcelona: CCCB, pp.17-33.

FAUP: Faculdade de Arquitectura da Universidade do Porto (2002). Cidade Difusa do Noroeste Peninsular – Peninsular. Vol.II. Porto (trabalho não publicado).

NEL-LO, Oriol (1998). "Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y limites administrativos en la ciudad difusa". In MONCLÚS, Francisco Javier (ed.). La ciudad dispersa: Suburbanización y nuevas periferias. Barcelona: CCCB, pp. 35-57.

PORTAS, Nuno (2003). "De una ciudad a otra: perspectivas periféricas". In RAMOS, Ángel Martin (ed.) (2004). Lo urbano en 20 autores contemporáneos. Barcelona: Edicions UPC, pp.221-9.

SOJA, Edward W. (2002). *Postmetropolis: Critical Studies of Cities and Regions*. Blackwell Publishing (1^a ed. 2000).





(in)fusão de territórios luís pinto de faria

mestre assistente, faculdade de ciência e tecnologia, universidade fernando pessoa

lpintof@ufp.pt

RESUMO

Este artigo questiona a legitimidade metodológica de uma hipotética fusão das cidades do Porto e de Gaia no contexto do panorama histórico, cultural e disciplinar que a informa.

PALAVRAS-CHAVE: porto, gaia, fusão, local, global, processo, holísmo.

ABSTRACT

This paper, queries about the legitimacy of a hypothetic fusion between the cities of Porto and Gaia in the context of the historical, cultural e disciplinary panorama in what it is informed.

KEYWORDS: porto, gaia, fusion, local, global, process, holism.

Apesar de detectarmos no Renascimento o início da chamada «revolução científica», apenas entre os séculos XVIII e XIX, após um longo período de lenta fermentação tecnológica, de acumulação de saberes e de experiências, foram reunidas as condições sociais, económicas e culturais necessárias ao espoletar de uma verdadeira rotura paradigmática, na qual a revolução industrial foi apenas um dos sintomas.¹

Fosse dirigida ao progresso e à produtividade, fosse numa linha de continuidade concentrada em objectivos humanistas, foi neste contexto que a então recente disciplina do Urbanismo², imbuída já no espírito da ciência moderna, procurou equacionar o rápido crescimento dos grandes centros urbanos, a reestruturação dos sistemas produtivos, o aperfeiçoamento dos meios de comunicação bem como os novos modelos económicos associados à recente industrialização, enquanto factores determinantes à emergência de um novo modo de pensar e fazer cidade.

Suportados na lógica mecanicista e no pensamento linear matemático da cultura analítica pós-industrial, a arquitectura e o urbanismo empenharam-se desde então na apresentação de novos modelos de acção sobre o território que, assentes numa perspectiva reducionista³ da realidade, constituíram o arquétipo racionalista do grosso da produção urbana do século XX.

Hoje, quarenta anos depois do Congresso (CIAM, 1928), descobrimos que aquelas propostas tornaram-se casas, bairros, subúrbios e cidades, manifestações palpáveis de um abuso perpetrado primeiro nos pobres e depois nos 'menos pobres': álibis culturais para a mais feroz especulação económica e a mais obtusa ineficiência política [...] nós temos o direito de perguntar porquê que a habitação deverá ser o mais barata possível [...] porquê que no lugar de fazermos todos os esforços para as reduzir aos níveis mínimos de áreas e materiais nós não procuramos fazê-las espaçosas, protegidas, isoladas, confortáveis, bem equipadas, ricas em oportunidades de privacidade, comunicação, convívio e criatividade. De facto ninguém pode ficar satisfeito com a resposta que apela à necessidade de contenção dos custos pois todos sabemos quanto gastamos em guerras, construção de mísseis e em sistemas antibalísticos [...] ⁴

No entanto, após a Segunda Guerra Mundial, o desapontamento generalizado com a máquina, com a tecnologia ou com o saber doutrinário, desencadeou um clima cultural no qual se reordenaram pontos de vista éticos e estéticos, aliados a uma nova concepção do indivíduo e da sociedade. Como refere Ignasi de Solà-Morales, os novos termos da linguagem do Existencialismo, como «humanismo», «emoção», «crescimento espiritual», «autêntico» e «válido», aparecem então na cena da arquitectura e do urbanismo⁵, acrescentando ao debate modernista novos níveis de complexidade relacional que não mais pararam de se intensificar.

Hoje, nesta nova transição de século, o rápido crescimento dos grandes centros urbanos⁶ bem como a reestruturação do sistema produtivo (o chamado pós-fordismo), o desenvolvimento dos meios de comunicação (as novas tecnologias da informação), os novos modelos económicos (a globalização), a industrialização moderna (a informática e a robótica), bem como as novas ciências (as ciências emergentes), configuram um cenário passível de comparação com o verificado na viragem de século antecedente, sugerindo, por analogia, que nos voltemos a questionar sobre uma nova rotura paradigmática, ressonante do actual momento de transformação, transversal às várias disciplinas e, a nosso ver, preponderante na redefinição do modo de pensar e fazer cidade.

As utopias de Ebenezer Howard, Le Corbusier ou Archigram, as várias tentativas para a idealização de uma cidade planeada de raiz, como Chandigarh ou Brasília, ou mesmo as sínteses racionalistas sobre o desenho, a tipologia, a morfologia

e a gestão do território, desenvolvidas nos anos 70 por homens como Aldo Rossi, Carlo Aymonino ou Vittorio Gregotti, parecem hoje, isoladamente, cada vez menos significantes no contexto da chamada cidade difusa, dos novos desafios sociais e políticos, das novas provocações económicas ou do novo repto ambiental, precipitando a disciplina da arquitectura na urgência da reinterpretação e aprofundamento do modo como se integra e relaciona com o território.

O carácter indissociável dos vários níveis da realidade que hoje sabemos informar o território, percebidos como cada vez mais complexos, mutáveis e interconectados, é já incompatível com qualquer modelo estático de execução assente sobre divisões administrativas estanques ou selecções sociais abstractas, exigindo, pelo contrário, uma visão de projecto arquitectónico/urbano fundamentado numa nova lógica de processo.

Desta perspectiva, a intervenção tanto pode incidir sobre as infra-estruturas, sobre níveis de utilização do solo ou sobre o aspecto visual do espaço urbano, como sobre aspectos particulares da realidade política, social e cultural que lhe são intrínsecos, sendo que em qualquer caso, estes níveis de intervenção não são passíveis de se inscreverem necessariamente num único modelo global de execução, nem tão pouco em limites espaciais precisos mas abstractos, previamente definidos administrativamente sobre o território.

Neste contexto, a hipótese da fusão dos concelhos do Porto e de Vila Nova de Gaia, percebida como um esforço de (re)ligação metodológica entre aspectos que constituem uma mesma realidade urbana alargada, será então uma solução viável para a minimização dos modelos mais racionalistas de intervenção sectorial sobre a realidade?

Será a fusão administrativa de duas cidades o necessário garante ou, pelo menos, um real incentivo à emergência de uma nova filosofia holística de intervenção sobre o território?

Parece-nos que não.

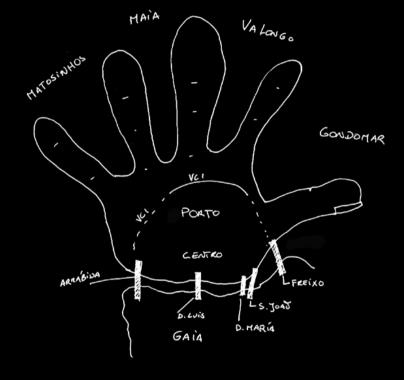
Se, por um lado, não nos parece necessário pôr em causa a independência das partes para garantir o todo, por outro, estamos convictos que, do ponto de vista urbanístico, pensar neste caso concreto, nesse todo, não será certamente pensar apenas nas cidades do Porto e de Gaia.

Mesmo que conjecturássemos apenas sobre uma eventual reconfiguração administrativa que visasse somente a potenciação das sinergias existentes entre diferentes aglomerados urbanos que configuram contínuos urbanos, porquê cingirmonos a estas duas cidades e não a outras igualmente cúmplices na qualificação da Área Metropolitana do Porto?

Não estaremos simplesmente a ponderar a hipótese de alargar a área de intervenção de um mesmo modelo de gestão do território, sem no entanto questionar sobre a sua capacidade de integrar os referidos níveis de complexidade do novo ecossistema urbano?

Na nossa opinião, a questão de uma eventual fusão político-administrativa destas duas cidades do Eixo Atlântico poderia eventualmente vir a ser considerada numa sequência natural da implementação de uma estratégia global sobre o território mas nunca a montante desse mesmo processo.

Neste sentido, independentemente de quaisquer fronteiras administrativas existentes, devemos sim reclamar a consolidação de uma nova metodologia, de um novo olhar, de uma nova filosofia de planeamento suficientemente incisiva para não perder o sentido mais particular do individual, mas também suficientemente



abrangente para não perder a globalidade e reciprocidade (as partes no *todo* e o *todo* nas partes) do real. A implementação de uma nova estratégia urbanística, de um novo processo metodológico complexo, associativo e continuado, capaz de, transversalmente, articular as várias realidade no tempo,⁷ necessariamente gerido por uma entidade transmunicipal e apolítica, ultrapassará certamente os limites dessas fronteiras invisíveis, convergindo definitivamente para um novo modo de organização territorial, informado na nova complexidade ecológica⁸ e nas novas tecnologias da comunicação sendo que a fusão será estrategicamente a (in)fusão do local e do global.⁹

notas

- 1. Para um maior aprofundamento desta matéria ver ELLUL, Jacques, *The Technological Society*, New York, Vintage Books, 1964.
- 2. O termo «urbanismo» é um neologismo proposto por Ildefons Cerdà na sua "Teoria general de la urbanización", de 1867.
- 3. Passmore define o reducionismo como "[...] a atitude que consiste em não conferir realidade a não ser às partes mais pequenas constitutivas do mundo e em remeter a interpretação dos níveis superiores para a organização dos níveis inferiores."* Defendendo-se uma maior precisão na análise e quantificação das partes, por exemplo a nível de laboratório, a ciência moderna analítica, irá formular uma realidade composta por partes governadas por processos mecânicos quantificáveis. PASSMORE, John, "Science and its Critics", Ducworth, Londres, 1978, p.53, cit in GOLDSMITH, Edouard, O Desafio Ecológico, Lisboa, Instituto Piaget, 1995, p.39.
- 4. Excerto do ensaio "Legitimizing Architecture", elaborado por De Carlo (1968) onde são revistas as consequências da declaração do CIAM de 1928. Cit in FRAMPTON, Kenneth, *Modern Architecture a critical history*, London, Thames and Hudson, 1992, p.278.
- 5. O autor sublinha o facto de que a inclusão destes termos no discurso arquitectónico representa o início de um lento processo de transformação conceptual. SOLÀ-MORALES, Ignasi de, *Diferencias*. *Topografia de la arquitectura contemporánea*, Barcelona, Gustavo Gili, 1995, p.47.
- 6. Note-se que o Relatório "O Estado da População Mundial 2004", emitido pela United Nations Population Fund de 2004, prevê que em 2007 mais de metade da população mundial irá viver em cidades (V. RYAN, William A. Ed., *State of world population 2004*, New York, United Nations Population Fund, 2004, p.23).
- 7. Sobre esta perspectiva metodológica ver: ASCHER, François, Les Nouveaux Príncipes de l'Urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour, Éditions de l'Aube, Gémenos, 2001; CAPRA, Fritjof, The web of life: a new understanding of living systems, Doubleday, Nova York, 1997; CAPRA, Fritjof, The Turning Point Science, society and the rising culture, Bantam New Age Books, Nova York, 1998; INGALLINA, Patricia, Le Projet Urbain, Presses Universitaires de France, Paris, 2001; LEDO, Andrés Precedo, Nuevas Realidades Territoriales para el Siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa, Editorial Síntesis, Madrid, 2004; MORIN, Edgar, Ciência com Consciência, Publicações Europa-América, Col. Biblioteca Universitária, Lisboa, 1994; MORIN, Edgar, Os problemas do fim de século, Lisboa, Editorial Notícias, 1996.
- 8. Utilizamos aqui o termo ecologia enquanto ciência que incide sobre um sistema complexo, recorre simultaneamente às interacções particulares e ao conjunto global, opera numa estrutura espaço-temporal orgânica, bem como ressuscita a interdependência e complementaridade entre os homens e a natureza, permitindo intervenções mutuamente proveitosas. V. MORIN, Edgar, Os problemas do fim de século, Lisboa, Editorial Notícias, 1996, p.181.
- 9. Como refere Ledo (2004:10): "Podemos, portanto, imaginar novos modos de *Urbanização Difusa*, superadoras do paradigma urbanização/concentração física herdado da etapa industrial, novos modos de *Desenvolvimento Territorial Integrado* e *Sustentado*, novas formulações das *Identidades* e novos modelos de governabilidade das *Comunidades Territoriais*."

referências bibliográficas

ASCHER, François (2001). Les Nouveaux Principes de l'Urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour. Éditions de l'Aube, Gémenos.

CAPRA, Fritjof (1997). The web of life: a new understanding of living systems. Nova York: Doubleday.

CAPRA, Fritjof (1998). The Turning Point – Science, society and the rising culture. Nova York: Bantam New Age Books.

DE CARLO (1968). "Legitimizing Architecture" in FRAMPTON, Kenneth (1992). Modern Architecture – a critical history, London: Thames and Hudson.

ELLUL, Jacques (1964). The Technological Society. New York: Vintage Books.

INGALLINA, Patricia (2001). Le Projet Urbain. Paris: Presses Universitaires de France.

LEDO, Andrés Precedo (2004). Nuevas Realidades Territoriales para el Siglo XXI. Desarrollo local, identidad territorial y ciudad difusa. Madrid: Editorial Síntesis.

MORIN, Edgar (1994). Ciência com Consciência. Col. Biblioteca Universitária. Lisboa: Publicações Europa-América.

MORIN, Edgar (1996). Os problemas do fim de século. Lisboa: Editorial Notícias.

PASSMORE, John (1978) "Science and its Critics". Ducworth, Londres, in GOLDSMITH, Edouard (1995). O Desafio Ecológico. Lisboa: Instituto Piaget.

RYAN, William A. (Ed.) (2004). State of world population 2004. New York: United Nations Population Fund.

SOLÀ-MORALES, Ignasi de (1995). Diferencias. Topografia de la arquitectura contemporánea. Barcelona: Gustavo Gili.

porto e vila nova de gaia num só concelho: reflexão a partir da recente evolução demográfica e habitacional da área metropolitana do porto rui leandro maia

professor auxiliar convidado da faculdade de ciências humanas e sociais da ufprimaia@ufp.pt

RESUMO

A partir da análise das estatísticas da população e da habitação constantes nos censos para os concelhos da Área Metropolitana do Porto, AMP, de 1991 e de 2001, o artigo faz a descrição da evolução demográfica e habitacional e compara os respectivos ritmos de crescimento, chamando a atenção para desequilíbrios e distorções entre população e habitação através da exploração de vários indicadores. Apresenta grande número de indicadores trabalhados em valores relativos a partir da fonte referida e faz especial alusão aos concelhos do Porto e de Vila Nova de Gaia.

Chama a atenção, em nota de conclusão, para possíveis vantagens na fusão dos concelhos do Porto e de Vila Nova de Gaia, tendo em conta os indicadores apresentados, sem considerar de todo essa fusão como a única possível.

PALAVRAS CHAVE: população, habitação, alojamento, Porto, Vila Nova de Gaia.

ABSTRACT

From the analysis of the statisticians of the constant population and the habitation in the censuses for the municipalities of the Area Metropolitan of the Porto, 1991 and 2001, the article makes a description of the demographic and the number of habitations evolution and compares the respective rhythms of growth, calling the attention for the disequilibria and distortions between population and habitation through the exploration of some pointers. It presents great number of pointers worked in relative values from the cited source and makes special description to the municipalities of the Porto and Vila Nova de Gaia. It calls the attention, in note of conclusion, for possible advantages of fusing of the municipalities of the Porto and of Vila Nova de Gaia, having in account the presented pointers, without considering all of this fusing as only the possible one.

KEYWORDS: population, habitation, lodging, Porto, Vila Nova de Gaia.

I. Introdução

O conhecimento do "estado da população" e da sua "dinâmica" é de particular importância quando se tratar de projectar equipamentos públicos: em boa verdade, não deveria haver nenhum investimento do Estado ou de iniciativa privada, com vista a utilização pública, sem um prévio estudo de caracterização demográfica e de impacte na e da população.

O conhecimento da população, em número e em características, é importante quando se quer perceber a dinâmica e a competitividade dos espaços. Sobretudo quando os municípios servem de referência. Com a devida distância temporal e conceptual, poder-se-á afirmar, como o fizeram os representantes do mercantilismo, que quanto maior for o número de habitantes de um espaço maior é também a sua riqueza e, dependendo das características etárias, entre outros factores, maior será a sua projecção e competitividade no futuro. E a questão não se coloca apenas em relação às receitas próprias e de transferência do Estado, umas e outras na razão directa do número de pessoas adstritas; coloca-se também muito ao nível do investimento privado, que é ou que deveria ser, numa economia que procura um maior desenvolvimento, o grande móvel de dinamização e de competitividade dos espaços.

É muito pertinente que a gestão dos espaços se fundamente em dados demográficos e que os mesmos se correlacionem com outros dados ou com outros indicadores de importância e do domínio de intervenção do respectivo nível de poder. Não parece hoje razoável que a construção de um edifício de larga utilização pública, como um hospital ou uma escola, por exemplo, não se fundamente num retrato de pormenor sobre a população que potencialmente vai servir, no imediato e por um período mais ou menos longo de acordo com o ciclo de vida previsto para o mesmo. Os investimentos são dispendiosos, são para utilização pública, e devem, por isso, resultar de um conhecimento profundo da população que vão servir; a população constitui um dos elementos mais importantes para a dinâmica e a competitividade dos espaços. Como sustenta CARVALHO (2003: 47): "Pretendendo-se ordenar a cidade, é necessário prever o seu crescimento quantitativo em população, famílias, número de alojamentos, e também as respectivas tipologias e localizações."

O conhecimento profundo da população, da sua estrutura e da sua dinâmica, para o espaço em observação e na relação deste com os espaços regional e nacional, é da maior importância para a gestão correcta e equilibrada da dinâmica construtiva, ao nível da habitação para residência e das suas tipologias. A população da AMP está em mutação, num jogo de forças e de dependências, entre os concelhos que a constituem e outros espaços externos às suas fronteiras, sobretudo em relação à Região Norte do País. Num tempo em que a cidade referência da AMP e da Região Norte acentua a perda de população e de dinâmica com manifestos ganhos para a maior parte dos concelhos que lhe estão próximos, faz algum sentido repensar a organização do espaço numa perspectiva de racionalização de meios e de alcance de melhor governação. Essa melhor governação, entenda-se, nada tem que ver com o exercício dos eleitos e a gestão municipal. Tem que ver com a planificação e as tomadas de decisão para um espaço de maior amplitude, com outra população e com uma perspectiva de economia de meios que se vai cada vez mais impondo. Não faz sentido que a pressão humana sobre o espaço esteja desarticulada das reais necessidades das populações e das reais possibilidades dos espaços. Parece ser isso, no entanto, que caracteriza a AMP e, de uma forma genérica, o País.

II. A população da AMP

A evolução da população nos concelhos que constituem a AMP apresenta dinâmicas que, embora diferenciadas, permitem uma leitura de conjunto. A população que constitui este amplo espaço tem crescido numa lógica de tipo radioconcêntrica, embora com manchas de concentração dispersas.

A AMP, no sentido em que a legislação a descreve³, está em construção permanente, embora não exista uma acção concertada e de conjunto em domínios fundamentais como o demográfico e o habitacional, sendo o dinamismo dos espaços produto de um jogo permanente de forças internas e externas a si, e não produto da acção política e administrativa dos órgãos de gestão que a constituem. O mesmo será dizer que a AMP não têm capacidade de, pela decisão, se sobrepor às gestões municipais. Daqui resulta que, no espaço que a caracteriza, as distorções observadas não podem ter respostas de correcção adequadas. Mas ao nível dos concelhos, que têm capacidade de decisão e responsabilidades de ordenamento, estas distorções estão na mesma presentes e com grande evidência. É regra que as sedes concelhias abarquem de forma desproporcionada um grande número de habitantes e, em consequência, de habitações. Talvez por isso exista hoje maior sensibilidade por parte dos políticos locais para a descentralização, que procuram criar novas centralidades através da fixação de edifícios/equipamentos, de serviços públicos e de habitações em espaços de baixa densidade demográfica e habitacional.

Este espaço tem desenvolvido uma dinâmica de crescimento populacional e habitacional idêntica à que se assistiu com maiores dimensões nas grandes capitais europeias logo após a Segunda Guerra Mundial, que se pode traduzir num **crescimento de dentro para fora**, da cidade núcleo para as periferias, elas próprias com diferentes graus de intensidade, nomeadamente para o período que aqui se retrata de 1991 a 2001⁴. A prová-lo está, num exemplo, a evolução última da população residente dos concelhos do Porto e de Vila Nova de Gaia. Pela primeira vez na história demográfica deste espaço, um concelho de tipologia económica e social mista, entre o urbano e o rural, ultrapassou em número de habitantes o concelho/ cidade central.

A explicação para o alargamento da cidade para lá das suas fronteiras administrativas justifica-se de uma forma global mais abrangente do que o simples jogo de forças entre as variáveis microdemográficas: nascimento, óbitos e migrações ou, em expressões mais comuns, saldos fisiológico e migratório. A questão passa pela relação de competitividade e de equilíbrio que se estabelece entre cada uma das parcelas da AMP e espaços que lhe são exteriores. É que, nos planos económico e social, podemos explicar a relação entre os espaços e a apropriação que as pessoas e os grupos deles fazem em função de uma tripla e conjugada realidade (cf. MAIA 2002c):

- O espaço global, que corresponde ao espaço das fronteiras de um País, não é homogéneo, em virtude do meio físico, que hierarquiza os espaços por ordem de importância e de procura.
- O espaço é disputado, tanto em termos económicos e "institucionais" (pelas empresas/organizações que procuram instalar-se nos locais estrategicamente mais benéficos, segundo os seus objectivos e as suas possibilidades), como em termos sociais: há como que uma natural diferenciação social feita a partir do espaço.





 Há um grande dinamismo no uso que se faz do espaço. O espaço é permanentemente reestruturado.

Neste dinamismo ressalta uma lógica de **complementaridade**, uma vez que nenhum espaço se caracteriza apenas por si; cada espaço é, antes, o resultado de uma conjugação entre sua própria dinâmica e as dinâmicas que lhe são exteriores. Mas ressalta também uma lógica de **competitividade** entre espaços próximos e com características mais ou menos idênticas: competitividade pelo alcance de investimentos, de infra-estruturas e de população.

É de acordo com este quadro de dinamismo, assente nas lógicas de complementaridade e de competitividade, que se equacionam os usos e a gestão dos espaços. A percepção de que o uso dos espaços implica as premissas descritas comporta a ideia de tempo e a de que a classificação que estabelecemos ao longo do tempo é artificial, apesar de consciente, ou seja, o que há três décadas era considerado rural ou não urbano hoje é considerado uma extensão da cidade do Porto, com fortalecimento de estatuto entre a passagem da condição de cidade dormitório a cidade que tem já alguma autonomia em relação ao centro.

O crescimento da cidade do Porto, demográfico e habitacional, está associado a uma série de factores que cumulativamente, desde pelo menos a segunda metade do século XIX, foram interagindo e, num jogo de forças, se associam na caracterização das dinâmicas dos espaços/concelhos contíguos que constituem a AMP⁵.

A cidade do Porto, desde a segunda metade do século XIX, é um espaço onde se podem observar os efeitos que as evoluções conjunturais de economia e de mercado têm sobre a fixação da população e a sua dinâmica, ditada particularmente pelos fluxos migratórios:

- Migrações "de fora para dentro", rumo ao núcleo urbano, correspondentes a um tempo em que a cidade no seu todo ainda estava a aumentar o número de habitantes no decurso do processo de industrialização.
- 2) Migrações do núcleo urbano para as periferias da cidade.
- 3) Migrações do núcleo urbano e dos subúrbios para fora da cidade, para os concelhos limítrofes e próximos, num processo que mais não corresponde do que ao alargamento da cidade do Porto para além das suas fronteiras administrativas.
- 4) Migrações de diversos concelhos, particularmente do Norte, para a AMP.

A população da AMP passou de 1167800 habitantes, em 1991, para 1260680 habitantes, em 2001, o equivalente a um crescimento de 7,4%. O crescimento não foi uniforme. Obedeceu à expansão da cidade do Porto para a periferia, sobretudo em benefício dos concelhos de Vila Nova de Gaia e da Maia, que conseguiram atrair mais população do que os outros concelhos, população oriunda do Porto e principalmente de outros concelhos de fora da AMP⁶.

Os concelhos do Porto e de Espinho perderam capacidade atractiva e apenas o concelho do Porto apresentou um crescimento natural negativo, dado o peso significativo que a população idosa tem sobre o total dos seus habitantes.

Para o crescimento da AMP contribuiram principalmente os saldos migratórios positivos, reflexo da tendência no Norte do País para a litoralização da população e para a consequente urbanização. Nas outras sub-regiões do Norte, o crescimento demográfico ficou a dever-se maioritariamente aos saldos naturais positivos e não

aos saldos migratórios maioritariamente positivos. Na AMP residem 34,1% da população da Região Norte.

Não é esperado um crescimento demográfico da AMP ao mesmo ritmo para a próxima década, ou seja, para 2011, dada a cada vez menor expressão das franjas de população jovem e adulta nos concelhos do interior, os concelhos que fornecem tradicionalmente população aos grandes centros urbanos (cf. RODRIGUES, 2000).

No contexto dos quinze concelhos que maiores crescimentos populacionais efectivos tiveram na Região Norte sete são da AMP, com destaque para o de Vila Nova de Gaia.

Ainda no contexto dos quinze concelhos da Região Norte que maiores decréscimos populacionais efectivos tiveram dois são da AMP, com destaque para o do Porto.

Numa descrição de maior pormenor, percebe-se que a evolução da estrutura da população da AMP se modificou de forma expressiva entre 1991 e 2001:

- Diminuição do número de jovens, de 20,0% para 16,3%;
- Aumento do número de adultos/activos de 69,4% para 70,5%.
- Aumento do número de idosos de 10,6% para 13,1%.

A população da AMP envelheceu no período considerado, apesar de, como se verifica em geral no País, existir uma ligeira recuperação do número de nascimentos nos últimos anos, desde 1996:

- Aumento do grupo da população entre os 0 e os 4 anos face ao grupo entre os 5 e os 9 de 85,3% para 100,7%.
- Diminuição da capacidade reprodutiva de 20,4% para 19,7%.
- Diminuição de idosos dos 85 a 89 face aos de 90 e mais anos de 288,0% para 258,3%.

O rejuvenescimento demográfico visível nos primeiros grupos etários é anulado, pode dizer-se, pela maior expressão dos idosos nos últimos grupos etários.

Numa abordagem para os concelhos do Porto e de Vila Nova de Gaia descreve--se a evolução dos mesmos indicadores entre 1991 e 2001.

Porto:

- Diminuição do número de jovens, de 16,9%, 13,1%.
- Diminuição do número de adultos/activos de 68,2%, 67,5%.
- Aumento do número de idosos de 14,8%, 19,4%.
- Aumento da população entre os 0 e os 4 anos face ao grupo entre os 5 e os 9 anos de 84,3%, 91,4%.
- Diminuição da capacidade reprodutiva de 17,3%, 15,8%.
- Diminuição da relação de idosos dos 85 a 89 face aos de 90 e mais anos de 279,1%, 242,7%.

Vila Nova de Gaia:

Diminuição do número de jovens, de 20,2%, 17,0%.

- Aumento do número de adultos/activos de 70,2%, 71,1%.
- Aumento do número de idosos de 9,6%, 11,9%.
- Aumento da população entre os 0 e os 4 anos face ao grupo entre os 5 e os 9 anos de 87,1%, 104,4%.
- Manutenção da capacidade reprodutiva no valor de 20,9%.
- Diminuição da relação de idosos dos 85 a 89 face aos de 90 e mais anos de 282,9%, 253,0%.
- Em todos os concelhos o crescimento migratório é sempre superior, nalguns casos substancialmente superior, ao crescimento natural, tanto em relação ao crescimento positivo como em relação ao crescimento negativo. E isto corrobora a dependência demográfica de cada um deles e da AMP no conjunto das populações oriundas de espaços externos⁷.
- A Maia foi de longe o concelho que maior crescimento migratório relativo apresentou, seguido do concelho de Vila Nova de Gaia.
- Nos concelhos do Porto e de Espinho diminuiu o poder de atracção, sendo que para o primeiro a diminuição foi também ao nível do crescimento natural. Porém, enquanto que no concelho do Porto o saldo migratório negativo resulta da maior assunção das suas funções de espaço central dinamizador, não residencial⁸, e da dinâmica residencial dos espaços/concelhos envolventes, no caso de Espinho resulta mais de uma perda efectiva de competitividade em relação ao conjunto da AMP.

III. A habitação da AMP

O conhecimento do estado do ordenamento do espaço que compõe a AMP, como o de qualquer espaço, implica uma caracterização de pormenor sobre as características da habitação, na perspectiva da sua ordenação.

Dos nove concelhos que compõem a AMP seis apresentam evolução positiva do número total de edifícios, com decréscimo verificado apenas nos concelhos do Porto, que passou de 20,3% para 17,7% do total de edifícios na AMP, de Matosinhos, que passou de 13,5% para 12,8%, e de Espinho, que passou de 3,4% para 3,0%. De destacar que Vila Nova de Gaia tem já uma posição preponderante sobre o Porto em 1991 e que se acentua em 2001, passaram respectivamente de 23,1% para 24,1%.

No período de observação o número de edifícios cresceu 12,2% na AMP, com notória diferenciação do concelho do Porto em relação aos restantes concelhos. Aqui o número de edifícios passou de 48303 para 47234, - 2,3%, ao invés da evolução positiva sentida em Vila Nova de Gaia.

Quadro - I Número de edifícios: 1991-2001

Concelhos	1991	2001	Evolução percentual: 1991-2001	
Porto	48303	47234	-2,3	
Vila Nova de Gaia	54881	64218	17,0	
AMP	237905	266840	12,2	

Fonte: Censos 1991-2001





A evolução positiva do número de edifícios está associada fundamentalmente a dois factores: o do crescimento da população na AMP por via dos saldos migratórios positivos, já atrás descritos, e, sem dúvida, nos casos referidos de maior crescimento; a um desenvolvimento promovido tardiamente em relação aos concelhos vizinhos. Cresceram mais, numa lógica que terá certamente continuidade, aqueles que tinham capacidade para crescer, ou seja, concelhos fortemente marcados pela ruralidade deram e vão dando lugar a concelhos de fixação de indústria e, em consequência, de mão-de-obra e de população, e de desenvolvimento de alguma autonomia no comércio e nos serviços.

Número de alojamentos

O número proporcional de alojamentos em cada concelho face à AMP é mais expressivo nos concelhos de maior população, como se verificou em relação ao número de edifícios. Aqui também, entre 1991 e 2001, a evolução do concelho do Porto e de Vila Nova de Gaia é inversa: no Porto houve decréscimo, embora se mantenha em posição ligeiramente superior, de 27,5% para 23,2% entre 1991 e 2001, em Vila Nova de Gaia houve acréscimo numa relação directa com o crescimento demográfico, de 21,3% para 22,9%.

Assim, como já se verificou em relação à população residente, num futuro muito próximo o número relativo de alojamentos em Vila Nova de Gaia vai superar o do Porto, nomeadamente porque a área para crescimento no primeiro concelho existe em abundância, o que não acontece no Porto. Talvez por esta impossibilidade de crescimento habitacional e demográfico da cidade do Porto é que se tenha vindo a fazer alguma apologia à junção dos dois concelhos num, nomeadamente como forma de aumentar a competitividade face ao concelho e à cidade de Lisboa.

De registar que, em todos os concelhos da AMP, o número de alojamentos cresceu. Mas o facto de existir uma evolução positiva em todos concelhos da AMP, inclusive no do Porto, está directamente relacionado com as alterações das tipologias dos edifícios, em que os de natureza plurifamiliar se sobrepõem aos de natureza unifamiliar.

A observação da evolução do número de famílias na AMP e desagregada por concelhos deixa perceber a relação com o número de edifícios e com o número de alojamentos.

Quadro – 2 Evolução percentual: 1991-2001

Concelhos	Edifícios	Alojamentos	Famílias
Porto	-2,2	10,2	4,5
Vila Nova de Gaia	17,0	40,1	33,3
AMP	12,2	30,5	24,7

Fonte: Censos 1991-2001

Em sete dos nove concelhos da AMP, o crescimento relativo do número de alojamentos foi sempre superior ao crescimento relativo do número de famílias. Apenas nos concelhos da Póvoa de Varzim e de Vila do Conde, o valor relativo do número de famílias foi superior ao valor relativo do número de alojamentos.

Do desencontro entre o crescimento dos alojamentos e o crescimento das famílias resultam alterações nas formas de ocupação dos alojamentos. Mediante a fixação de um valor padrão, índice 100, para o ano de 1991 pode perceber-se a evolução relativa das formas de ocupação dos alojamentos para 2001.

O número de fogos de uso sazonal cresceu 58,8%⁹.

- Dos fogos vagos, os que estão para venda aumentaram 60,9%; os que estão para aluguer aumentaram 192,8%; os que estão para demolição aumentaram 28,0%; e os outros casos de imóveis vagos aumentaram 42,8%%.
- O crescimento mais modesto deu-se nos fogos de residência habitual, 24,4%.

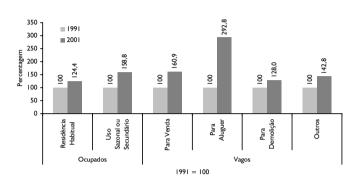


Fig. I – Alojamentos clássicos segundo a forma de ocupação

Fonte: Censos 1991-2001

Tem havido uma forte tendência para a realização de investimentos que não visam a satisfação imediata de necessidades, sem que tão-pouco exista o correspondente retorno em matéria de renda expressa, dado que os casos de alojamentos disponíveis para alugar tiveram forte crescimento.

A aquisição da habitação tem assumido na AMP, como noutros centros urbanos estudados (cf. CARVALHO 2003: 52-58), mais a função de investimento do que a de uso residencial imediato.

Uma análise dos dados pelos dois concelhos em descrição deixa perceber a existência de dinâmicas diferenciadas.

Porto:

- O número de fogos de uso sazonal cresceu 79,8%.
- Dos fogos vagos, os que estão para venda aumentaram 12,4%; os que estão para aluguer aumentaram 228,5%; os que estão para demolição aumentaram 28,6%; e os outros casos de imóveis vagos aumentaram 40,3%.
- O crescimento mais modesto deu-se nos fogos de residência habitual, 1,3%.

Vila Nova de Gaia:

- O número de fogos de uso sazonal cresceu 85,2%.
- Dos fogos vagos, os que estão para venda aumentaram 51,3%; os que estão para aluguer aumentaram 228,6%; os que estão para demolição aumentaram 0,3%; e os outros casos de imóveis vagos aumentaram 39,2%.
- O número de fogos de residência habitual cresceu 34,4%.

Importa realçar que se verifica um crescimento acentuado dos fogos de uso sazonal ou secundário, dos fogos para venda e, sobretudo, de fogos para aluguer.

Donde se percebe que o número de fogos por ocupar é muito significativo na AMP e resulta de uma série de factores a que não são alheios o apetite de investimento num espaço de grande dinâmica económica e pujança demográfica e um certo descontrolo do mercado habitacional municipal e metropolitano. A situação parece ter correspondência noutras cidades capitais de distrito estudadas, como, a propósito dos fogos de ocupação ausente, sustenta CARVALHO (2003: 55):

Está-se perante informação significativa, revelando aquisições recentes de alojamentos não seguidas de ocupação. Confirma investimentos que não correspondem à satisfação de necessidades imediatas, nem sequer à procura de renda explícita, uma vez que não se verifica o aluguer. Quem realizará estes investimentos? Serão ainda os emigrantes?

A resposta às questões que o excerto de texto suscita é complexa, sobretudo se o espaço de observação for de grande procura, como é o caso do espaço da AMP. Certamente que a aquisição de imóveis tem no investimento a sua justificação mais importante e é feita por um grupo social que, genericamente, se pode caracterizar pelo poder de compra que lhe permite estar por tempo mais ou menos alargado sem obter retornos financeiros dos mesmos. Porém, o que se afirma carece de um estudo de caracterização e de fundamentação. Haverá também desconhecimento do estado do mercado imobiliário por parte de quem investe e, ainda, ao nível do planeamento uma tradução irrealista da conjugação entre as dimensões demográfica e habitacional em cada concelho (cf. CARVALHO, 2003: 76-77).

Uma leitura dos indicadores por tipologias de ocupação dos edifícios ajuda a compreender melhor as relações de mercado entre oferta e eventual procura de habitação.

Os censos agregam a informação dos edifícios principalmente residenciais por duas categorias: os exclusivamente residenciais e os parcialmente residenciais.

A observação das figuras seguintes, que descrevem a evolução atrás referida, deixa perceber que na AMP, tanto para os edifícios exclusivamente residenciais como para os edifícios parcialmente residenciais, há uma ligeira evolução positiva da habitação unifamiliar e uma explosão da habitação plurifamiliar, principalmente os edifícios que comportam dez ou mais alojamentos.

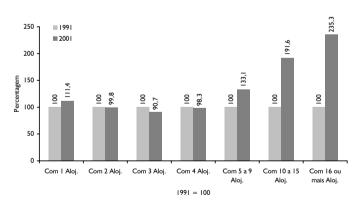


Fig. 2 - Edifícios exclusivamente residenciais

Fonte: Censos 1991-2001

Para os edifícios exclusivamente residenciais, pela agregação dos valores em categorias mais amplas – com um fogo unifamiliares, 2 a 4 fogos plurifamiliares de pequena dimensão, 5 a 9 fogos plurifamiliares de média dimensão e 10 e mais fogos plurifamiliares de grande dimensão – verifica-se que 10:





- O número de unifamiliares cresceu 11,4%.
- O número de plurifamiliares de pequena dimensão decresceu 2,3%.
- O número de plurifamiliares de média dimensão cresceu 33,1%.
- O número de plurifamiliares de grande dimensão cresceu 105,6%.

Apresenta-se uma análise por concelhos constituintes.

Porto:

- O número de unifamiliares decresceu 5.1%.
- O número de plurifamiliares de pequena dimensão decresceu 8,3%.
- O número de plurifamiliares de média dimensão cresceu 6,9%.
- O número de plurifamiliares de grande dimensão cresceu 30,3%.

Vila Nova de Gaia:

- O número de unifamiliares cresceu 19,0%.
- O número de plurifamiliares de pequena dimensão decresceu 7,9%.
- O número de plurifamiliares de média dimensão cresceu 47,9%.
- O número de plurifamiliares de grande dimensão cresceu 171,9%.

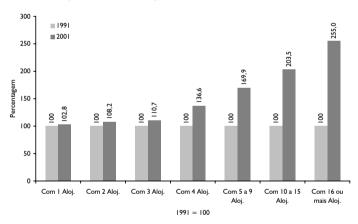


Fig. 3 - Edifícios parcialmente residenciais

Fonte: Censos 1991-2001

Para os edifícios parcialmente residenciais, com a mesma agregação, verifica-se, para a AMP, que:

- O número de unifamiliares cresceu 2,8%.
- O número de plurifamiliares de pequena dimensão cresceu 14,4%.
- O número de plurifamiliares de média dimensão cresceu 69,9%.
- O número de plurifamiliares de grande dimensão cresceu 123,8%.

Apresenta-se uma análise por concelhos constituintes.

Porto:

- O número de unifamiliares cresceu 0,3%.
- O número de plurifamiliares de pequena dimensão cresceu 9,7%.
- O número de plurifamiliares de média dimensão cresceu 16,6%.
- O número de plurifamiliares de grande dimensão cresceu 45,1%.

Vila Nova de Gaia:

- O número de unifamiliares decresceu 10.1%.
- O número de plurifamiliares de pequena dimensão decresceu 6,8%.
- O número de plurifamiliares de média dimensão cresceu 81,0%.
- O número de plurifamiliares de grande dimensão cresceu 145,7%.

A comparação das duas anteriores figuras, para as habitações plurifamiliares com dez ou mais alojamentos, permite perceber que a dinâmica dos edifícios parcialmente residenciais é globalmente mais forte do que a dinâmica dos edifícios exclusivamente residenciais, o que se pode explicar pelo crescimento da actividade empreendedora da AMP. Todos os concelhos da AMP apresentam hoje, com oscilações entre si, uma vida industrial, de comércio e de serviços com alguma dinâmica e, nesse sentido, têm-se autonomizado da cidade do Porto. De registar que Vila Nova de Gaia contraria no essencial esta tendência, o que se percebe pela sua demonstrada capacidade de fixação de população ao longo da última década e pelo grande potencial de crescimento que ainda apresenta.

Uma outra leitura que se pode fazer do crescimento mais expressivo dos alojamentos clássicos de uso sazonal ou secundário é a da desregulação do mercado da construção civil e da falta de planeamento, em prospectiva, que muito caracteriza a acção dos municípios, não apenas ao nível da AMP, mercado caracterizado muito mais pela oferta do que pela procura de habitação.

Para os alojamentos clássicos vagos, a dinâmica entre 1991 e 2001 foi sempre positiva em todas as categorias. Da maior expressão para a menor, evoluiu a habitação para aluguer, a habitação para a venda, a habitação para outros fins e, por fim, a habitação para demolição.

Numa descrição por categorias e de maior pormenor sobre a evolução dos alojamentos clássicos vagos constata-se que:

- A habitação para venda cresceu globalmente na AMP à excepção dos concelhos de Espinho e de Póvoa de Varzim, com os menores crescimentos positivos para os concelhos de Vila do Conde e do Porto e com os maiores crescimentos positivos para os concelhos de Valongo e de Maia.
- A habitação para aluguer cresceu globalmente na AMP e cresceu em todos os concelhos da AMP, com menor expressão positiva na Póvoa de Varzim e em Matosinhos e com maior expressão positiva nos concelhos da Maia e, com a mesma intensidade, no Porto e em Vila Nova de Gaia.
- A habitação para demolição cresceu globalmente na AMP à excepção dos concelhos de Espinho e de Póvoa de Varzim, com menores crescimentos positivos em Vila Nova de Gaia e em Vila do Conde, concelhos de cons-

- truções novas, de maior exigência e qualidade, e com crescimentos positivos na Maia e em Gondomar, seguido de muito próximo por Matosinhos.
- A habitação para outros fins também cresceu globalmente na AMP, à excepção do concelho de Espinho, com menores crescimentos positivos para os concelhos de Matosinhos e de Póvoa de Varzim e com maiores crescimentos positivos para os concelhos de Gondomar e da Maia.

IV. A evolução da população e da habitação na AMP

A evolução demográfica para a AMP, no seu conjunto e por concelhos, pode sintetizar-se por duas tendências da maior importância na perspectiva do cruzamento entre o número de habitantes e o número e as características das habitações:

- o envelhecimento demográfico;
- o acentuar da dependência das migrações para a manutenção dos padrões de crescimento habitacional.

Verifica-se que é geral e vai certamente acentuar-se a tendência para:

- a diminuição do número de jovens, até aos 14 anos;
- o crescimento residual, mas não compensador, do número de adultos activos, entre os 15 e os 64 anos;
- o aumento do número de idosos;
- o acentuar das relações de dependência entre o número de jovens e o número de activos, o número de idosos e o número de activos e o número de iovens e de idosos e o número de activos.

Donde se percebe que a população da AMP não vai continuar a crescer ao mesmo ritmo que cresceu entre 1991 e 2001, nos concelhos em que cresceu, e que vai acentuar a sua dependência em relação à população do espaço regional em que se integra, uma população, ela própria, em processo de envelhecimento demográfico que não permitirá os índices de crescimento até aqui verificados, mesmo que o crescimento do saldo migratório externo se continue a fazer sentir, particularmente em favor dos espaços urbanos como, de forma acentuada, tem acontecido desde o início dos anos noventa.

A confirmação do défice demográfico na evolução entre 1991 e 2001 face ao desajustado crescimento da habitação percebe-se pela comparação dos valores relativos do número de fogos de residência habitual e o número de habitantes, conforme demonstra a figura 4.

Na AMP o crescimento da habitação é muito superior ao crescimento da população. Esta relação de desequilíbrio é mais sentida nos concelhos do Porto e de Espinho, em que o défice demográfico existe, no primeiro caso para o saldo natural e para o saldo migratório, no segundo caso para o saldo migratório.

Exceptuando o concelho da Maia, nos restantes as distâncias são superiores a duas vezes mais. Por si só, esta constatação explica a evolução positiva das outras formas de ocupação da habitação, em relação ao uso sazonal e aos fogos para venda e para aluguer, em que o crescimento tem sido muito significativo e, embora resultado de um conjunto possível de factores, em muito se fica a dever ao que





se pode apelidar de desequilíbrio entre a oferta e a procura, entre uma oferta de habitação que aumenta a um ritmo muito superior ao crescimento demográfico.

60.0 ■ População 1991-2001 50.0 ■ Residência Habitual 1991-2001 40.0 30,0 20.0 0'9 16.2 10.0 0.0 Maia Vila Nova de Gaia AMP Vila do Conde Póvoa de Varzim -3,6 -10.0 -20.0

Fig. 4 - Crescimento da população e da habitação por concelhos

Fonte: Censos 1991-2001

-30,0

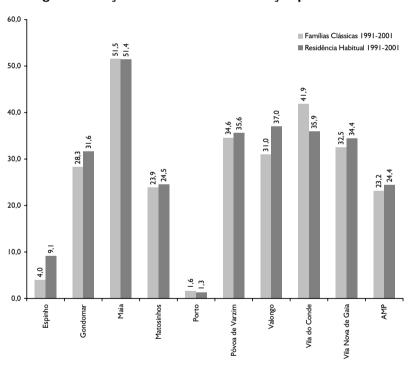


Fig. 5 - Evolução das famílias e da habitação por concelhos

Fonte: Censos 1991-2001

A relação entre a evolução do número de residências habituais e a evolução do número de famílias é próxima, como seria de esperar, embora o número de habitações em regime de residência habitual seja superior para a grande maioria dos casos¹². Apenas nos concelhos da Maia e, com maior dimensão, de Vila do Conde a evolução das famílias é superior à evolução das habitações em resultado, respectivamente, da capacidade atractiva e do desinvestimento na construção.

V. Nota de conclusão

Entre 1991 e 2001, houve na AMP um crescimento da população relativamente moderado, de 7,4%, muito dependente da fixação de migrantes, e um crescimento equivalente ao triplo do número de alojamentos, 30,5%, o que prova o desajustamento entre oferta e procura de habitação. Face ao que é conhecido para outras áreas urbanas do País, estes comportamentos não se diferenciam (cf. CARVALHO 2003).

É de salientar que a evolução se apresenta diferenciada para os concelhos que constituem o espaço metropolitano: embora em termos genéricos a distorção do mercado habitacional esteja presente em todos os concelhos, alguns, como o da Maia, apresentam maior vitalidade demográfica, enquanto outros, como o do Porto, apresentam menor vitalidade demográfica. Assim também em relação ao crescimento da habitação e do número de alojamentos: a Maia foi o concelho que mais cresceu e Espinho e Porto os concelhos que menos cresceram.

Em leitura cruzada também é de salientar que as diferenças entre evolução percentual da população e a evolução percentual da habitação são maiores nos concelhos que mais cresceram. Donde se percebe que o desencontro entre o crescimento demográfico e o crescimento habitacional está presente em qualquer circunstância.

A pressão da construção sobre o espaço é muito superior à pressão da população sobre o espaço. O facto de a habitação crescer a um ritmo superior, nalguns concelho muito superior, ao crescimento da população, para além das questões imediatas de desajustamento entre oferta e procura, coloca a questão prospectiva que é já equacionada no momento da manutenção do património, da sua recuperação. Num estudo recente, levado a cabo pelo *Ministério das Obras Públicas*, *Transportes e Habitação* conjuntamente com a *Secretaria de Estado da Habitação* ¹³, identifica-se a necessidade de intervenção para recuperação em mais de 800 mil casas, sendo 63,8% de residência habitual, com expressão significativa, 41,0%, nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto. Se já os proprietários/residentes não cuidam ou não podem cuidar das habitações, pior será o estado e o cenário para as habitações vagas.

É também elucidativa a propensão do espaço metropolitano para as habitações plurifamiliares em detrimento das habitações unifamiliares.

Os dados apresentados neste trabalho poderão conduzir à reflexão sobre a "cidade emergente", a cidade que, face às questões enunciadas, importa construir. Chamou-se a atenção para a incapacidade de gestão metropolitana em intervir nas questões de ordenamento de território e, a esse nível, de compatibilização entre as verificadas dissonâncias do crescimento demográfico e do crescimento habitacional, que se estendem, sem excepção, a todos os concelhos, embora com evoluções diferenciadas e com motivações decorrentes das dinâmicas que, interna e externamente, se geram. Os concelhos debatem-se com o mesmo tipo de problemas, a cidade cresce numa lógica supra-municipal mas a gestão de questões comuns é feita em separado. O agravamento do estado das habitações, a oferta de facto e esperada, desajustada, dos alojamentos poderão conduzir à necessidade de uma intervenção única ou, no mínimo, concertada na AMP. Se isso é visível e só exequível em matéria de acessibilidades, de que o Metro do Porto constitui o exemplo em construção, deverá ser alargado a outros domínios, particularmente em relação à excessiva oferta da habitação, sobretudo num País em que o contraste está

presente, ou seja, a muita oferta de habitação nos espaços metropolitanos coincide com o número muito elevado de pessoas que habitam em alojamentos não clássicos e em habitações degradadas.

Dos dados apresentados, importa ainda considerar um conjunto de reflexões relacionadas com o planeamento do espaço, AMP ou cada um dos concelhos, tanto em termos de estado, caracterização de momento, como em termos prospectivos. É de crer, pela prática corrente, de ocupação do espaço, pese embora a existência dos PDM's, que essas reflexões muitas vezes não estão presentes:

- A necessidade de caracterizar/descrever a habitação por relação à população, sobretudo em espaços onde a pressão da construção é acentuada.
 Isso evitará que se intervenha no sentido de ajustar a oferta e a procura de habitação e que se informem os investidores.
- O interesse em prever a evolução da habitação e da população por forma a planear e executar para além do tempo de concepção.

Ficou claro que a resposta à questão do funcionamento do mercado habitacional está na excessiva oferta, tanto pelo confronto com os indicadores genéricos do número de residentes em cada concelho e na AMP como considerando o número de famílias. Esta é uma questão transversal da AMP, independentemente do estado da população em cada concelho, de maior ou de menor vitalidade demográfica, que confirma o que se passa nas outras capitais de distrito.

Em reflexão final, muito para além das evidências conclusivas, importa ponderar sobre os caminhos possíveis para alterar as distorções de crescimento. Fundamentalmente dois: conhecimento e planeamento. E nessa perspectiva a fusão dos concelhos do Porto e de Vila Nova de Gaia, não desconsiderando outras possibilidades, pode ser vantajosa, nomeadamente por permitir com maior proveito:

- Uma gestão do espaço mais eficaz e racional, para além da perspectiva "míope" de cada concelho.
- 2. A criação de um espaço de maior afirmação a Norte, função que a cidade do Porto de há muito deixou de exercer, em contraponto com Lisboa.
- 3. Uma contribuição para o abrandamento da perda de competitividade do Porto, no contexto da AMP e do País.
- 4. A fusão de dois espaços que historicamente sempre se confundiram, fizeram e fazem parte um do outro. Quanto mais não fosse, o Vinho do Porto ainda está aí para o provar.

notas

- I. Entende-se por "estado da população" a definição num tempo preciso das características macrodemográficas, sexo e idades, da população num determinado momento. O estado da população é fixado, por excelência, em cada decénio através dos recenseamentos gerais da população. Assim também acontece em relação à habitação.
- 2. Entende-se por "dinâmica demográfica" a observação e a análise da evolução das variáveis microdemográficas, nascimentos, óbitos e migrações, responsáveis pelas alterações, quantitativas e qualitativas, da população.





- 3. A Área Metropolitana do Porto foi criada pela Lei n.º 44/1991, de 2 de Agosto, tal como a Área Metropolitana de Lisboa. Aí se define que estas são "pessoas colectivas de direito público de âmbito territorial e visam a prossecução de interesses próprios das populações da área dos municípios integrantes." (in MAIA 2002d: 26).
- 4. Em relação aos grandes espaços metropolitanos europeus, existe, porém, uma diferença. As preocupações com o planeamento surgem aí com a Europa destroçada à saída da guerra, enquanto que entre nós só nos anos oitenta e, com maior acuidade, nos anos noventa é que se começam a dar as primeiras respostas administrativas e políticas, designadamente com a obrigatoriedade de os municípios elaborarem e aprovarem os seus PDM's Planos Directores Municipais.
- 5. Sobre os factores que explicam o processo de urbanização em Portugal, nomeadamente os relacionados com a expansão metropolitana, ver SALGUEIRO (1992: 81-104).
- 6. Em descrição sincrónica dos padrões de habitação na AMP, TORRES e PEREIRA (s.d.: 22) afirmam: "O crescimento da cidade há muito ultrapassou os limites concelhios. O Porto-concelho tem vindo a perder vocação residencial. No centro histórico subsistem populações fortemente envelhecidas, enquanto em zonas nobres da cidade se concentram grupos socioeconómicos particularmente favorecidos. As famílias de constituição mais recente, porém, fixam-se tendencialmente noutros concelhos, sobretudo em Vila Nova de Gaia, Gondomar, Maia, Matosinhos ou mesmo Valongo, nomeadamente nas zonas mais próximas do Porto. Essa era, já em 1991, a verdadeira dimensão do Porto-cidade. Esse processo de expansão urbana apresentava um padrão aproximadamente concêntrico, com características radiais ao longo das principais vias rodo e ferroviárias de acesso ao centro do Porto".
- 7. Como sustenta RODRIGUES (2000: 35): "Num contexto que é pouco favorável ao aumento do número de portugueses, o devir de cada região e as suas potencialidades de desenvolvimento parecem estar dependentes da intensidade e da direcção das migrações na escala nacional. O papel determinante que durante muitas décadas pertenceu à emigração tende agora a passar para uma nova vertente migratória."
- 8. A assunção de uma cada vez maior função não-residencial do núcleo urbano resulta de vários factores: da sua posição de epicentro do espaço económico que se estende muito para além da Área Metropolitana do Porto, da deslocalização da indústria para os concelhos periféricos, com evidente exemplo do caso da Maia desde os anos setenta, e da concentração das actividades de comércio e de serviços, tanto públicas como privadas (cf. SALGUEIRO 1992: 247-256).
- 9. Pelos números apresentados não se pense que o fenómeno das residências secundárias está circunscrito ao tempo de observação. A sua origem e proliferação pelos grupos sociais dominantes reside no desenvolvimento urbano do século XIX, da industrialização, e da reconversão social e económica das elites dirigentes, que progressivamente abandonam os espaços rurais e as funções a eles associados para se assumirem como protagonistas nas indústrias citadinas, embora conservando as suas casas senhoriais de periferia; está também em muito associado a processos de investimento dos emigrantes, desde os "Brasileiros" de sucesso do século XIX até aos do ciclo emigratório europeu após a Segunda Guerra Mundial (cf. SALGUEIRO 1992: 2000).
- 10. A opção por esta categorização, para além de nos parecer lógica e de melhor leitura, seguiu os resultados apresentados em estudo similar (cf. CARVALHO 2003: 60).
- II. A partir do cruzamento dos dados demográficos com os dados do número de habitações para o Norte do País entre 1991 e 1999 CONCEIÇÃO (s.d.: 9) conclui: "O que nos indica, a este respeito, o cruzamento destas duas fontes de informação? Em primeiro lugar, que o número de alojamentos existentes cresce em todos os contextos, incluindo os concelhos que terão registado perdas populacionais. Em segundo lugar, que esse crescimento se processa a ritmos mais fortes que os do crescimento populacional. Finalmente, que existe uma desigual relação, no espaço regional, entre os recursos habitacionais e a população."
- 12. Como refere CARVALHO (2003: 127): "Este desfasamento entre crescimento de famílias e de alojamentos não ocorre apenas nas cidades médias, mas na globalidade do País. Aliás, poderá ser identificado com o sul da Europa, tendo expressão na Grécia, Espanha e Portugal."
- 13. Cf. Mercado Imobiliário, Órgão Oficial dos Mediadores Imobiliários, 3 de Março de 2003: 3.

referências bibliográficas

CARVALHO, lorge

2003 Ordenar a cidade. Coimbra: Quarteto Editora.

CONCEIÇÃO, Paulo

s.d. Estimativas do parque habitacional (1991-1999). Uma análise do Norte de Portugal. Estatísticas e Estudos Regionais. Porto: INE/DRN.

DOMINGUES, Álvaro António Gomes

1993 Serviços às empresas – concentração metropolitana e desconcentração periférica. 2 vols. Porto: dissertação apresentada à Faculdade de Letras da Universidade do Porto para doutoramento em Geografia Humana (policopiada).

INE - Destaque 22/06/2001

MAIA, Rui Leandro

- 2002a "Centro/periferia", in *Dicionário de Sociologia* (Rui Leandro Maia coord.). Porto: Porto Editora: 51.
- 2002b "Ecologia urbana", in Dicionário de Sociologia (Rui Leandro Maia coord.). Porto: Porto Editora: 115.
- 2002c "Espaço", in *Dicionário de Sociologia* (Rui Leandro Maia coord.). Porto: Porto Editora: 134-136.
- 2002d "Área Metropolitana", in *Dicionário de Sociologia* (Rui Leandro Maia coord.). Porto: Porto Editora: 26.

Mercado Imobiliário, Órgão Oficial dos Mediadores Imobiliários, 3 de Março de 2003: 3.

NAZARETH, J. Manuel

1988 Princípios e métodos de análise em demografia portuguesa. Lisboa: Editorial Presença.

NUNES, Adérito Sedas

1964 "Portugal, sociedade dualista em evolução", in *Análise Social*. Vol. II (7-8). Lisboa: 407-462.

PEREIRA, António Eduardo

s.d. Principais tendências demográficas na Região Norte no período intercensitário (1999-2001).
 Censos 2001 – Resultados provisórios. Porto: INE/DRN.

PESTANA, Maria Helena e GAGEIRO, João Nunes

1998 Análise de dados para Ciências Sociais. A complementaridade do SPSS. Lisboa: Edições Síla-

PÚBLICO, ECONOMIA, 2 de Fevereiro de 2004

RODRIGUES, Teresa

"Cem anos de demografia. Os portugueses do século XX", in História, 22, Fevereiro: 31-35.

SALGUEIRO, Teresa Barata

1992 A cidade em Portugal. Uma geografia urbana. Porto, 2ª ed.: Edições Afrontamento.

TORRES, Sónia e PEREIRA, António Eduardo

s.d. Padrões habitacionais da Área Metropolitana do Porto. Estatísticas e Estudos Regionais. Porto: INE/DRN.

VEIGA, João Conde

2002 "Escola de Chicago", in Dicionário de Sociologia (Rui Leandro Maia coord.). Porto: Porto Editora: 130-131.

Documentação

Censos, 1991 e 2001.

porto e gaia, a ilusão sobre uma fusão

antónio pérez babo

professor auxiliar convidado, faculdade de engenharia da universidade do porto apbabo@fe.up.pt

RESUMO

O tema proposto é do campo da especulação; a fusão entre Porto e Gaia é um cenário inverosímil e porventura desnecessário. Uma solução com números equilibrados corresponderia à divisão de Gaia em duas partes: a cidade alargada que passaria para a bandeira do Porto; a restante parte a necessitar de nova sede para a mesma bandeira.

Esta solução poderia ser avaliada sob várias perspectivas: composição do investimento público nos concelhos reformatados; nível de eficiência autárquica; evolução da despesa. E do lado do investimento privado o que poderia acontecer? Uma repartição pelas duas margens em mercados fundiários equilibrados ou, pelo contrário, maior concentração a Norte. Em suma, o equilíbrio entre as duas margens aumentaria ou seria mais desigual?

Afinal quais são os impedimentos à gestão comum (concertação) dos temas de dimensão supramunicipal: simplesmente vontade, ou também maior nível organizacional? O problema do Porto, ou do seu cerco por um espaço metropolitano que já não respeita a cidade central, reside na incapacidade de gerar uma liderança a essa escala ou à escala regional, as únicas onde será possível encontrar soluções para as questões estruturantes adiadas. E essa liderança necessita de expressão de governação democrática

PALAVRAS-CHAVE: eficiência, investimento, equilíbrio, vontade, liderança.

ABSTRACT

The proposed theme is matter of speculation; the joining between Porto and Gaia is unplausible, and perhaps unnecessary scenery. An equilibrated solution would mean the division of Gaia in two parts: the enlarged town that would pass to the Oporto flag; the remaining part needing a new seat for the same flag.

This solution could be evaluated under several views: composition of the public investment in the reshaped municipalities; level of autarchic efficiency; evolution of expenses. From the private investment side what could then occur? A division between the two banks in equilibrated real estate markets, or a bigger concentration at North bank. In short, would the banks balance increase or become more unequal?

After all, which are the obstacles to the common managing (agreement) of supramunicipality themes: only desire, or also a bigger organizing level?

The Oporto problem, or better saying, the inner town siege by a metropolitan space that doesn't respect it anymore, is the incapacity of generating a leadership at that or at regional scale, where it would be possible to find the solutions to the postponed structural questions. And that leadership needs the expression of democratic government.

KEYWORDS: efficiency, investment, balance, will, leadership.

Nota prévia

O tema proposto para este artigo não é político. Também não é exclusivamente técnico. Como tudo, inclusive uma boa estratégia, deverá ter um pouco de cada.

O Grande Porto está praticamente morto no quadro das cidades-região europeias. Não apresenta sinais de poder competir e, pior, não tem nenhum projecto ou estratégia que trate de congregar inúmeras energias locais que se encontram dispersas e, portanto, parcialmente desaproveitadas. Sobrevivendo num dia a dia banal, muita gente se aplica com força e vontade sem um adequado enquadramento colectivo. O Grande Porto é uma região que está manietada pela sua inoperância, falta de liderança e menor credibilidade perante o poder central. O Porto está longe das tutelas, é-lhes incómodo e, de certa forma, até tem rédea livre na condição de os gastos públicos não serem exagerados.

Decidi responder ao desafio de escrever sobre as supostas vantagens e desvantagens de fundir o Porto com Gaia, na medida em que se é tentado a pensar que maior dimensão nos dá vantagens (ou pelo menos estatuto), ideia que me parece traiçoeira.

As perspectivas aqui expostas baseiam-se em experiências de trabalho técnico. Espera-se por isso que possam ser úteis no plano das decisões políticas, no caso de alimentar ou evitar a ilusão sobre uma fusão ser matéria eminentemente política.

A tentação dos grandes números

A questão da geo-demografia numa hipotética associação entre os concelhos do Porto e Gaia, apesar de ser um aspecto sedutor numa visão quantitativa e comparativa das territorialidades urbanas à escala europeia, constitui talvez uma das mais fáceis ilusões que nos desviarão a atenção dos problemas essenciais das duas cidades.

Se a geo-demografia fosse o critério para resolver a(s) competitividade(s), então seria possível construir o *ranking* olímpico com antecedência. Vejamos o caso de três países após conclusão dos Jogos de Atenas 2004:

PAÍS	Área	População (milhões)	Idade média da população (anos)	Pop. 15-64 (%)	Medalhas Olímpicas				
	total (km2)				Ouro	Prata	Bronze	Total	
Nepal	141.000	27	19,9	57,0	0	0	0	0	
Portugal	92.000	П	37,9	66,4	0	2	I	3	
Holanda	42.000	16	38,7	67,8	4	9	9	22	

Na realidade, Portugal não precisa de se somar à Holanda para competir com o Nepal em termos de medalhas olímpicas, de idade média da população, ou da percentagem de população entre os 15 e os 64 anos, muito embora essa soma resolva o problema da geo-demografia de Portugal relativamente a esse país asiático (que, porventura, nem sequer possui delegação olímpica): Portugal mais Holanda teriam então os 27 milhões de habitantes num território de 134.000 km2.

Da mesma maneira a Holanda (13° país no ranking das medalhas olímpicas) não precisa de Portugal para se afirmar no panorama olímpico; com mais as três medalhas lusas o país das tulipas subiria apenas um lugar na tabela olímpica, por troca com a Ucrânia.

No mundo de hoje a quantidade de pouco conta perante os indicadores de qualidade.

Em 2001 a cidade do Porto estava com cerca de 260.000 residentes nos seus 41 km2, e o concelho de Vila Nova de Gaia tinha 290.000 espalhados por um território quatro vezes maior (161 km2). Ora, não é a soma da população da cidade do Porto com a do concelho de Gaia que dará à capital do Norte (assim ampliada para os 550.000 residentes em 202 km2), a dinâmica económica, a atracção turística, a capacidade de investimento e gestão pública ou o grau de conservação do património edificado que podemos verificar em Amesterdão, por mais conforto estatístico que seja passar de trezentos para quinhentos mil habitantes (em Amesterdão a cidade central tem cerca de 720.000 em 200 km2).

A fusão pura e simples dos dois concelhos é um cenário que consideramos inverosímil no quadro do nosso desenvolvimento sócio-cultural. Muito simplesmente porque não se imagina que o concelho-cidade prescinda do nome que já lhe dá alguma projecção internacional, muito por conta da dupla "vinho fino & futebol", nem se considera provável que um maior quantitativo de pessoas aceite integrar um conjunto mais pequeno em área e população, perdendo por completo a sua identidade.

Partir Vila Nova de Gaia em dois

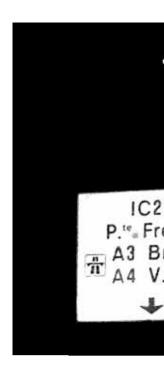
Haveria então que pensar numa "engenharia de planeamento" para dividir Gaia e isolar um espaço citadino para fundir com o Porto. O problema seguinte residiria na escolha da sede para o concelho sobrante; e como a freguesia de Pedroso já foi sede concelhia, talvez até nem fosse muito problemático criar o novo concelho de *Gaiacarvalhos*. Em qualquer caso, a fórmula para partir e adicionar a cidade de um concelho a um concelho-cidade nunca seria consensual nem pacífica.

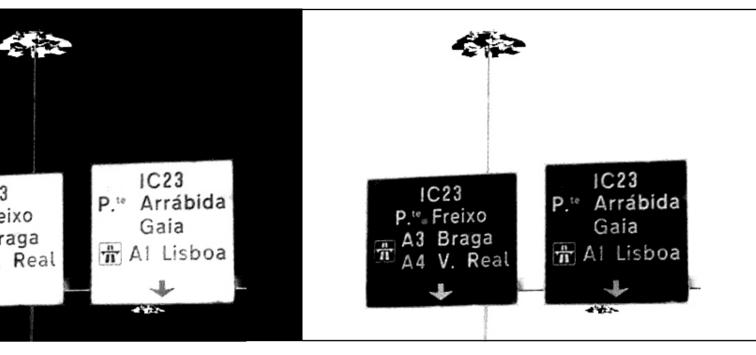
As freguesias de Afurada (S. Pedro), Santa Marinha, Mafamude, Oliveira do Douro, Vilar do Paraíso, Canidelo, Madalena e Valadares totalizavam em 2001 cerca de 152.000 residentes numa área de 44 km2. Uma cidade *Portogaia* que integrasse aquelas oito freguesias ficaria então com cerca de 415.000 residentes numa área de 85 km2, e seria composta por 23 freguesias com uma média de 3,7 km2 por freguesia (média que no caso das 15 freguesias do Porto é de 2,7 km2).

O cenário é, na verdade, muito equilibrado.

Poderá por isso ser atractivo: uma cidade de duas margens sobre o Rio Douro, uma população da ordem dos quatrocentos mil habitantes, uma área patrimonial classificada que associaria em definitivo a história da cidade com o rio e os locais do seu símbolo económico – o Vinho do Porto; a uniformização dos critérios de gestão urbanística e urbana; uma única estratégia ambiental e de mobilidade. Ou, um quantitativo de património degradado ampliado, uma só cabeça a decidir onde e quando se podem fazer mais pontes e onde podem atracar mais barcos; e a possibilidade de despachar de uma margem para outra os empreendimentos urbanísticos de que se gosta ou não gosta.

Aparentemente, seríamos tentados a pensar numa outra velocidade de progresso e, quem sabe, num milagroso reconhecimento nacional com repercussão no aumento dos recursos financeiros públicos e, já agora porque não, numa invejável projecção internacional!





Um único centro de decisões e o (mesmo) investimento público

Que teria a ganhar a população daquelas oito freguesias de Gaia se ficasse sobre o tecto dos critérios de aplicação do investimento público extraordinário que o Porto capta? Será que, num cenário de uma fusão já acontecida, poderia ter beneficiado, no passado, de uma diferente lógica de gestão?

Estaria a Casa da Música a acabar de se construir na nova Rotunda Edgar Cardoso nas Devesas? E a Estação Multimodal do *Portogaia* estaria agora a construir-se nas Devesas em vez de Campanhã?

Será que a conclusão da chamada avenida "VL9" ligando a Ponte do Infante à estrada de Avintes teria sido preferida relativamente à designada avenida "paralela" à da Boavista? E Mafamude teria sido o local escolhido para a construção de um novo estádio para o Euro 2004, garantindo-se assim o financiamento dessa avenida com dinheiro não municipal, ficando a remodelação do Bessa, juntamente com Vidal Pinheiro, à espera de próximo milagre?

E a Porto 2001 teria decidido, em acordo com a Câmara do *Portogaia* e com o Governo, remodelar toda a marginal da Afurada à Madalena incluindo a construção de um "edifício transparente" e parque de estacionamento na seca do bacalhau?

E a reinstalação do eléctrico (eternamente turístico) na marginal fluvial do Douro, entre o Passeio Alegre e o Infante, teria sido estendida ao tabuleiro inferior da Luís I chegando já à Rei Ramiro, o que teria permitido aos visitantes e participantes na Cimeira ibero-americana deslocarem-se nesse museu vivo até às Caves de Vinho do Porto?

E a recente obra do Elevador dos Guindais teria incluído no orçamento o alargamento dos passeios no tabuleiro inferior da Luís I ou, em alternativa, teria incluído a nova ponte pedonal em tempos projectada para o local da antiga pênsil?

E o recente investimento no Cais de Gaia teria sido preterido como forma de salvaguardar os interesses dos comerciantes da Ribeira do Porto, localizando-se antes no terreno do parque de estacionamento da Alfândega?

E a marina fluvial do Freixo, teria sido preterida em favor de uma na Afurada ou no Areinho de Quebrantões?

E o investimento feito no saneamento de Gaia teria sido canalizado para oferecer ligações domiciliárias em toda a cidade do Porto dando eficácia plena às infraestruturas de tratamento em alta já concluídas, deixando a margem Sul para o próximo QCA?

E a Linha de metro entre a Avenida de França e as Devesas teria real prioridade sobre a da Avenida da Boavista até Matosinhos?

E a Via de Cintura Interna da cidade Portogaia estaria já concluída?

E a UNESCO já teria classificado a zona das Caves do Vinho do Porto como património mundial em simultâneo com a classificação do centro histórico do Porto?

A organização autárquica na perspectiva do investimento e da despesa corrente

Não sendo certa a disseminação dos grandes projectos pelas duas margens da mesma cidade – quantas cidades apresentam uma bipolarização marcada pelo Leste/Oeste ou pela "margem direita"/"margem esquerda" – não será possível adivinhar como seria a cidade do *Portogaia* se essa fusão já tivesse ocorrido; até porque a repartição das oportunidades pelas duas margens seria sempre diferente consoante o tempo de "casamento" decorrido; dito de outra forma, uma fusão próxima levaria décadas a esbater as actuais assimetrias que correspondem, na sua génese, a uma interdependência centro/periferia – Gaia como dormitório do Porto.

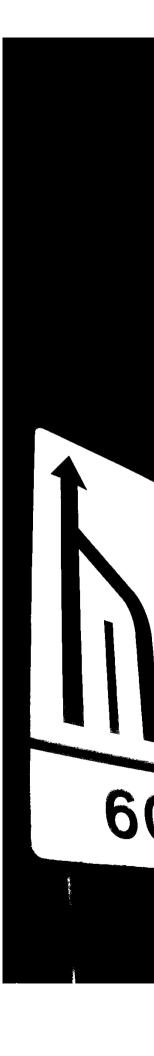
Ora, para avaliar as vantagens e inconvenientes da fusão do ponto de vista do investimento público, ou seja, qual a solução que acelera o esbatimento das actuais assimetrias entre as duas margens do Douro, seria necessário saber responder cabalmente a quatro questões principais:

- I. A gestão sob o tecto de uma única autarquia conduz ou não a melhores decisões de aplicação dos recursos disponíveis?
- 2. E o valor quantitativo desses recursos aumenta ou diminui à luz da lei das finanças locais e dos regulamentos de aplicação dos fundos comunitários?
- 3. Em que condições e com que recursos ficaria a ser gerido um concelho constituído pelas restantes 18 freguesias de Gaia (135.000 habitantes em 120 km2)? E para o conjunto dos dois novos concelhos, a situação em termos de capacidade de gerar recursos é mais ou menos favorável?
- 4. Como se comporta o gasto total das novas autarquias reagrupadas, em termos de despesas correntes totais?

Mesmo que as respostas a estas perguntas demonstrassem a racionalidade da divisão do concelho de Gaia e o reagrupamento com o do Porto, tal não significa uma adesão da população ao novo formato administrativo.

O comportamento recente do investimento privado

Podemos rapidamente constatar que a função dormitório de Gaia relativamente ao Porto se tem esbatido nos últimos anos. Prova-o a lógica de localização do investimento privado em Gaia, que tem apostado em dois critérios principais: em





primeiro lugar explorar o potencial mercado próprio (o dos residentes); em segundo lugar, conseguir uma distância-tempo suficientemente atractiva ao Porto e à zona Norte da área metropolitana, beneficiando das contrapontas do trânsito (estas também cada vez menos desiguais, o que reforça a prova da tendência para o equilíbrio funcional).

O investimento em grandes unidades imobiliárias de perfil diverso entre a Ponte da Arrábida e a N109 é por certo o melhor exemplo; já tem mais de uma década e está longe de se esgotar com hipermercados de retalho e grossistas, centros comerciais de grande dimensão, hotéis, conjuntos de escritórios e novas empresas em velhas unidades industriais, gasolineiras e, obviamente que também, novos conjuntos habitacionais. Ainda recentemente foi anunciado um grande empreendimento para as Devesas e avenida "VL8" que colmatará em boa parte o potencial existente entre os extremos (mais saturados) do eixo Arrábida/Coimbrões; e não avançou já mais cedo porque, muito provavelmente, teve de aguardar pela ocupação do primeiro fôlego de Matosinhos-Sul.

Uma lógica semelhante poderá acabar por despontar no eixo da avenida "VL9", apesar de algumas diferenças estruturantes que distinguem os dois eixos Norte-Sul de expansão "lateral" da cidade de Gaia:

- O eixo Ocidental liga a uma ponte da rede metropolitana, enquanto o Oriental liga a uma ponte urbana, o que determinará uma potencial diferença na escala urbanística (perfil funcional e dimensão das intervenções).
- Uma parte da "VL8" foi construída por um promotor privado como condição de viabilização da sua localização, pelo que de certa forma foi a dinâmica privada que rebocou o investimento público; no caso da "VL9" a situação é a inversa, ou seja, o investimento público, por decorrer da substituição do tabuleiro superior da Luís I (construção da Ponte do Infante), vai à frente da urbanização privada que beneficiará das mais-valias criadas.
- O eixo Ocidental será equipado com uma linha de metro, enquanto o Oriental estará paralelo e relativamente afastado da linha da Av. da República.

O modelo de expansão da cidade de Gaia é claramente marcado pela lógica das amarrações (atravessamentos do rio) não só ao Porto mas também ao lado Norte da área metropolitana; apesar da "carga" urbana que aqueles dois eixos potenciam, e que se somará à do eixo da Av. da República, o que é certo é que o seu perfil funcional pode ser acusado de tudo menos de uma dependência monofuncional baseada na habitação-dormitório do Porto.

E o que se passa do lado do Porto?

Em primeiro lugar, e na falta de estudos de fundamentação, teremos de esperar mais alguns anos para perceber se a depressão da Baixa está ou não a alastrar à zona da Boavista; nesta, as últimas décadas apenas trouxeram dois novos centros comerciais (que esgotaram os mais antigos), a abertura da estação de metro em substituição do comboio, a construção (em curso) da Casa da Música, um novo estofo para a rotunda – capa nova para design antigo –, e novas lojas de arte e produtos exóticos no ainda não correspondido ou até eventualmente incompreendido "H" de Miguel Bombarda com Rosário e Maternidade?

Em segundo lugar, uma infindável espera pelas anunciadas políticas de revitalização da Baixa do Porto e, até agora, uma total invisibilidade do investimento privado (o que não quer dizer que não esteja em preparação) capaz de virar o ciclo descendente do centro da cidade; muito por culpa das múltiplas e mais fáceis oportunidades existentes na primeira e segunda coroa envolvente à cidade: Leça, Matosinhos-Sul, Arrábida/Devesas, Litoral de Gaia, Maia, Gondomar, etc.. Sabe-se bem como os actuais agentes não estão formatados para a recuperação de imóveis, independentemente de já haver ou não mercado que o justifique e comportamento administrativo das autarquias que o incentive verdadeiramente (é tradicionalmente mais fácil apreciar e aprovar obra nova de raiz do que licenciar intervenções em património existente quando está em causa uma substituição parcial).

As características do investimento privado são adequadas e determinam o expansionismo urbanístico à escala metropolitana; o mercado de solos autoregulado facilita o processo e a lógica de administração pública – planos urbanísticos, regimes fiscais, comportamentos da gestão, investimento obsessivo em rede viária – acentua essa tendência dispersiva. Não se vislumbra por isso uma política concertada que venha a dar esperança de acentuada melhoria ao centro da cidade do Porto.

Acresce ainda dizer que não foi a falta de entendimento público à escala metropolitana que impediu a estruturação do eixo que vai de Miramar ao Freixieiro passando pela Ponte da Arrábida; estruturado por um corredor rodoviário (ICI) rápido, nele se localizaram nas últimas décadas um importante mercado de automóveis (de segunda mão e novos), vários centros comerciais e diversos hipermercados grossistas e retalhistas, hotéis de diferentes categorias, sedes de empresas, um centro empresarial e de exposições, um pólo universitário, um hospital, áreas residenciais e desportivas, actividades logísticas polarizadas pelo porto de mar, etc.. Este potente eixo metropolitano atravessa três concelhos – Gaia, Porto e Matosinhos – e não apresenta sinais que marquem diferentes critérios de gestão. O que significa que o investimento maioritariamente privado construiu a espinha dorsal da área metropolitana apenas com base em troços distintos de um mesmo itinerário rodoviário de atravessamento e ligação.

O comportamento dos decisores municipais

Na falta de articulação estratégica metropolitana está aberta uma concorrência maléfica entre Câmaras vizinhas, naturalmente com objectivos distintos. Simular como se estaria a comportar esta ou aquela gestão numa cidade *Portogaia* é um exercício com pouco valor demonstrativo, porque não é lógico que as opções fossem semelhantes para um espaço alargado e com menor grau competitivo.

Se a actual maioria que governa o Porto tivesse a seu cargo a cidade *Portogaia*, será que manteria o mesmo discurso do abrandamento construtivo empurrando as grandes iniciativas privadas para Gulpilhares, Canelas, Vilar de Andorinho, Pedroso ou Avintes no concelho de *Gaiacarvalhos*? Ou essa excessiva perimetrização levaria o investimento todo para a margem Norte e Nascente (Matosinhos, Maia e Gondomar) deixando *Gaiacarvalhos* em depressão periurbana?

Mas se fosse a actual maioria de Gaia a governar a cidade alargada, adicionando à sua dinâmica o factor "centralidade metropolitana", será que o investimento privado estaria a estruturar-se na Afurada, em Santa Marinha, em Mafamude, em Oliveira do Douro, em Vilar do Paraíso, no Canidelo, na Madalena ou em Valadares. Ou, em alternativa, estaria a ocupar os vazios do Porto (que não são poucos) remetendo a "margem esquerda" da cidade a parente pobre irremediavelmente condenada a dormitório da cada vez mais selectiva "margem direita".

Onde poderemos nós fundamentar a ideia de que, fosse qual fosse um dos dois actuais executivos camarários a governar a *Portogaia*, ou qualquer outro, estaria ga-

rantida uma política de equilíbrio entre as duas margens, com maiores complementaridades do que as geradas por uma rivalidade, mesmo que conjuntural. Será que a universidade do Porto já teria um Pólo na "margem esquerda"? E a revisão do Plano Director Municipal, teria sido mais rápida mesmo para um território mais vasto?

Influência da organização administrativa municipal

Esta questão remete-nos para outro tema. O da dimensão, capacidade e eficácia da máquina administrativa municipal, ao nível de:

- uma estratégia que dê dimensão europeia à cidade, com base num planeamento e projectos/programas que consubstanciem políticas inovadoras;
- uma gestão urbanística e de licenciamento de obras particulares promotora de qualificação urbana;
- uma gestão e acompanhamento de obra pública de qualidade e resultante de prioridades bem definidas (e amplamente discutidas);
- uma gestão rigorosa e agressiva do espaço público como forma de garantir a não degradação de obra nova, modelando comportamentos colectivos mais respeitadores;
- uma gestão rigorosa do património edificado público e privado (especialmente o de uso habitacional), que incentive a sua utilização e conservação;
- uma gestão eficiente e capaz de mobilizar pela positiva os recursos humanos disponíveis;
- uma gestão financeira rigorosa de controlo da despesa pública não reprodutiva: etc..

Partindo do princípio de que a actual estrutura camarária de Vila Nova de Gaia teria de viabilizar (emagrecida) o novo concelho de *Gaiacarvalhos*, então seria certa uma transferência de recursos humanos que engrossariam a actual estrutura da Câmara do Porto. Ora, objectivos de eficácia deveriam conduzir a uma meta de sinal contrário: a estrutura da Câmara do Porto, na sua actual dimensão, deveria ser capaz de "produzir" o suficiente para gerir a cidade do *Portogaia* segundo os critérios e objectivos enunciados.

O que impede a concertação entre as duas margens?

Mas, afinal, o que impede as Câmaras de Porto e Gaia de se associarem para a gestão de questões, de determinados temas de interesse mútuo? Quando se pensa que a experiência de um CRUARB poderia ser alargada ao centro histórico de Gaia em cooperação intermunicipal, potenciando os meios existentes a uma dimensão e recursos financeiros ampliados (medida que só potenciaria o aumento da produtividade), assiste-se é à extinção daquela estrutura; do outro lado, a Câmara de Gaia, que tinha limitações de variada ordem para implementar um processo de dinâmica semelhante, poderá agora (e também nesta área), alargar o recrutamento dos recursos humanos qualificados que o Porto neutraliza, tivesse os meios financeiros para tal.

Nada impede as duas Câmaras de estenderem às duas cidades, por exemplo, os meios disponíveis à gestão do tráfego urbano que a Câmara do Porto montou em anteriores governações, o que teria dispensado encerramentos unilaterais do tabuleiro superior da Ponte Luís I em datas de fogo de artifício ou de "dia sem carros"; e, mais importante, permitiria montar um sistema de gestão dos atravessamentos do rio optimizando a oferta de capacidade instalada, desdramatizando até o permanente e obsessivo discurso de "mais pontes rodoviárias", que significará pela certa mais tráfego automóvel para as mesmas estruturas urbanas. E como poderia não beneficiar dessa gestão comum a operação dos transportes públicos rodoviários nas duas margens, quer a cargo da STCP como de outros operadores privados?

Também não será por falta de fusão das duas cidades que Porto e Gaia ficam impedidas de acertarem o início da experiência da exploração comercial de um transporte fluvial, principalmente no local de fecho do circuito turístico das duas Ribeiras, isto é, entre o Cais de Gaia e o Infante. E nada impede as duas Câmaras de acordarem esse serviço com entidades externas, caso da APDL ou da STCP. A não ser que se pense que essa articulação contribui para a dinamização de uma das margens em desfavor da outra.

Outros temas poderiam ser trazidos a esta lógica: o da gestão do parque habitacional, o da gestão de equipamentos e mobiliário urbanos (maior dimensão, eventuais economias de escala), o da gestão ambiental nos aspectos relacionados com a monitorização do ruído, do ar e da água, etc..

Poderá argumentar-se que a condição para que uma estrutura esteja em condições de se virar para fora, é precisamente, ter um bom grau de organização interno e níveis adequados de eficiência. Mas também se poderá observar que um esforço de entendimento ao nível da gestão intermunicipal, partindo de uma estratégia voluntarista de associação, poderá ser uma boa alavanca para a concretização do desafio organizacional, assim como da menor dependência das lógicas da pequena política das ocasiões.

A concertação também é uma questão de escala metropolitana

Como se sabe, a Área Metropolitana do Porto nunca optou pela execução de um Plano de Ordenamento do Território que promovesse a concertação entre os diferentes planos municipais, ou que orientasse investimentos intermunicipais de vulto, designadamente na área dos transportes, ambiente e saneamento básico. Também se sabe como a existência de um plano dessa natureza na Área Metropolitana de Lisboa de pouco serviu para enquadrar opções estruturantes tais como a localização da segunda travessia do Tejo (Ponte Vasco da Gama), a natureza do transporte ferroviário instalado na Ponte 25 de Abril, a necessidade e coerência da Gare do Oriente, ou ainda, as prioridades adoptadas na construção da CREL/CRIL, Eixo Norte/Sul, expansão do Metro, etc..

Se na Região do Porto os resultados obtidos são o somatório de decisões unilateralmente tomadas por autarquias e empresas (sobretudo de infraestruturas públicas), na região de Lisboa as orientações sectoriais facilmente se distanciam de estratégias que procuraram garantir a integração interdisciplinar. No plano dos princípios ninguém esquece a necessidade de associar opções urbanísticas e de ordenamento do território ao investimento em infraestruturas de transportes mas, na prática, seja em Lisboa como no Porto, as decisões são unilaterais e consideram





apenas as perspectivas parcelares de quem tem capacidade de investimento público.

A articulação entre as duas margens dos respectivos cursos de água não pode ser sustentada na fusão municipal. Precisaria a cidade de Almada de se fundir com a de Lisboa para que o atravessamento ferroviário da ponte tivesse integrado o metro da margem Sul com o da margem Norte, deixando a ferrovia para outro corredor?

A rivalidade entre as Câmaras Municipais de Porto e Gaia não é em si mesma um factor negativo. A concorrência pode ser estimulante e factor de progresso. Tal não significa que não possa haver capacidade de entendimento estruturante, até no pressuposto de que os consensos estratégicos serão mais necessários quando há interesses divergentes.

Há contudo factores que impedem a concertação de opiniões e projectos entre Porto e Gaia. Uns de natureza política e que não são para aqui chamados; outros, resultam da debilidade técnica que em geral (e com boas excepções), suporta as estruturas camarárias e não só. Este não é contudo um problema específico das autarquias mas antes uma debilidade que atravessa outros níveis de administração. O poder político tende a dar-se melhor com estruturas técnicas incapazes de gerarem condições de base para novos desafios de gestão e governação ou, dito de outra forma, potenciam elevados graus de dependência das estruturas técnicas permanentes, utilizando depois, em complementos esporádicos, inúmeras assessorias de especialidade para impulsionarem iniciativas avulso.

Na recente elaboração do Plano Director Municipal do Porto foi notória a incomodidade com que era visto um maior relacionamento intermunicipal ao nível das equipes técnicas responsáveis: por parte dos decisores políticos porque lhes escapavam compromissos comuns que poderiam ser iniciados; e por parte dos técnicos das Câmaras porque sabiam não ter peso para, depois, validar esse diálogo. Contudo, uma das principais críticas de ordem política ao(s) plano(s) é precisamente a falta de articulação com os concelhos vizinhos: "o Porto está no centro de uma área metropolitana, pelo que o plano da cidade não pode ser feito de costas para os concelhos vizinhos...". Todos o sabemos, a doença é recorrente, mas ninguém propõe ou decide algo concreto que possa modificar este panorama.

Esta forma de gerir os interesses públicos é centralista, desqualificadora das competências existentes, limita a iniciativa interna e mata a externa, é desresponsabilizadora e constitui um obstáculo à inovação.

A falta de concertação entre Porto e Gaia é por isso fruto da forma e do estilo de gestão municipal que se cimentou nas últimas décadas em Portugal: uma gestão que tende para a desqualificação técnica e para a excessiva politização de questões básicas. Ora, não se vê como a fusão das duas cidades numa só autarquia possa resolver este problema. Teme-se até que o possa agravar por falta de concorrência.

Mas, se ao contrário mudar o estilo da governação municipal, é natural que o grau de entendimento intermunicipal aumente automaticamente. E aumentará tanto mais quanto maior for esse o desejo estratégico.

O cerco da cidade do Porto

No actual contexto é certo que nem Gaia é Portugal nem o Porto a Holanda; também é certo que ambos, fundidos num só concelho, nunca desejariam ser o Nepal. As diferenças qualitativas entre o Porto e Gaia são grandes mas não serão abissais; o que os últimos anos nos demonstraram é que, em muito pouco tempo, é possível passar do declínio para o topo e da "moda" para a depressão. A diminuição das diferenças relativas parece uma evidência; do ponto de vista da demografia Gaia já ultrapassou o Porto mas tal facto não deverá servir de argumento para nada.

No actual contexto poderá até dizer-se que, em certos aspectos, a cidade do Porto precisa mais de Gaia do que este concelho do Porto. Ora, esta afirmação era impensável há uma dezena de anos atrás.

O que é certo é que Gaia ainda pode melhorar a estruturação de grande parte da cidade futura, e nunca ficará carente de espaços periféricos de articulação no modelo de desenvolvimento dos grandes espaços periurbanos onde se organizam na actualidade as empresas, a habitação, o lazer e as grandes plataformas comerciais ou da logística. Já o Porto está refém, em todos esses aspectos, quer de Gaia como dos restantes concelhos que o circundam; apresenta contudo a grande vantagem de uma malha consolidada ao longo de muitos anos.

O espaço onde se pode arrumar a logística metropolitana com impacte ao nível do abastecimento urbano está fora da cidade do Porto; essa estruturação logística espera há anos por protagonistas e a cidade do Porto ainda não percebeu que essa componente estratégica do seu desenvolvimento (com reflexos na crise do centro da cidade) depende de terceiros.

O universo do mercado imobiliário e da construção civil formatado para a construção de unidades médias nas periferias mal estruturadas e de baixos preços de solo, vai demorar alguns anos a reconverter-se e a perceber o filão da renovação urbana no centro; necessitará obviamente de maior racionalidade empresarial, de incentivos decididos na cidade do Porto, do encurtamento dos prazos da gestão e licenciamento na Câmara do Porto, e ainda de mais outras minudências com menor peso nesse processo de evolução (ao contrário do que se espera, a lei das rendas terá menos impacte do que o pretexto ultimamente invocado). Agora o que a cidade do Porto nunca poderá fazer por si só, é apertar a tarraxa do licenciamento

Designação do In Indicadores Gené

Área Total <u>nill00</u>

Freguesias

Densidade Popula

População HM, em 201

População Resider

População Presen População Presen População Residei

População Reside

Famílias C Residento

Famílias Institucion Alojamentos Famili Alojamentos Famili Alojamentos Famili

Alojamentos Colec

Edifícios

GRANDE PORTO

	última actualização em: 2004.07.23						
dicador	Valor	Unidade	Periodo				
ricos							
	814,5	km²	2003				
	130	П°	2003				
cional <u>nill00</u>	1548,7	hab/km²	2002				
Residente	ו זכח כסח	ا حال بنجار بحد	וחחב				
וכ	ו כמח מפח	indivíduos	בטטו				
nte H, em 2001	603 985	indivíduos	2001				
te HM	1 227 318	indivíduos	2001				
te H	581 611	indivíduos	2001				
nte HM, em 1991	1 167 800	indivíduos	1991				
nte H, em 1991	559 166	indivíduos	1991				
lássicas	436 346	П°	2001				
25							
ais	353	Π°	2001				
ares - Total	540 337	Π°	2001				
ares - Clássicos	537 001	η°	2001				
ares - Outros	3 336	n°	2001				
tivos	773	η°	2001				
	264 744	п°	2001				

e da construção nova nos territórios exteriores, acelerando dessa forma todo o processo de retorno ao centro.

Se é certo que os sintomas de degradação já são visíveis na Boavista, então fica claro que o futuro da cidade do Porto reside nas políticas de reconversão e modernização urbana, face a uma área territorial circundante hiperdispersa, onde tudo parece mais fácil e barato, mas cujas soluções terão, a prazo, uma factura pesada a pagar, inerente à substancial perda de mobilidade e à condenação a uma excessiva e cada vez mais penosa dependência relativamente ao automóvel.

O problema da cidade do Porto é pois inerente à sua limitação territorial que lhe retira capacidade de decidir sobre os temas metropolitanos que se resolvem fora dos seus limites geográficos. A incapacidade de liderar um projecto metropolitano agudiza o problema; o que é impensável é que tal liderança metropolitana esteja ausente da estratégia e dos objectivos de gestão, quando esse é o único tabuleiro onde a cidade-concelho pode influenciar as políticas que lhe são convenientes, quer na área do urbanismo e ordenamento do território, do ambiente, da estruturação económica, ou da organização dos sistemas de transportes e de outras infraestruturas e equipamentos estratégicos.

A questão do Porto não é por isso redutível a uma fusão com a cidade de Gaia, enquanto que para o concelho de Gaia não é certo existir alguma questão de fundo que justifique o dilema. Seria interessante perceber se a questão da fusão se coloca com igual acuidade na perspectiva do Porto e de Gaia.

Se a quantidade fosse a receita para todos os males, então a fusão teria de incluir também muitas das freguesias dos concelhos vizinhos não separados pelo Rio Douro: estariam em causa pelo menos Matosinhos (cidade), a Sr.ª da Hora, S. Mamede Infesta, Águas Santas, Rio Tinto, Valbom, e por aí fora; no limite, uma câmara para toda a área metropolitana, ou seja, uma verdadeira "autarquia" de escala regional ou metropolitana (eleita, com recursos próprios e com autonomia de decisão).

O problema do Porto, ou do seu cerco por um espaço metropolitano que já não respeita a cidade central, reside na incapacidade de gerar uma liderança a essa escala ou à escala regional, as únicas onde será possível encontrar soluções para as questões estruturantes adiadas. E essa liderança necessita de emergir e de se exprimir numa governação democrática; a não ser que o Nepal seja a nossa meta.



porto e gaia: uma só cidade, um só concelho? para uma agenda da discussão alberto manuel botelho de miranda

professor auxiliar convidado, secção de planeamento territorial e ambiente do departamento de engenharia civil faculdade de engenharia da universidade do porto

amiranda@fe.up.pt

RESUMO

A eventual fusão das cidades do Porto e de Vila Nova de Gaia vem sendo aventada em variadas instâncias sem que resulte geralmente de uma forma clara a sistematização do seu pensamento fundamentador, penalizando o aprofundamento da questão.

No texto identificam-se e tratam-se três domínios de abordagem do tema que se afiguram como essenciais: a hipotética singularidade das formas de articulação entre as duas cidades, o papel institucional a atribuir à fusão das duas cidades, e a configuração espacial a adoptar na reorganização administrativa decorrente da fusão.

Em conclusão procura-se suscitar uma perspectiva de abordagem do tema à luz de uma problemática institucional e territorial mais vasta e integrada.

PALAVRAS-CHAVE: integração; fusão; metropolitano; singularidade; reconfiguração.

ABSTRACT

The possible fusion of the cities of Porto and Vila Nova de Gaia has been discussed in several instances. However the organising though that underlies it has not been sufficiently clarified, which results in the superficiality with which the matter has been treated so far. In the text, we have identified three domains which are essential for the subject; the hypothetic singularity of the forms of articulation between the two cities, the institutional role that should be attributed to this fusion, and the spacial configuration to adopt in the administrative reorganization caused by the fusion. To summarize, we try to motivate a different approach of this issue, under the perspective of a vaster and more integrated institutional and territorial problematic.

KEYWORDS: Integration, fusion, metropolitan, singularity, reconfiguration.

Introdução

A eventual fusão das cidades (ou dos concelhos?) do Porto e de Vila Nova de Gaia é uma hipótese que, a espaços, vem sendo aventada em variadas instâncias e contextos, ora se considerando que ela assume um carácter de inevitabilidade como resultado da lógica da progressiva integração dos dois territórios, ora se atribuindo a tal reconfiguração administrativa um papel central como instrumento de promoção da mesma integração.

Verifica-se porém que, talvez fruto das próprias circunstâncias em que geralmente tais opiniões se manifestam, não tem resultado clara a sistematização do seu pensamento fundamentador, sem prejuízo da pertinência e profundidade de muitos dos argumentos utilizados em defesa das mesmas.

Ora, se se entender que o interesse do tema não se esgota no seu valor instrumental como mero argumento-arma utilizável nas conjunturas políticas pertinentes, será mais vantajoso começar por tentar sistematizar os próprios campos e termos em que a sua discussão se deve processar.

O presente texto pretende dar um pequeno contributo para tal sistematização, procurando identificar e ordenar logicamente alguns domínios de abordagem da questão que se afiguram como essenciais, nomeadamente a sua pertinência, oportunidade e função instrumental, bem como as configurações concretas que pode ou deve assumir e as consequências territoriais, institucionais, administrativas, etc., que poderão decorrer de cada uma delas.

l. A hipotética singularidade da relação entre as duas cidades

Perante a perspectiva de uma hipotética "fusão" institucional entre o Porto e Gaia, uma primeira questão que desde logo se coloca é a da demonstração da alegada especificidade do caso em apreço, por comparação com situações aparentemente semelhantes que se verificam no contexto territorial em que as duas cidades se inserem, e que é, genericamente, o da Área Metropolitana do Porto (A.M.P.).

Sem curar agora, por menos relevante para a questão em análise, de qual é ou deve ser a configuração espacial da A.M.P., importa ter em conta que esta se estrutura em torno de um conglomerado urbano central, em que a cidade-concelho do Porto se posiciona por sua vez como núcleo polarizador principal, conglomerado esse formado, numa primeira aproximação, pelo concelho do Porto e pelos cinco concelhos que imediatamente o circundam (Matosinhos, Maia, Valongo, Gondomar e Vila Nova de Gaia) ou, mais especificamente, pelas cidades e aglomerados urbanos pertencentes aos mesmos concelhos que com o Porto estabelecem um contínuo urbano.

Não parece merecer discussão o facto de se estar a assistir, quer à escala do referido conglomerado metropolitano, quer a escalas espaciais mais alargadas, a um processo sustentado no tempo de progressiva integração funcional e territorial destes espaços em torno da polarização exercida pelo núcleo central (fenómeno que, aliás, integra o conjunto das principais características que permitirão definir esse território como uma área metropolitana).

Por outro lado, não custa também admitir que nada garante à partida que tal integração progressiva se materialize de forma virtuosa em todas as situações e sob todos os aspectos, isto é, sem que ela própria seja geradora de disfunções ou

desequilíbrios entre as diferentes componentes espaciais do sistema, ou tenha como efeito provocar uma crescente desadequação das estruturas institucionais/ administrativas de relacionamento entre as mesmas.

Será ainda de prever que cada uma das cidades/áreas urbanas integrantes deste vasto espaço apresente formas ou características de relacionamento e articulação com as restantes (e principalmente com o pólo central) que lhe sejam específicas e, portanto, distintas de todos os restantes casos, especificidades essas que podem decorrer de uma grande variedade de factores, desde as diferenciações entre os vários perfis funcionais aos condicionalismos de ordem geográfica e de posicionamento espacial, sem esquecer obviamente as heranças e os laços de ordem histórica, cultural e, inclusive, afectivos que eventualmente ligam as comunidades em causa.

Nestas condições, a sustentação da necessidade ou conveniência de uma fusão entre Porto e Gaia exigirá:

- A identificação dos traços da singularidade do relacionamento entre esses dois pólos urbanos (e da sua evolução), no contexto da matriz de inter-relações entre os vários centros urbanos que integram a aglomeração metropolitana central, uma vez que tais inter-relações não deixarão provavelmente de revelar outras situações de especificidade;
- A demonstração de que tal singularidade, pela sua natureza e/ou pela sua consistência, é de molde a justificar uma reformulação institucional com o alcance e as implicações de uma fusão administrativa das duas cidades; e finalmente
- A demonstração de que tal fusão se manterá pertinente mesmo no quadro de uma eventual (ou desejável) recomposição da arquitectura orgânica e de competências da Área Metropolitana do Porto como entidade administrativa territorial.

II. O papel institucional a atribuir à eventual fusão

Uma segunda dimensão de abordagem da questão há-de incidir na clarificação do papel que se pretende que a eventual fusão venha a desempenhar na dinâmica de evolução dos territórios em apreço, partindo do pressuposto de que se assiste a uma dinâmica instalada de crescente interdependência e integração dos centros urbanos que integram a A.M.P., nomeadamente os da sua aglomeração central, e em que o caso de Porto e Gaia se apresentará como presumível situação especial.

A questão é pois a de esclarecer que significado e alcance instrumental devem ser atribuídos à "fusão":

- Deve ela ser encarada principalmente como a consagração institucional do resultado da dinâmica territorial já verificada no terreno, de forma a obter uma orgânica administrativa territorial em melhor correspondência com a realidade de facto, e deste modo mais apetrechada a responder às novas necessidades e aspirações que tal realidade suscita? Ou, diferentemente,
- Atribui-se-lhe um carácter instrumental como forma, eventualmente insubstituível, de conseguir que a integração espacial e orgânica das duas cidades se realize sem os desequilíbrios e disfunções que seriam o resultado inevitável



de um processo abandonado a dinâmicas de mercado mais ou menos espontâneas e a lógicas de actuação municipal não garantidamente coerentes entre si?

Sem prejuízo das suas implicações noutros domínios da questão, a consideração da alternativa assume importância porque de cada um dos seus termos decorrem "calendários" muito diferenciados quanto à oportunidade e ao momento pertinentes para a execução prática da "fusão", sendo que esta sempre exigirá, em qualquer dos casos, um forte esforço prévio de concatenação de vontades, de formação de consensos quanto a linhas estruturantes de acção, e de desenvolvimento de capacidades de actuação coordenada e conjunta.

III. A configuração espacial a adoptar

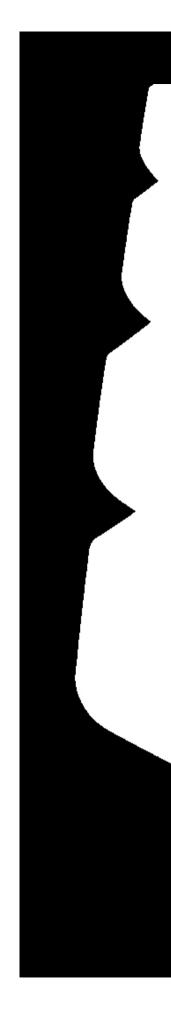
Um terceiro aspecto do problema, não menos complexo que os anteriores, diz respeito ao âmbito e configuração espaciais da hipotética fusão. Trata-se de aclarar se o que se preconiza é a unificação dos dois concelhos (Porto e Vila Nova de Gaia), passando a totalidade dos seus actuais territórios a ficar sob a égide de um só município, ou se, pelo contrário, se aponta para a "mera" fusão das duas cidades (no caso do Porto coincidente com o território do concelho) constituindo um município, devendo o remanescente território do actual concelho de Vila Nova de Gaia ser objecto de uma reconfiguração administrativa autónoma.

A alternativa da reunião da totalidade dos dois territórios num só município apresenta uma óbvia simplicidade no que se refere à estrita reconfiguração de limites administrativos. Já o mesmo se não passa, porém, com o posicionamento territorial e funcional do concelho resultante no contexto da A.M.P..

De facto, ficar-se-ia na situação de o território do município correspondente ao pólo principal da área metropolitana e da sua aglomeração central passar a estender-se até à periferia da mesma e a incorporar tipologias e problemáticas muito diferenciadas de ocupação física e funcional do espaço, tornando-se ainda um concelho territorialmente muito assimétrico, com o pólo urbano principal deslocado para um dos seus extremos; por outro lado, obter-se-ia também uma configuração metropolitana fortemente assimétrica no que respeita à distribuição espacial dos centros urbanos principais, e das unidades administrativas territoriais que lhes correspondem, em torno do núcleo central.

Já uma "fusão" que se traduzisse na constituição de um município limitado aos territórios das cidades de Porto e Gaia permitiria alcançar um outro patamar de equilíbrio territorial e funcional, tanto no que se refere a uma maior homogeneidade de problemática interna como a um mais correcto posicionamento no sistema urbano e territorial da A.M.P.

Teria porém como contrapartida suscitar problemas muito mais complexos no âmbito da inevitável reorganização administrativa-territorial respeitante à área remanescente do concelho de Vila Nova de Gaia. Dever-se-á com esse território constituir um só novo concelho, ou vários novos concelhos? Para qualquer das hipóteses, existirão centros urbanos com massa crítica suficiente para se constituírem como pólos geradores (ou regeneradores) de identidades concelhias?





A jeito de conclusão

Nas linhas anteriores, procedeu-se a uma breve reflexão sobre três questões que se consideram pertinentes na abordagem da problemática de uma hipotética "fusão" das cidades do Porto e de Gaia. Certamente que outras questões se revelarão porventura tão ou mais importantes que estas para uma correcta análise do problema.

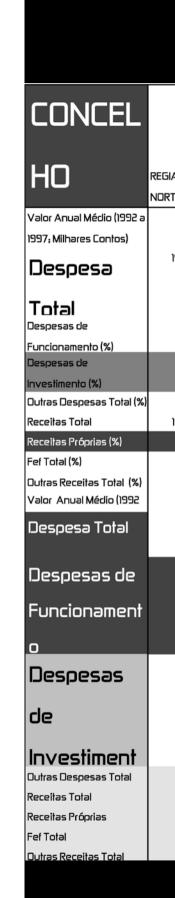
Estamos porém em crer que esta despretensiosa aproximação preliminar ao tema foi suficiente para fazer salientar a dimensão e complexidade não apenas do processo de "fusão" em si, com o conjunto de requisitos prévios que a sua efectivação muito provavelmente exige, mas especialmente das novas questões, problemas e mesmo dilemas que a sua implementação colocaria.

A discutir-se o tema, há assim que o fazer de um modo sistemático e tanto quanto possível exaustivo, encarando-o nas suas múltiplas e variadas dimensões e perspectivas, incluindo muito particularmente as que se mostrem mais capazes de se colocarem num ponto de vista de "exterioridade" aos próprios termos da questão.

É um pouco nesta postura que se conclui com mais duas interrogações:

Mesmo num cenário de eventual confirmação de uma singularidade do caso de Porto e Gaia suficientemente forte para fundamentar o desígnio de "fusão" das duas cidades, fará sentido promovê-la fora de um contexto de profunda reconfiguração da arquitectura institucional e da organização territorial e administrativa da Área Metropolitana do Porto, a que cada vez com mais premência urge proceder?

Ao invés, a ser levada à prática a referida reconfiguração global da Área Metropolitana com a profundidade devida e nas suas diversas dimensões, será que mantém pertinência um qualquer desígnio de "fusão" das duas cidades, pese embora a singularidade das suas formas de articulação?



	GRA					PORT				VILA
	NDE									NOVA DE
.0	POR	ESPINHO	GONDOMAR	MAIA	MATOSINHOS		POVOA DE VARZIM	VALONGO	VILA DO CONDE	GAIA
33.031	70.641	2.678	7.408	7.023	9.133	חום בי	3.694	3.594	4.616	
						22.910				9.585
38,5	42,3	46,1	28,0	2,85	34,2	52,0	41,1	42,0	46,0	46,2
39,8	38.4	41,7	54,3	46,8	43,8	33,2	40,3	38,8	36,	26,5
18,2	17,7	12,7	16,5	20,9	20,4	14,3	15,8	19,1	13,4	25,3
33.561	70.366	2.677	7.454	7.157	9.175	22.177	3.695	3.648	4.636	9.748
40,6	58,1	48,3	35,7	50,6	53,5	72,1	57,8	36,0	59,5	63,6
36,5	20,6	21,7	23,9	16,9	19,8	15,2	22,7	27,2	22,55	5,29,3
17,5	21,3	28,5	37,1	29,4	20,0	13,9	23,4	31,3	24,9	13,1
47	51	64	43	62	50	68	56	40	60	32
18	22	30	12	17	17	35	23	17	25	
19	20	27	23	29	22	23	23	15	22	8
9 47 19 17 8	9 51 30 10	8 64 31 14 18	7 43 15 10	13 63 32 11	10 50 27 10	10 66 48 10 9	56 32 13	40 15	60 30 14	33 5 21 9

um desenho novo para um novo território

manuel correia fernandes

professor catedrático, faculdade de arquitectura da universidade do porto

mcf.aa@netcabo.pt

RESUMO

O artigo expõe, em linhas gerais, as dinâmicas de crescimento do Porto e de Gaia no tempo e releva a função do Rio Douro como elemento físico, simultaneamente, de separação e de união dos dois territórios.

PALAVRAS-CHAVE: Tempo, crescimento, pontes, Rio Douro.

ABSTRACT

The article displays, in general lines, the dynamic of growth of Porto and Gaia throughout time and foregrounds the function of the Douro River as physical element, of both separation and union of the two territories.

KEYWORDS: time, growth, bridges, Douro River.

Tempo 1 – Centro e Cidade

Uma cidade nasce sempre dum ponto marcado pelo cruzamento de rotas. Um caminho que cruza outro caminho assinala, num território, um ponto que é o "centro" de onde parte o desenho duma cidade: uma estrada que encontra outra, uma estrada que cruza um rio ou um rio que encontra o mar. Esse ponto também pode ser o resultado do encontro da vontade dum homem com a terra, onde um castelo, um templo ou uma casa assinalam o gesto que foi a manifestação dessa mesma vontade. Um ponto organiza sempre um espaço assim como uma cidade organiza sempre um território.

Tal não significa, porém, que todas as cidades, nascendo, embora, do mesmo modo ou dum gesto idêntico, tenham crescido da mesma maneira. Há, fundamentalmente, dois modos de ser cidade: crescendo e organizando-se em volta dum ponto e, portanto, dum modo "radioconcêntrico" (con-centrado ou intensivo), ou ao longo duma linha e, portanto, dum modo "linear" (desconcentrado ou extensivo). Digamos que estes são os dois mais importantes modelos de construção urbana que a história regista. Em Portugal, conhecemos um e outro: o modo "radioconcêntrico", como aconteceu nas margens do Douro com Porto e Gaia, a partir do ponto em que o caminho Norte-Sul cruza o rio e que é, simultaneamente, o ponto em que o rio encontra o mar e donde, mais do que uma cidade, acaba por nascer um país; e o modo "linear" que é o que resulta do crescimento ao longo das linhas que unem outros tantos pontos do território – as estradas e os caminhos – a partir dos quais nasceram e cresceram os extensos "aglomerados lineares" que se estendem quase sem fim por todo este litoral noroeste.

Digamos que se pode nascer do mesmo modo mas, consoante a educação, vai-se crescendo de maneira diversa. Com as cidades, passa-se algo semelhante: o seu processo de crescimento é idêntico ao dos seres vivos. Crescem respondendo, por um lado, aos estímulos da natureza (clima, topografia, recursos, etc.) e, por outro, aos da "educação" (política, economia, cultura, etc.). As cidades, como os seres vivos, são, por isso, o resultado da influência de factores muito diversos e em cidades com séculos de história podemos mesmo distinguir distintas fases de crescimento que até podem ser contraditórias entre si. Por isso é tão importante para a constituição da nossa identidade o conhecimento e a compreensão da história da cidade em que vivemos. Essa história nunca é simples nem una. Uma cidade tem sempre, dentro de si, muitas "histórias" e vários mistérios e é exactamente isso que faz a sua riqueza.

As cidades radioconcêntricas – e são, possivelmente, a maioria – têm um centro que se identifica com esse ponto originário e no qual se concentra o essencial do seu ser. Em muitas circunstâncias, esse centro é mesmo um centro geométrico mas noutras, é mais um centro de gravidade. Em muitos casos, no entanto, o crescimento fez multiplicar os centros que, consoante os estímulos (naturais ou educacionais) acabaram por adquirir expressões, significados e simbolismos diferentes dentro da mesma cidade. O facto, é que podemos dizer que sempre que o processo de crescimento é natural e, portanto, de acordo com as leis da natureza, assim os centros se vão complementando, contribuindo, na sua diversidade, para a sobrevivência e para o enriquecimento da cidade; do mesmo modo que podemos afirmar que sempre que esse processo é anti-natural, assim os centros se vão destruindo e anulando mutuamente, contribuindo para a decadência ou mesmo para a morte da cidade.

No caso do Porto, o primitivo centro da ribeira, desdobrou-se pela Sé, pela Praça Nova, pela Liberdade e pela Rotunda, para voltar de novo, como agora, à beira-rio e à beira-mar. No caso de Gaia, o centro ribeirinho, desdobrou-se pela Serra do Pilar, pela longa Avenida mais a discreta casa da Câmara, para voltar de novo, como agora, ao cais do rio e à remoçada beira-mar. Ambas as cidades retomaram o primitivo centro, junto à água e, portanto, o lugar donde ambas partiram. E esta pode ser, agora, a sua força.

Tempo 2 – Regresso à Água

Olhar para o rio Douro é uma coisa a que os "portogaienses" se habituaram já a fazer com prazer. Sobretudo nos últimos tempos em que parece que as cidades das suas margens se reconciliaram com ele. O passeio da água que começa lá para os lados do Parque da Cidade e termina já muito para Sul do Douro, lá para os lados da Granja, é uma efectiva mais-valia das cidades de ambas as margens do rio e que os habitantes do Grande Porto já não dispensam. Poucas cidades se podem hoje orgulhar de uma tão bela e tão "consistente" frente de água como a que hoje existe ao longo desta já tão significativa extensão.

A relação com a água é quase sempre um factor de qualificação da vida das cidades que têm essa oportunidade e essa condição. No entanto, em muitos casos, as frentes marítimas e fluviais, foram muito desvalorizadas sob esse ponto de vista, durante os últimos dois séculos. Razões de vária ordem contribuíram para que muitas margens se degradassem e se transformassem em territórios exclusivamente destinados a actividades de tipo portuário com todas as consequências negativas desta condição. E de tal forma isso foi determinante que, em muitos casos, as cidades ribeirinhas voltaram mesmo as costas à água e partiram para configurações urbanas em que o mar, o rio ou o lago, conforme os casos, não foram mais do que obstáculos que foi necessário ultrapassar, esquecendo-os.

Os tempos mudaram e, com eles, mudaram também as vontades. As antigas e imensas áreas sob a exclusiva administração das entidades portuárias foram deixando de constituir coutos privatizados em que o interesse das cidades contava muito pouco. É certo que o modo como as mercadorias passaram a ser manuseadas nos portos e nos barcos, propiciaram enormes mudanças e a invenção do "contentor" foi, nesse aspecto, uma espécie de reinvenção da roda. O espaço e a manobra das mercadorias dentro e fora das áreas portuárias criou outras possibilidades com reflexos até há pouco impensáveis na organização das cidades. O facto é que a libertação das frentes de água é hoje uma realidade por todo o mundo: de Londres a Marselha e a Nova lorque, as imensas "docas" que constituíam barreiras intransponíveis, deram lugar a frentes de água devolvidas às cidades que as aproveitaram e são, hoje, em muitos casos, espaços privilegiados de lazer, cultura e convívio.

O Porto e Gaia não ficaram indiferentes a este movimento e, por isso, trataram de devolver as suas margens aos seus cidadãos. As motivações imediatas são diferentes mas os resultados são globalmente assinaláveis: à sofisticação dos espaços desenhados para o encontro do Parque da Cidade com o mar, contrapõe-se um outro tipo de sofisticação que é o exercício brilhante da inventiva e do gosto no verdadeiro achado que é o passeio de praia que a partir de Lavadores nos leva até à Granja. Os projectos postos em prática por diferentes autores ao longo desta frente, partem da pura organização da paisagem com vista ao lazer como na Avenida Brasil, passam pela simples introdução de ordem funcional nos espaços libertados





como entre Lordelo e Massarelos, prolongam-se com o enobrecimento de antigos espaços urbanos entretanto degradados como em Massarelos, na Ribeira e no cais de Gaia e terminam no inteligente aproveitamento duma obra de infra-estruturas como acontece entre a Real Vinícola e a Afurada com aquele magnífico passeio expondo ao nosso olhar um dos cenários mais belos que qualquer cidade pode proporcionar.

Falta agora olhar para o rio. A vida que a água proporciona é factor de enriquecimento da vida urbana. Claro que são precisas pontes. Mas as pontes são uma forma de passar por cima da água. Falo, por isso, de criar vida à flor da água. E isso, só o contacto com ela o pode proporcionar. Os barcos foram durante muitos séculos parte da imagem e do ser da cidade e do país. Com a retoma da relação da cidade com a água é necessário, também, o regresso à água. O "regresso à baixa" é feito de vários regressos. E o "regresso à água" deve ser o passo seguinte.

Tempo 3 – Portogaia

As relações entre as duas margens do Douro não são fáceis. O rio também não ajuda! Por isso, as pontes lhe passam a grande altura. Excepção feita à de Luís I, que tem uma passagem à cota baixa, todas as outras têm uma lógica que é exterior às cidades ribeirinhas e de cujos nomes nasceu o de Portugal. Por isso, estão ainda para nascer as verdadeiras pontes do Douro. É um tema que se vai insinuando cada vez com maior frequência nos debates em torno da lógica desta área metropolitana do Porto e de Gaia que, infelizmente, tarda em se afirmar. Sabemos que novas travessias estão já a ser pensadas mas, mais uma vez, muito acima e muito para além do rio e das suas ribeiras, agora em competição directa como novas "centralidades" lúdico-turístico-patrimoniais.

É o caso da hipotética "ponte" que, paralela à da Arrábida, se prevê que dê suporte, fundamentalmente, aos modos ferroviários de transporte que parecem retomar agora a dignidade de sistemas fundamentais para as mobilidades urbanas e interurbanas de que a região tanto carece. E, se esta travessia é quase inevitável para que o "metro" possa fechar-se em anel, unindo as áreas centrais do Porto e de Gaia, já o mesmo se não pode dizer do "combóio", qualquer que seja o modelo de velocidade que se adopte, exactamente porque o respectivo "caderno de encargos" é ainda pouco claro. E a somar a estas dúvidas, está a partilha daquela travessia pelo modo rodoviário, seja ele público ou privado ou de qualquer outra natureza. Como se vê, são dúvidas a mais para que delas possa resultar, a curto prazo, o desenho seja duma ponte, dum viaduto ou de qualquer outro artefacto semelhante. É, no entanto, uma discussão que está na ordem do dia e em cima da mesa mas o resultado será sempre, supomos, mais uma ponte à cota alta e, portanto, uma ponte sem qualquer relação com as margens do rio propriamente ditas. E talvez este tema se não esgote tão cedo, já que a lógica das relações Norte-Sul obriga a que, mais tarde ou mais cedo, outras passagens venham a ser consideradas.

Outras travessias, têm sido avançadas mas têm sido muito tímidas as que arriscam sobrevoar o Douro a baixa altitude. Que se saiba, de todas as ideias até hoje esboçadas para o atravessamento do rio à flor da água, sobressai a duma ponte lançada aí por alturas da Igreja de S. Francisco em direcção aos terrenos um pouco a Poente do actual "Cais de Gaia". De resto e daí para a foz, o rio dificulta as coisas e, acima de tudo, também não está feito o correspondente caderno de encargos. Isto é: não se sabe muito bem para que hão-de servir tais travessias e quais os seus



efeitos. Porque uma coisa é termos a sensação da sua utilidade ou da sua bondade e outra, bem diferente, é sabermos quantificar e qualificar isso tudo. Reconheço que esta matéria não é de ciência exacta, reconheço que as "sensações" são essenciais aos grandes projectos mas também reconheço que nenhuma ideia será genial sem trabalho. É, pois, necessário que, ao lançamento de hipóteses, suceda o estudo dos respectivos impactos de ambos os lados do rio.

E enquanto isto não acontece, Porto e Gaia terão que cumprir o destino que as amarra ao Douro que as une e separa, como sempre fazem os rios. As próximas e urgentes "pontes" serão, certamente, feitas de barcos: serão mesmo barcos sem os quais não há rio que viva e podem mesmo ser "das barcas" que não seriam caso único no mundo. Esta é a nossa história e terá de ser o nosso destino. Acontece, porém, que esse destino se não pode resumir a mais meia dúzia de pontes – com ou sem barcos – que a sorte ou o saber dos homens possam traçar entre uma e outra das margens.

O facto é que a "grande centralidade" da futura "Portogaia" está inevitavelmente no Douro. Física e simbolicamente. As pontes que há que traçar, terão, por isso, que reflectir essa "inevitabilidade" que, do meu ponto de vista, será a motivação fundamental para o "desenho" da nova cidade, a partir do qual toda a área metropolitana poderá, então, ter traçado, coração e alma.

Tempo 4 – O Novo "Desenho" do Novo Território

"Portogaia". A "grande centralidade" desta área está inevitavelmente ligada física, histórica e simbolicamente ao rio Douro. Trata-se duma expressão que transporta uma ideia tão concreta quanto difusa mas que começa a ter significado. Quanto mais não seja, tem o poder de questionar as duas grandes cidades do Douro e o de colocar na mesa o tema a que não temos conseguido dar conteúdo e sentido, ou seja, o tema do ordenamento do território numa visão "macro" e o da reformulação do mapa dos municípios em concreto numa visão "micro". De facto, perdida que foi a "regionalização" ficámos, como se previa, entregues a um destino sem horizonte e num campo nebuloso em que dum lado está o poder central já nosso conhecido e, do outro, o nosso não menos conhecido poder municipal, mas agora excessivamente castigado e cada vez mais "pendurado" num isolamento regional que ameaça transformar o território num mosaico de incoerências. E entre os dois, nada mais do que esse mesmo vazio!

Com efeito, nesta matéria, não temos assistido a mais do que a um insipiente e primário exercício de redesenho de mapas e à satisfação de vontades locais pouco explicadas e ainda menos compreensíveis. Na prática, não temos assistido a mais do que à criação "ad hoc" de novos municípios na base da subtracção aos já existentes, de fatias mais ou menos significativas de território e população com base em critérios que, por não existirem, não se entendem. Aliás, chega-se ao ponto de justificar a criação de novos municípios – como foi o caso dos mais recentes – com o cumprimento de "promessas eleitorais"! Quer isto dizer que a criação de municípios se tem conduzido por caminhos tão ínvios quanto irracionais, o que só por acaso, sorte ou milagre, poderá dar bons resultados.

Estamos, pois, condenados – e para já – a trabalhar com base numa única unidade de ordenamento – o município – e, ainda por cima, num universo que faz muito pouco sentido, sobretudo se tivermos em linha de conta questões tão básicas e decisivas como são, por exemplo, a dimensão, a localização, a coesão territorial



ou a coesão cultural ou social. Se considerarmos que há municípios cuja dimensão não ultrapassa os três ou quatro mil habitantes ao pé de outros que excedem largamente as três ou quatro centenas de milhar, facilmente se compreenderá que não faz qualquer sentido falar de atribuições e competências, como se fosse, à partida, idêntica, a respectiva capacidade. Como não faz, também, qualquer sentido, falar de governabilidade já que este caldo em que o sistema mergulha não tem qualquer coerência.

O facto é que nem o debate se tem situado no campo das questões essenciais, nem a prática tem servido de exemplo ou referência, nem a mais recente legislação logrou criar qualquer perspectiva de conjunto. Com efeito, tanto as "novas" áreas metropolitanas como as "novíssimas" comunidades urbanas ou outras figuras organizativas ainda mais surpreendentes, não ultrapassam a mera figura de estilo, já que tudo pode ser de qualquer maneira e também da maneira contrária. A ausência de norte e de regras permite tudo, incluindo o estar ou não estar dentro ou fora a todo o momento e a qualquer hora, consoante as conveniências de quem, nesse mesmo momento, tenha a responsabilidade de conduzir os destinos dessas mesmas áreas ou comunidades.

Mas há destinos que, por mais que se queiram separados, a vida se vai encarregar de unir. É o que, fatalmente, terá de acontecer dum e outro lado do Douro. As "pontes" que há que criar vão começar a demonstrar isso mesmo. E "é por aí que vai passar a motivação fundamental para o "desenho" da nova cidade a partir do qual toda a área metropolitana poderá, então, ter traçado, coração e alma". É tempo para um desenho novo para um novo território. Para uma nova cidade. PORTOGAIA CIDADE.



o "porto-gaia" e a cidade-metrópole contributo para responder à necessidade de reorganização do território metropolitano josé a. v. rio fernandes

professor catedrático da faculdade de letras da universidade do porto j.a.riofernandes@vianw.pt

RESUMO

A ideia de criação de um único município por fusão de Porto e Vila Nova de Gaia resulta fundamentalmente da consideração de uma necessidade evidente: a de dar resposta a problemas inter-municipais e de âmbito supramunicipal, num contexto territorialmente marcado pela contiguidade administrativa e pela continuidade urbana. Em torno deste tema e a propósito da situação de Porto e Gaia, pretendemos no contributo que foi pedido: sublinhar a irrelevância da Área Metropolitana do Porto; chamar a atenção para a dimensão dos problemas resultantes da falta de cooperação entre municípios e da inexistência de uma visão e uma responsabilidade supramunicipal; alertar para a persistência de erros políticos na forma como é pensada a administração do território e contribuir para a identificação de soluções de política em contexto metropolitano.

PALAVRAS-CHAVE: reorganização, território, Área Metropolitana do Porto.

ABSTRACT

The idea of fusing Porto and Vila Nova de Gaia is the result of the evident necessity of responding to inter-council and supra-council problems, in a context that is characterised by administrative proximity and urban continuity.

Related to this issue, we would like to highlight the irrelevance of Porto Metropolitan Area; to draw the attention to the problems resulting from the lack of cooperation between councils and from the lack of a supramunicipal perspective and responsibility; to warn against persistent political errors in the conception of territory administration; and to contribute to the identification of the political solutions in a metropolitan context.

KEYWORDS: reorganization, territory, Porto Metropolitan Area.

AMP: realidade e ficção

A Área Metropolitana do Porto (AMP) foi criada como realidade político-administrativa em 1991, respeitando o agrupamento de municípios considerado aquando da criação das comissões de planeamento (antecessoras das CCDR). Todavia, muito embora estivesse previsto um alargado conjunto de competências, nunca esta, ou a Área Metropolitana de Lisboa (AML), dispuseram das condições necessárias para responder às expectativas do legislador e aos interesses concretos das populações.

De facto, a AMP, constituindo uma realizada administrativa, com Junta e Assembleia, não tem tido a tradução política que se poderia esperar, muito por força da sobreposição de competências, da modesta capacidade económica e, sobretudo, da falta de legitimidade directa dos seus dirigentes e de daí decorrer que os membros do órgão executivo privilegiam os seus interesses (e deveres!) como presidentes de câmara.

Por outro lado, do ponto de vista geográfico, a AMP dificilmente se enquadrará no modelo habitual das áreas metropolitanas, considerada a sua reduzida dimensão territorial e a fraca capacidade polarizadora da pseudo-metrópole que, neste caso, não mais seria do que o município central de uma área fortemente urbanizada e claramente policêntrica.

Por isso, a AMP pode ser vista como uma dupla ficção. E se a de ordem geográfica não é grave – afinal todos os limites administrativos são necessariamente imperfeitos! –, já a ausência de autoridade política é motivo de apreensão, considerando que se mantém, e vem-se até reforçando, a dimensão e diversidade dos problemas do crescente número de pessoas que, sem perderem o vínculo ao concelho de residência, vêem igualmente como seu o espaço alargado e multimunicipal onde trabalham, fazem boa parte da aquisição de bens e serviços e despendem boa parte do seu tempo de lazer.

Por este motivo e também por inexistência de protagonistas que exerçam o histórico contraponto à capital, é compreensível que se multipliquem as queixas e surjam as mais diversas propostas para o reforço do principal centro urbano do Norte de Portugal, de que a fusão de Porto e Gaia é uma das mais propagadas, o que é particularmente razoável na actualidade, face ao aumento das taxas de desemprego, à raridade dos projectos regionais ou metropolitanos, às sempre acrescidas dificuldades na circulação (e os sucessivos atrasos do metro), ou perante as dúvidas relativamente à recuperação dos espaços históricos ou da qualidade da água do Douro, por entre um ambiente genericamente depressivo, para o qual contribui também a desconfiança e conflituosidade existente para com/entre os principais agentes de transformação e representação no Grande Porto.

A metrópole multimunicipal

O consenso está estabelecido nos trabalhos técnicos, nos discursos políticos e sobretudo no dia-a-dia, relativamente à existência de uma cidadania multimunicipal cada vez mais importante na condição de vida de um grupo crescente de pessoas, a qual não encontra resposta no quadro actual. De facto, não só na forma como é utilizada por aqueles que a habitam, como até apenas por aspectos de natureza morfológica e de correspondente gestão urbanística, a cidade actual tem de ser entendida para além dos limites administrativos do Porto, mas tem também

que ser vista como multipolar e fortemente amarrada a um entorno regional extenso e complexo, principal centro de uma extensa e historicamente policentrada conurbação que se estende de Viana a Aveiro e se enquadra numa fachada atlântica densamente ocupada e urbanizada. Esta cidade-metrópole que constitui o principal aglomerado urbano do Norte de Portugal (e do Noroeste da Península Ibérica) é, a nosso ver, constituída pelos municípios de Porto, Matosinhos, Maia, Valongo, Gondomar e Vila Nova de Gaia, apesar das descontinuidades e diversidades internas, ou das contiguidades e relações com outros municípios².

Esta cidade multimunicipal reconhece a interdependência histórica com a envolvente, profundamente marcada geográfica e culturalmente. Também por isso, reconhece ainda que esta, porventura mais que outra delimitação de qualquer outra unidade administrativa, esteve e está sujeita a crítica (podendo pecar para uns por excesso, a outros por defeito). Todavia, considera-se que, tal como a Estrada Exterior da Circunvalação corresponderia, de uma forma geral e de modo razoavelmente adequado em boa parte do seu percurso, à fronteira da cidade do Porto de há um século, assim hoje o limite exterior do conjunto de 6 municípios referidos pode (e deve) constituir o limite externo do aglomerado urbano mais denso e coeso.

Todavia, esta cidade alargada é multimunicipal, ou seja, respeita a especificidade e autonomia relativa de cada município, o que embora acrescente complexidade, aduz também potencialidade e diversidade ao todo.

Porto-Gaia e outros territórios-miragem

Relativamente à proposta de Porto-Gaia, existem grandes diferenças com o que propomos, que importará esclarecer, tendo em vista definir – como se pede – a posição pessoal face à proposta (ou o que dela se conhece).

Em primeiro lugar considera-se inadequada a fusão de municípios, tendo em consideração o que antes se disse e ainda a apropriação do concelho pelas populações que o vêem como referência territorial primordial. Esta relação, possuindo raízes históricas firmes, foi fortemente aprofundada nas últimas décadas, através de sucessivos actos eleitorais, de diversas medidas descentralizadoras do Estado e pelo desempenho dos autarcas.

Em segundo lugar considera-se a desigualdade geográfica dos dois municípios (41km2 e 168,7km2), entendendo-se dever sublinhar que do que se trata é da fusão de dois municípios e não apenas das cidades, porque se da parte do Porto as duas são a mesma realidade, do lado de Gaia a dimensão municipal obriga a considerar um território cerca de quatro vezes superior ao do Porto, que se estende até Castelo de Paiva, Santa Maria da Feira e Espinho.

Em terceiro lugar entende-se que o efeito de massa obtido pela fusão, passando a constituir a maior cidade portuguesa (ainda que apenas em população) dificilmente teria correspondência em vantagens para os residentes, já que estaríamos confrontados com uma câmara que teria de responder às necessidades de 571.890 habitantes (dados de 2001) e a braços com um processo muito complicado e necessariamente moroso e caro, de fusão e reestruturação de serviços, com inevitável movimentação de pessoas e uma complicada combinação de metodologias.

Por último, em quarto lugar, questiona-se a associação entre Porto e Vila Nova de Gaia que está na essência da proposta, dado não se compreender o que justifica que se unam apenas esses dois municípios no quadro urbano do Grande Porto.





É certo que esta opção se poderá fundamentar na história (e mais ainda na continuidade do tecido histórico), tomando o Rio Douro por elemento estruturante. Mas outros modelos se lhe contrapõem. Desde logo aquele que Nuno Portas apelidou de "portocêntrico", caracterizado pela defesa de uma articulação definida a partir do Porto e que toma os municípios da envolvente por subúrbios dependentes da cidade-centro. De acordo com esta perspectiva, que ajuda a compreender boa parte da dificuldade no diálogo intermunicipal actual, o Porto mantém um direito histórico de centro regional, a partir do qual terá de ser equacionado todo o desenvolvimento do espaço urbano mais alargado e mesmo o de toda a região. Ora, a cidade-centro não é uma ilha (ao contrário do que o PDM parece querer fazer crer). E "...certas intervenções só terão efeito se forem acompanhadas dum verdadeiro desenvolvimento de sinergias entre território e não duma vã tentativa de tomar em mão pelos centros o futuro das aglomerações" (CLUZET: 155).

Outros reconhecerão a continuidade física do Porto, mas registam a autonomia funcional dos municípios que consideram os mais urbanos em torno do Porto: Matosinhos e Vila Nova de Gaia, propondo uma fusão mais audaciosa. Esta ideia de cidade, traduz uma visão que poderíamos identificar como "fozcêntrica" ou "boavistocêntrica", porque muito pensada a partir do litoral valorizado, que vê o interior como um espaço diferente, mais suburbano e distante, igualmente menos procurado nas suas vidas normais, seja para trabalho, estudo, aquisição de bens e serviços, ou lazer.

Uma outra leitura não menos radical (e muito pós-moderna) é ainda possível, a qual não partilhamos também, a de que a fragmentação e descontinuidade que caracteriza a urbanidade dos nossos dias (e sobretudo a do futuro)³, torna obsoleto todo o tipo de estrutura administrativa construída a partir do contínuo territorial. Porque, se é certo que no Porto, em Gaia, como noutros municípios, existem cidadãos e empresas que se relacionam cada vez mais com espaços distantes e que existirá mesmo alguns grupos que o fazem com particular relevância, não é menos certo que – até ver! – o território continua a marcar e, a uma outra escala, a cidade a resistir.

Porto, Gaia e a cidade histórica

Na relação entre Porto e Gaia, as eleições de 2001 constituíram um marco, incontornável, sobretudo porque, de há umas décadas para cá, na ausência de uma estratégia comum, se tem acentuado notavelmente a importância do presidente de câmara sobre a política territorial que cada município adopta. Neste caso, tal facto, e a dificuldade de relacionamento pessoal (se é que algum existe!) veio prejudicar, a níveis antes impensados, a natural articulação institucional. Depois, porque se verificou no Porto uma significativa modificação da política para a cidade histórica, com reflexos nítidos no relacionamento entre ambas as margens do Douro.

Neste âmbito, note-se antes de mais, a existência de duas novas atitudes: a associação do tecido mais antigo à Baixa e a prioridade aos mecanismos de mercado, com a constituição de uma Sociedade de Reabilitação Urbana (SRU) para a dinamização das intervenções no imobiliário. Por um lado, estas atitudes reforçam a tendência a valorizar a Baixa face a outros espaços da cidade, designadamente ao Centro Histórico, o qual passa agora a ser apenas parte de um tecido antigo alargado até à Rua da Constituição. Por outro lado, rejeitando mecanismos herdados da dinâmica da Sociedade Porto 2001 (igualmente extinta, tal como o CRUARB),

INDICADORES

Superfície Agrícola Utilizada/ Exploraçõe Superfície Agrícola Utilizada / Área Total

Nº Medio de Blocos com Superfície Agríc Exploração 1989

Empresas 1996

Estabelecimentos 1996

Pessoas ao Serviço nos Estabelecimento

Estabelecimentos Industriais, 1996 (%)

Pessoas ao Serviço nos Estabelecimento

Volume de Vendas nas Empresas segun (%)

15+16 (industrias alimentares, das bebidas e

17+18+19 (fabricação de textéis,indústria do

20-36 (indústrias da madeira, da cortiça, mo

21-22 (fabricação de pasta, edição, impress

23-24 (fabricação de coque, produtos petro químicos)

25 (fabricação de artigos de borracha e de 26 (fabricação de outros produtos minerais metálicos)

29 (fabricação de máquinas e de equipame para tratamento de informação, máquinas e equipamento e aparelhos de rádio, ty e de o médico-cirúrgicos, óptica e relojparial

34 (fabricação de veículos automóveis, rebi

35 (fabricação de outro material de transpor

37 (reciclagem)

Total (mil contos)

Outros Estabelecimentos Comerciais (cae Estabelecimentos Comerciais Grossistas Estabelecimentos Comerciais Retalhistas Estabelecimentos Comerciais Total 1996

Pessoas ao Serviço nos Outros Estabelo 50) 1996 (%)

				ı				ı	ı		V 11_/¬
											NOVA
	PESIAO	5044105						DC 104 DE			DE
	REGIAO NORTE	GRANDE PORTO	ESPINHO	GONDOMAR	MAIA	MATOSINHOS	PORTO	POVOA DE VARZIM	VALONGO	VILA DO CONDE	GAIA
s Agricolas 1989 (ha)	4,1	2,7	1,5	2,1	3,5	3,5		0,5	2,4		
1989 (%)	36.7	26,5				26,8			19,7	45,9	
ola Utilizada por					٥,,٠	20,0	0,0	72,2	13,7	73,3	13,0
	6	4	3	3	4	4	О	4	3	4	3
	65.804	25.394	642	2.528	2.245	2.971	9.211	1.073	1.182	1.233	4.309
	74.250	29.791	722	2.725		3.466					
	,4.230	23.731	,	2.723	E.001	3.400	11.403	1.660	1.603	1.556	4.003
os - 1996	810.522	341.670	G.485	22.163	38.494	44.133	123.099	12.882	13.126	18.405	#####
	26,8	1,05	18,4	40,9	24,0	17,3	10,6	21,7	31,2	27,0	26,0
os Industriais - 1996 (%)	51,3	38,2	43,9	57,3			16,5				
do a CAE 2 Digitos - 1996		30,2			ر,عاد	<i>د, ۱</i> د	ر,ں	4/,1	ں, / ر	۱٫۰دد	24,4
do tabaco)	12,9	21,2	5,1	4,3	6,4	35,1	26,2	16,8	8,0	35,9	18,4
le											
	42.5	77.7	/0.0	70.0	77.0	n E	,,,		777	77.0	,,,,
	42,6	22,7	41,0	20,9	37,8	11,5	11,8	62,7	22,2	37,4	18,0
biliário e outras indústrias											
	10,3	8,8	9,6	42,5	6,0	5.4	7.0	1,01	7.7	7.7	5,6
ão e reprodução	4,3	6,7	5,5	1,0	4,9	1,2	24,9	12	6,1	1,3	5.8
líferos refinados e produtos											
16 16 15 A	5,E				l				l		
natérias plásticas) não metálicos	2,8	2,8 3,4		0,9 1,1	2,5 2,2						
,	7.0										
ntos,n.e)	3.9	5,2	0,8	17,7	5,7	9,5	4,1	3,8	4,7	2,0	0,5
aparelhos eléctricos,n.e.,											
omunicação,aparelhos	6,6	7.4	0,3	1,0	7,1	14,3	4,6	0,2	33,8	2,1	6,7
oques e semi-reboques)	3,0	5,9									
re)	0,6	0,1	0,0	0,0	0,0	5,0	0,1	0,0	0,0	0,4	0,0
	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
	3.054.813	1.125.961	14.281	73.963	152.314	178.670	202.050	33.767	42.757	125.273	302.88G
50) 1996 (%)	17.4	14,6		17,1		14,9					
(cae 51) 1996 (%) (cae 52) 1996 (%)	27.1 55.5	32.2 53.3		29,9 52,9		40,0 45,1	32,5 56.4	19,6 64,1	24,8 55,0		
	24.994	11.282		782		45,1 1,250			404		
cimentos Comerciais (cae											
	20,3	17,4	21,5	18,6	16,2	16,3	17,0	18,2	15,9	18,0	19,1

protelam-se e diminuem-se os efeitos de intervenções em curso no espaço público e no tecido económico, privilegiando-se a habitação, afirmada agora como o elemento central de mandato e chave do sucesso da Baixa⁴.

Em Vila Nova de Gaia, a aposta política parece clara, a considerar a dimensão do processo de renovação promovido pela APD em sintonia com a câmara, com a criação de novas áreas de consumo. Todavia, as indefinições não são poucas, face à intenção de promover candidatura a Património da Humanidade e, em simultâneo, pouco se conhecer dos esforços que obstem ou forneçam alternativa à degradação e desqualificação do edificado, em especial, o que resulta do abandono das caves, como consequência da migração da armazenagem para o Alto Douro e da alteração da estrutura da propriedade em resultado do desaparecimento de muitas empresas e concentração da posse em poucos grandes grupos económicos.

Face às dinâmicas instaladas e ao contexto espacio-temporal, será consensual sustentar a necessidade de uma atitude global coerente para o Centro Histórico de Porto-Gaia que atenda à sua diversidade interna e considere a inserção metropolitana, sob pena de, ao contrário do que sucede na maioria das cidades europeias, as acções de revitalização ao comércio de rua, por exemplo, esbarrarem na interminável multiplicação dos grandes complexos e formatos comerciais (depois de "hipers", os grandes "shoppings", a seguir os "outlet centres", depois...?)5, ou o desejo de recuperação do edificado e de reocupação de habitação ser contrariado, como o foi e é, por um claro excesso da oferta a bom preço nos municípios vizinhos do Porto, ou que medidas de reabilitação na margem direita não tenham o resultado desejado pela ausência de uma continuidade na margem esquerda onde, pelo contrário, se aposta na produção de novo tecido urbano. Mas isso não pode ser visto nos limites estritos dos dois municípios, antes sustenta o que defendemos, a consideração de uma urbanidade territorialmente alargada, onde a cidade, na sua dimensão actual, possa, mantendo os municípios, passar a coincidir administrativamente com a "...área geográfica de funcionamento dos principais mercados urbanos: de emprego, de alojamento, de serviços públicos e privados" (LACAZE: 84).

Porto, Gaia, os conflitos de fronteira e os projectos supramunicipais

A falta de coordenação entre municípios tem efeitos evidentes relativamente ao agravamento dos conflitos de base territorial (centro-periferia; este-oeste e "ilha"--"oceano"⁶), como também ao abandono dos espaços de fronteira entre municípios e, sobretudo, à dificuldade de implementação de projectos plurimunicipais de maior envergadura.

Os espaços de fronteira são já de si, "naturalmente", espaços menos valorizados e mais esquecidos, já que a sua condição dificulta a priorização de investimentos e facilita que aí se localize o que é menos bem visto pela generalidade das populações⁷. Aí também são particularmente bem visíveis as descoordenações e contradições face à irrelevância das instituições supramunicipais e à quase total ausência de diálogo intermunicipal. Os efeitos são muito visíveis junto ao limite administrativo do Porto, por exemplo entre o Parque da Cidade do Porto e Matosinhos Sul, entre uma muito discutida ausência de construção a sul da Estrada da Circunvalação e uma poucas vezes referida operação de renovação urbanística e especulação imobiliária a norte, suportada em boa medida pela valorização resultante da proximidade do Parque da Cidade (e ainda por dinheiros públicos do Polis). Para o interior,





no (des)encontro de três municípios (Maia, Gondomar e Porto), Areosa é bem o símbolo de um espaço esquecido, com prédios de cércea e alinhamento irregular, viadutos e passeios descuidados, insegurança mais ou menos evidente e graves problemas sociais de parte significativa da população que habita na proximidade.

Junto ao Douro, os contrastes mantêm-se: veja-se o que se passa entre o recuperado Palácio do Freixo e o que ocorre para lá do limite com Gondomar e, também, a descoordenação intermunicipal que existe relativamente ao(s) centro(s) histórico(s) de Porto (e) Vila Nova de Gaia, a que nos referimos já e de que são bom exemplo a separação de candidaturas a Património da Humanidade, o desencontro nas propostas para lançamento (ou inauguração) de novas pontes e as políticas distintas face ao tecido histórico. Mas, muito embora evidentes e graves, os problemas junto às fronteiras administrativas não são os mais importantes no Grande Porto, tendo em conta que, mais que estes, de natureza intermunicipal, outros, de carácter supramunicipal, são bem mais penalizadores, sobretudo no médio-longo prazo para o território no seu conjunto.

De facto, na ausência de um projecto para o futuro da cidade-metrópole que assegure as relações entre responsabilidades de escala (municipais) e de âmbito (transportes, ambiente, educação, ...), assim como a articulação institucional que trace objectivos e assegure níveis mínimos de coordenação, vão-se somando as contradições com as inevitáveis e consideráveis perdas de eficácia, por exemplo entre a tentativa de valorização do comércio na Baixa do Porto e a multiplicação da oferta periurbana, ou com a prioridade conferida à criação de linhas de metro para áreas de negócios (Boavista) relativamente aos territórios onde é maior a procura de transporte colectivo nas deslocações para trabalho e ensino (Gondomar e Valongo), sem que tal tenha sido pensado, discutido e decidido. Ao mesmo tempo, esquecem-se ou, no mínimo, desvalorizam-se, questões que não encontram responsável politicamente legitimado na concertação com o governo central, por exemplo a propósito de ligações aéreas e de caminho-de-ferro, ou de estruturas de ensino superior e de saúde, e continua a decidir-se a partir da capital as prioridades metropolitanas, como acontece por exemplo em relação à rede rodoviária, ou às áreas a privilegiar nos programas nacionais de ambiente.

Portanto, uma estratégia e uma política supramunicipal têm de ser vistas como indispensáveis, sobretudo quando existe uma relação populacional e espacial entre o município central e os seus vizinhos claramente desfavorável (1 para 3)⁸. Claro que, por si só, a coordenação de políticas entre municípios não resolve tudo. Até porque é já preocupante o nível de complexidade que se vem estabelecendo na gestão territorial, em resultado, designadamente, da crescente especialização e separação das políticas sectoriais do Estado, que falam pouco entre si, e da "empresarialização" e/ou privatização de funções públicas, a nível central e local, ao mesmo tempo que se mantêm, ou até se criam, empresas públicas com poderes especiais sobre parcelas importantes de território (como a Administração dos Portos de Douro e Leixões, ou as sociedades Polis)⁹.

Dos equívocos às soluções: legitimidade, competências e estratégias

A leitura técnica de uma coordenação necessária é subscrita por muitos e a necessidade de concertação política é falada por quase todos. Por isso, é evidente que, para o Grande Porto – como noutras situações do mesmo tipo – o que falta



não é vontade (pelo menos no discurso...), mas um mecanismo de articulação, legítimo e eficaz, que possa dar resposta às necessidades a um nível político intermédio que não colide com o de região administrativa (se esta vier a ter condições para se criar). Isto, porque, de facto – como a experiência da Junta Metropolitana e da Assembleia Metropolitana do Porto amplamente demonstram –, importa tomar por "...ilusório esperar a instauração de uma verdadeira coordenação metropolitana [...] sem uma criação institucional própria que coloque as instituições públicas no coração da acção colectiva" (MAY, SPECTOR, LANDRIEU & VELTZ: 273). Ora, essa verdadeira coordenação, não pode senão advir de uma entidade eleita, impondo-se, por conseguinte "...a legitimação democrática de um nível de administração transmunicipal e subsidiário em relação aos municípios, já que o simples associativismo, coercivo ou voluntário, que conhecemos, dificilmente poderá assegurar esse desiderato, apesar do relativo êxito de algumas, raras, experiências passadas" (PORTAS: 10).

Não foi por aí todavia o Governo, já depois de passada a ressaca do referendo da regionalização, ao fazer aprovar a Lei n.º 10/2003, que "estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos", a qual pouco mais faz do que aumentar as confusões,

ao desvalorizar a condição específica dos espaços urbanos que têm como centro principal Lisboa e Porto. E assim, não só não contribui para resolver a questão da legitimidade democrática, ao excluir a possibilidade de eleição directa para a junta, a assembleia e o concelho metropolitanos, como se aumenta a diferença entre os possíveis domínios de intervenção, num total de 29, e os meios, uma vez que, independentemente da regulamentação da lei (que pode tardar), a transferência de competências fica sempre sujeita a "contratualização com o Governo, obedecendo a contratos-tipo com a definição de custos padrão".

Por isso, a lei das áreas metropolitanas, embora conceba novas competências, permitindo aumentar as expectativas, não resolve a questão de fundo, aumentando até a dependência face à disponibilidade e vontade do Governo Central, de acordo com uma lógica de caso a caso que permitirá facilitar a discricionaridade. De resto, embora se avance um pouco relativamente ao triste quadro prevalecente, não se criam sequer as condições institucionais da possibilidade do mero exercício de planeamento à escala metropolitana que Abílio Cardoso refere, de acordo com uma lógica muito voluntarista: desejo por parte das câmaras municipais de aceitarem um adequado nível de coordenação entre elas; envolvimento do Governo Central, nomeadamente através das agências operativas na sua dependência que têm uma intervenção significativa; abertura e diálogo ao nível técnico e capacidade de atracção de recursos que permita criar uma razão imediatamente evidente para o interesse de todos os intervenientes participarem (CARDOSO: 80).

Contributos finais para uma proposta

Em síntese, parece sensato que as saudáveis diferenças de base territorial e os mecanismos de competição espacial entre municípios e áreas intramunicipais (parte integrante da dinâmica de transformação), não esqueçam ou desvalorizem os interesses da coesão de ordem social e da procura de igualdade de oportunidades e direitos que, entre as suas várias dimensões, têm uma evidente associação de causa e efeito de natureza territorial. Porque, se é certo que se afirmam mais e mais os poderes das empresas, que o poder público está diminuído e remetido quase só para uma função reguladora e que progride um "...sistema de "pensamento complexo" repousado no princípio dum necessário pluralismo das lógicas, dos actores, das iniciativas e do ajustamento dos paradoxos pela negociação e debate" [não é menos certo que continua perfeitamente válida] uma posição "filosófica", ligada ao Estado-Nação e que se reclama do princípio da igualdade entre todos os cidadãos" (MAY, SPECTOR, LANDRIEU & VELTZ: 337).

Ora, em defesa deste Estado e de um território pensado para todos, "o "laissez faire" urbano, mesmo enquadrado por documentos de urbanismo sólidos 10, não chega, sob pena de se construir uma cidade parcelada, sem coesão espacial e sem ligação social" (BAIETTO & FRÉBAULT, in AAVV: 15). Nesta linha de raciocínio, para o Grande Porto, trata-se de seleccionar e assumir as competências transversais de metrópole, ou seja, as que são "...relativas, sobretudo, às estruturas e serviços que atravessam, que ligam, que aproximam. Dando continuidade às funções das mobilidades, das ecologias, do acesso aos equipamentos de âmbito regional do estado social, da sustentação do mais ou melhor emprego e da promoção externa da imagem da "cidade extensiva" em construção, regeneração, e afirmação" [já que], "como Ascher indica [...] a estruturação da conurbação (metapolis) exige, ao mesmo tempo, instituições fortes ao nível macro (apoiadas por documentos de



carácter estratégico, consensuais, que incidem nas variáveis de carácter estruturante: grandes sistemas e infraestruturas de mobilidade; políticas macro-ambientais (ou a identificação de estruturas territoriais de vertebração como são os eixos e as centralidades) e, ao nível micro, uma grande flexibilidade institucional e operacional ajustada à variabilidade, quer dos problemas, quer das soluções" (PORTAS: 49, 95).

Portanto, não é inevitável uma escolha simples entre o abandono e a turistificação de cidade histórica. Esta, por sua vez, não pode fazer esquecer a urgência do tratamento das novas (sub)urbanidades que todos os dias se constroem por entre as cidades. Mas importa, sobretudo, reduzir as "metropolaridades", ou seja, as desigualdades de base territorial que acentuam os conflitos. Para tanto, considerando a dimensão do desafio e a premência da resolução de todo o tipo de necessidades de natureza intermunicipal e supramunicipal, não bastará o mero entendimento das autarquias entre si, nem de cada uma delas com o governo, importará, isso sim, a criação de uma nova entidade democraticamente legitimada, intermédia entre Estado Central e Estado Local (sem que tal obrigue, ou impeça, a consideração de uma outra, correspondente às regiões administrativas), a qual possa assegurar uma "...gestão solidária [que] será a chave da sustentabilidade do conjunto" (PORTAS: 13). Para tanto e a tão fundamental política multimunicipal, não basta uma nova lei, faltam os protagonistas à escala local e o entendimento de Estado que veja em metrópoles politicamente fortes um elo essencial do desenvolvimento territorial do país. Se assim for, talvez uma proposta recentemente apresentada publicamente 11 possa vir a ser aprovada e venhamos a ter – num futuro que se espera próximo um executivo metropolitano composto pelo cabeça da lista mais votada e por mais 6 membros eleitos por uma assembleia de composição mista que combine o peso demográfico com a representatividade dos municípios, acompanhado por um conselho metropolitano onde têm assento todos os presidentes de câmara.

Mas, "se o mais importante é ver construir um consenso sobre a necessidade duma instância de aglomeração, à escala da bacia de emprego, ou pelo menos do seu núcleo central, parece claro que mais vale renunciar de uma vez por todas à ideia de uma solução milagre, de um óptimo técnico-económico dos perímetros e da distribuição das competências. Porque esse óptimo é impossível de encontrar." (MAY, SPECTOR, LANDRIEU & VELTZ: 13). Portanto, até a confusa e conservadora lei das áreas metropolitanas; até uma área metropolitana "esticada" ao longo do litoral entre a Póvoa de Varzim e Espinho e agora, eventualmente, alargada a Trofa, Santo Tirso, Santa Maria da Feira e Arouca e até um espaço urbano com os protagonistas que temos, pode servir de base à constituição de uma estrutura que dê resposta a necessidades evidentes. Mas, de preferência, com legitimidade directa, competências bem delimitadas e os recursos financeiros e humanos mínimos! Sob pena de continuarmos a gerir o nosso futuro, fundamentalmente, a partir das ideias e da capacidade de influência deste ou daquele autarca, do poder económico ou de pressão social de determinados indivíduos ou grupos e em resultado de alguns encontros e muitos desencontros entre as diferentes políticas sectoriais do Estado.

notas

- 1. O presente texto surge na sequência de reflexões sobre questões ligadas à reestruturação urbana e governança do espaço urbano, em parte já traduzidas em texto: A cidade, os municípios e as políticas: o caso do Grande Porto, Porto, Revista de Sociologia da FLUP, nº 13, 2003, pp. 227-251 e Contributos para a coordenação territorial no Grande Porto, Porto, Actas do colóquio "Porto Cidade Região", U.P. (no prelo) e retoma algumas posições assumidas em Reabilitação de centros históricos e reutilização da cidade: o caso de Porto-Gaia, in Vitor Oliveira Jorge (org.) "Conservar para quê?", DCTP da FLUP (no prelo).
- 2. Vários estudos permitem identificar uma forte coesão deste espaço. Relativamente às relações casa-trabalho, por exemplo, verifica-se que, com excepção do Porto, mais de 30% da população activa de qualquer dos municípios trabalha no conjunto dos demais que compõem a cidade-metrópole. Verifica-se também que no caso das deslocações com origem no Porto e destino nos municípios vizinhos, elas eram realizadas por 13,9% da população activa em 1991 e passaram a corresponder a 16,3%, o que, a par do aumento global das deslocações que não têm origem nem destino no Porto, traduz uma inequívoca tendência ao reforço da multicentralidade e ao aumento da coesão global do território.
- 3. A qual tem merecido vários nomes. Soja propõe, como chave de leitura, os de metrópole industrial pós-fordista, cosmopolis, exopolis, cidade fractal, arquipélago de cárceres e simcity.
- 4. É inegável a necessidade de incorporar a habitação no urbanismo, para evitar que "como há um século, os arquitectos-urbanistas enfatizem a aparência, o lado decorativo das cidades [...] com um visível favorecimento do tratamento dos grandes espaços públicos, à custa dos lugares onde as pessoas comuns trabalhavam e viviam" (HALL: 420, 421). Todavia, no caso da Baixa, importará lembrar que nos seus melhores tempos que não regressam à cidade alargada e policêntrica dos nossos dias, é certo –, a importância da habitação era diminuta, não abundando todavia até aos anos 80, ao contrário do que se passa hoje, os espaços vazios nos andares superiores (FERNANDES, 1995), pelo que se rejeita que possa agora ser tomada como o essencial na sua revitalização/regeneração.
- 5. Por exemplo na Alemanha, é hoje praticamente impossível a construção de novos centros comerciais, já que a generalidade dos estados federados optaram por valorizar o comércio de rua.
- 6. Ver José Alberto Rio Fernandes (2004) A cidade, os municípios e as políticas: o caso do Grande Porto, Porto, "Sociologia", FLUP, pp.227-251.

- 7. Por isso, não será seguramente por acaso que a Lipor tem as suas primeiras instalações de tratamento de resíduos sólidos, aterro incluído, na fronteira de Gondomar com Valongo e as segundas, de incineração, junto ao limite de Maia com Matosinhos, ou que persistam barracas habitadas, prédios velhos em ruína e lixeiras junto à foz do rio Torto, no Porto, mas bem junto do limite com Gondomar.
- 8. Apesar de o Porto-cidade possuir um território manifestamente exíguo, incapaz de acolher o porto e o aeroporto por exemplo, Lisboa, que possui mais espaço e uma posição de maior comando face à envolvente, acompanhou a realização de um plano estratégico para a AML, ao contrário do Porto, onde se tem "afunilado" uma visão limitada, que é irrealista, assim como nefasta para o futuro da cidade-município e o do conjunto da cidade multimunicipal, no qual o Porto constitui o elemento fundamental.
- 9. Um bom exemplo sectorial de descoordenação e de ausência de orientações numa política supramunicipal é o maior dos projectos para o Grande Porto e, aparentemente, um dos mais bem sucedidos: o do metro. Após mais de uma década de indefinição sobre o modelo de transporte, a rede e os meios financeiros, os veículos foram escolhidos, as primeiras linhas traçadas e o esquema financeiro acordado. Mas as indefinições mantêm-se, as contradições são evidentes, os desperdícios aumentam e os efeitos correm o risco de ficar muito aquém do desejável. Veja-se o caso da difícil compatibilização entre o eléctrico na Rua de Brito Capelo, o metro na Baixa do Porto Campanhã e o comboio para Póvoa e Trofa, ou a incompreensível prioridade atribuída à linha Boavista-Matosinhos pela Avenida da Boavista, a qual vai duplicar a ligação já existente, via Senhora da Hora.
- 10. O que não é infelizmente o caso, no Grande Porto.
- II. Referimo-nos a uma proposta apresentada publicamente em meados do ano de 2004 por Carlos Lage (um dos redactores da lei da AMP e um dos maiores defensores do aprofundamento do diálogo entre municípios), na qual se prevê também, entre outros aspectos, a impossibilidade dos membros do executivo acumular com quaisquer cargos municipais, tendo em vista pôr fim ao actual conflito de interesses, que leva os autarcas a valorizar o território pelo qual são eleitos directamente.

bibliografia

AMPE, Francis & NEUSCHWANDER, Claude (2002). La république des villes, Éditions de l'Aube /DATAR.

CARDOSO, Abílio (1996). Do desenvolvimento do planeamento ao planeamento do desenvolvimento, Edições Afrontamento.

CLUZET, Alain (2002). Au bonheur des villes, Éditions de l'Aube.

DUPUY, Gabriel (1995). L'auto et la ville, Flammarion.

DREIER, Peter; MOLLENKOPF, John; SWANSTROM, Todd (2001). Place matters: metropolitics for the twenty-first century, University Press of Kansas.

EDELMANN, Frédéric (2003). Créer la ville: paroles d'architectes, Éditions de l'Aube.

FERNANDES, José A. Rio (1995). Porto: cidade e comércio, Arq. Histórico da CMP.

FERNANDES, José A. Rio (2000). Cidade do Porto e Área Metropolitana do Porto: realidades e desafios, "História", III série, vol. 1, FLUP, pp. 127-143.

FERNANDES, José A. Rio (2001). Qualificação e vivificação de áreas centrais: o caso da Baixa do Porto, "Percursos & Ideias", n.º 4, Instituto de Ciências Empresariais e do Turismo, pp. 41-49.

FERNANDES, José A. Rio Fernandes & VASCONCELOS, Pedro de Almeida (2002). *Porto e Salvador: as proximidades de dois percursos urbanos distintos*, "O Tripeiro", 7ª série, ano XI, nº8, Associação Comercial do Porto, pp. 228-254.

HALL, Peter (2002). Cities of tomorrow, Blackwell, 3ª edição.

HALL, Peter & Pfeiffer, Ulrich (2000) Urban future 21, Spon Press.

HEALEY, Patsy (2002) On creating the "city" as a collective resource, "Urban Studies", vol. 39, n°10, Carfax Publications, pp. 1777-1792.

LACAZE, Jean-Paul (1995). La ville et l'urbanisme, Flammarion.

MADEC, Annick; MURARD, Numa (1998). Cidadania e políticas sociais, Instituto Piaget, 1998 (original francês de 1995).

MARQUES, Teresa Sá (2004) Portugal na transição do século: retratos e dinâmicas territoriais, Afrontamento.

MILES, Malcom, HALL, Tim (ed.) (2003). Urban futures: critical commentaries on shaping the city, Routledge.

MAY, Nicole; VELTZ, Pierre; LANDRIEU, Josée; SPECTOR Therèse (dir) (1998) La ville éclatée, Éditions de l'Aube.

PILE, Steve; THRIFT, Nigel (ed) (2000). City a-z, Routledge.

PORTAS (coord.) (2002). Políticas urbanas, Centro de Estudos da FAUP.

SALGUEIRO, Teresa Barata (2002). Cidade, território de mudança, in AA.VV – Gestão urbana. Passado, presente e futuro, Parque Expo98, SA.

SOJA, Edward W. (2000) Postemetropolis: critical studies of cities and regions, Blackwell.

SMITH, Michael Peter (2001) Transnational urbanism: locating globalization, Blackwell.





a governância dos territórios e as novas políticas urbanas: tópicos para um debate mais alargado paulo conceição

faculdade de engenharia da universidade do porto

psc@fe.up.pt

RESUMO

A eventual fusão dos concelhos do Porto e de Vila Nova de Gaia deve ser discutida no seu contexto. E deste é habitual dizer-se que se encontra atravessado por mudanças profundas, nas quais se altera a configuração e o significado dos territórios e que, por isso, requerem novas formas de encarar e organizar a acção pública. Não é, por isso, de estranhar, em Portugal como noutros países, o debate em torno dos diversos níveis da administração pública e da procura de novas fórmulas de estruturação das relações entre municípios.

A esta luz, a proposta – ainda com contornos indefinidos – de fusão dos dois pode ser lida como expressão da necessidade de transformação das condições e dos meios de gestão destes territórios. No entanto, encerra dois riscos muito significativos: o risco de não conseguir desenhar o território mais pertinente, do ponto de vista das dinâmicas existentes, da organização dos serviços públicos locais e da promoção da "solidariedade territorial"; o risco de, centrada que está na definição das "fronteiras" entre os municípios, não ser capaz de se converter numa "agenda" da transformação mais vasta que hoje se associa ao debate da governância urbana. O presente texto pretende, então, analisar estes riscos e os contornos dessa possível "agenda" de transformação.

PALAVRAS-CHAVE: governância urbana.

ABSTRACT

The reorganisation of the municipal boundaries of Porto and Vila Nova de Gaia must be discussed in its own context. It is generally described as a context of change, in which the shape and the meanings of space are deeply transformed, requiring new ways of conceptualising and organising public action. The proposal for municipal reorganisation can, thus, be analysed as an expression of the need of change of local practices.

Nonetheless, it is argued that this proposal has two mains risks: its inability to shape a coherent territory; from the point of view of the actual spatial dynamics, of the conditions for public services provision, and of the goal of enhancing territorial solidarity; and the risk of, being concentrated on territorial boundaries, eluding the overall question of urban governance change. The paper aims to analyse these risks and the main dimensions involved in the urban governance debate.

KEYWORDS: urban governance.

1. Introdução: um contexto de mudanças com profundas implicações territoriais

São várias – e conhecidas – as referências às diversas dimensões de mudança que atravessam, hoje, os territórios.

Do ponto de vista da organização económica, Castells (1996), por exemplo, salienta a existência de três processos distintos, mas articulados: a globalização ou, para utilizar as suas palavras, "a emergência de uma economia informacional e global"; a revolução tecnológica; e as transformações na forma de organização das empresas, que o autor associa à emergência do que designa como as "empresas em rede". Todos estes processos produzem alterações territoriais importantes e não será certamente por acaso que a sua descrição recorra, por diversas vezes, a metáforas espaciais: a "compressão do espaço-tempo" (Harvey, 1989) ou, em Portugal, no Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (MEPAT, 1998; Ribeiro, 1999), a deslocação da "fronteira tecnológica" e a deslocação da "fronteira geoeconómica". Mudam, em simultâneo, a escala, os requisitos e a organização da produção e, deste modo, é outro o espaço da economia e da valorização das empresas e dos territórios.

Do ponto de vista do quotidiano das pessoas, e para além das profundas mudanças, tanto no emprego e na mobilidade do trabalho como no consumo, que em grande parte resultam da reorganização das economias, é habitual falar-se do aprofundamento de processos de individualização e de diferenciação dos modos de vida. Como consequência, reconhece-se a diversidade crescente de percepções, significados e usos dos territórios. Dard e Kaufmann (1995), por exemplo, partindo do estudo do espaço da residência, mostram como, para diferentes grupos sociais, as respectivas redes de relação se enraízam de forma diferente nos territórios, umas mais localizadas, outras muito mais alargadas. Muda, desse modo – diversifica-se, dissocia-se, fragmenta-se – o "espaço vivido" pelas pessoas, os seus lugares.

Do ponto de vista do Estado, discutem-se as alterações das "fronteiras" da acção pública, nas suas relações com os mercados e a sociedade. Discute-se a crise do Estado-Providência, de resto tradicionalmente associado às delimitações do Estado-nação (Giddens, 1994), exposto a processos, também eles distintos, de integração mais vasta, por um lado, mas também de fragmentação da administração, com a multiplicação de novas modalidades e agentes da organização dos serviços públicos. Entre a integração e a fragmentação, muda a "geometria" e a "geografia" da administração.

Cada uma destas dimensões de mudança é, por si só, merecedora de reflexão e de aprofundamento. Cabe, sobretudo, dizer, no âmbito deste texto, que em todas elas os territórios – sejam formulados como "locais", "regiões, "cidades" – parecem ocupar um lugar central: é neles que se tornam particularmente visíveis as marcas – e, porventura, as marcas mais problemáticas – desses processos (veja-se, por exemplo, todo o debate em torno da relação entre a organização espacial das cidades e os processos de fragmentação e exclusão social); são eles, por outro lado, que parecem constituir contextos pertinentes da produção de mudanças.

Cite-se, a este último propósito, todo um conjunto de estudos que, partindo do reconhecimento da importância da inovação, do conhecimento e da aprendizagem, salientam as respectivas dimensões locais. Camagni (2002), por exemplo, referindo-se à competitividade territorial, salienta o papel do "meio local" na redução de factores de incerteza, relacionados quer com as dificuldades de acesso

e processamento da informação, quer com as necessidades de coordenação das estratégias, num contexto de significativas interdependências e de elevada complexidade. No mesmo sentido, Beccatini e Rullani (1995) mostram como os processos de inovação, para além de mobilizarem o que designam como "conhecimentos codificados", disponíveis de uma forma mais generalizada, dependem também, de forma crítica, de "conhecimentos tácitos", ligados à experiência quotidiana e a um conjunto de trocas informais entre os agentes económicos, e que são, sobretudo, acumulados em contextos mais localizados. Amin e Thrift (1994) sublinham o papel das instituições e do que designam como "densidade institucional" nesses processos de redução da incerteza e de aprendizagem colectiva.

Re-emerge, então, por diversas vezes, a preocupação com os territórios como espaços pertinentes para equacionar as questões da fragmentação ou da coesão social e da inovação e competitividade. Emerge, também, ao mesmo tempo, uma leitura dos territórios que sublinha o lugar – estruturante – das instituições.

Mas os territórios que emergem não têm necessariamente a mesma forma do passado, nem podem ser apreendidos e construídos a partir das mesmas categorias. Não têm, como vimos, a mesma configuração e o mesmo significado para todos os agentes neles envolvidos; nem sempre têm, ao longo do tempo, a mesma configuração e o mesmo significado para cada um desses agentes. Por isso, são atravessados por novas tensões, entre a "descontextualização" e a "recontextualização" das relações sociais (Giddens, 1992), ou entre um "espaço de fluxos" e um "espaço de lugares" (Castells, 1996). Requerem novos instrumentos para os compreendermos e, possivelmente, novas respostas organizativas.

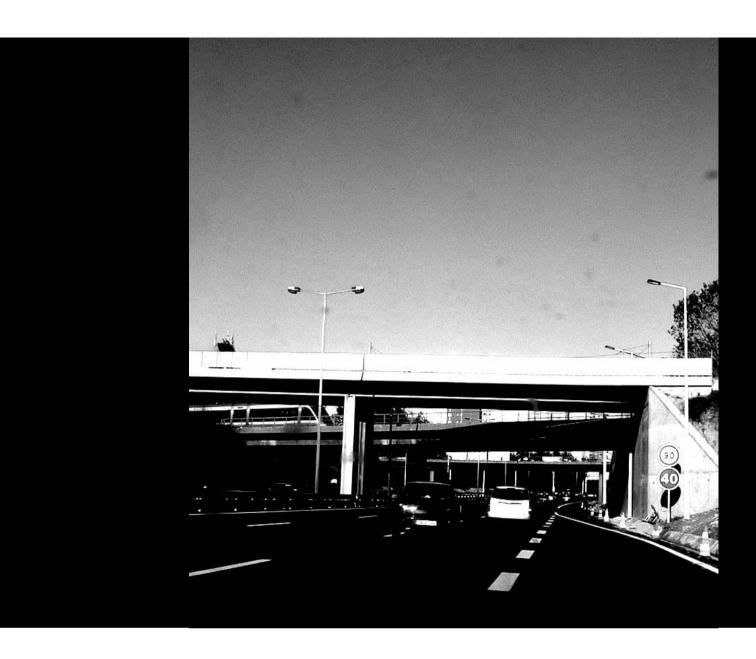
É no contexto deste reconhecimento do "lugar" dos territórios e das instituições que tem sentido discutir a fusão dos municípios do Porto e de Vila Nova de Gaia. Perguntar pela fusão dos dois municípios significa, então, perguntar se este território ficará melhor equipado para responder aos desafios mais gerais da sua inserção competitiva, da integração das diversas transformações sociais e da transformação das condições de intervenção do Estado. Significa perguntar, tendo como referência estes desafios, se a sua demarcação é pertinente, do ponto de vista das dinâmicas instaladas, das condições e das capacidades da intervenção pública e da criação da densidade institucional necessária.

Não é, provavelmente, possível responder de forma definitiva a todas estas questões, até porque os contornos do eventual processo de fusão não estão, à partida, definidos. Por isso, procurar-se-á, aqui, sobretudo, elaborar um roteiro – que assume partir de uma posição céptica – para uma reflexão a desenvolver, começando pelas questões relativas às dinâmicas espaciais e acabando nas questões relativas às instituições urbanas e à sua construção.

2. Algumas questões em torno da pertinência da demarcação territorial

2.1. A eventual proximidade com as dinâmicas instaladas

Um argumento possível para justificar a alteração das fronteiras municipais é a necessidade de, num contexto em que mudam muitas das referências espaciais, se procurar promover uma maior proximidade entre a administração urbana e o "espaço vivido", acompanhando assim as dinâmicas existentes.



Há, neste domínio, investigação a desenvolver, em torno do conhecimento, em concreto, dos espaços mais pertinentes para as pessoas, para as empresas, para as instituições.

Mas, simplificando muito, e recorrendo apenas a um dos indicadores das relações espaciais neste território – a informação, publicada pelo INE, sobre deslocações casa-trabalho ou casa-escola –, é possível detectar, um primeiro conjunto de riscos associados à fusão dos dois concelhos.

De acordo com os dados apresentados no quadro I, Porto e Vila Nova de Gaia constituem, de facto, um espaço de inter-relações relevantes: no contexto metropolitano, o maior número absoluto de deslocações casa-trabalho ou casa-escola que atravessam limites concelhios tem origem em Gaia e destina-se ao Porto.

No entanto, esta primeira conclusão deve ser conjugada com outras três:

 retirando os casos específicos de Vila do Conde e da Póvoa de Varzim, o Porto e Vila Nova de Gaia são os concelhos da A.M.P. em que é maior a percentagem de residentes que trabalha ou estuda no próprio concelho (desse ponto de vista, apresentam uma maior autonomia);

- existem, no contexto metropolitano, relações importantes entre outros concelhos, como é o caso das deslocações com origem em Gondomar, Matosinhos e Maia e destino ao Porto; no caso das deslocações com origem no Porto, são até mais fortes as ligações com Matosinhos que com Vila Nova de Gaia;
- em termos dinâmicos, se compararmos a informação relativa a 1991 e 2001 (ver quadro 2), verificamos que as transformações mais significativas tendem a envolver relações com outros espaços; enquanto que o número de deslocações entre os dois concelhos praticamente estabiliza, aumentam de forma mais significativa as deslocações com origem no Entre-Douro-e-Vouga e Gondomar que se destinam a Vila Nova de Gaia, e as deslocações com origem na Maia, no Ave e no Cávado com destino ao Porto.

Esta informação, baseada é certo num único indicador, coloca os dois concelhos num contexto mais vasto de relações espaciais quotidianas e, sobretudo, num contexto em que essas relações se tendem, claramente, a alargar e a diversificar. Não permitem, portanto, por si só, fundamentar o projecto de fusão dos dois municípios.

2.2. A eficácia da intervenção dos municípios e os eventuais efeitos de escala

Os argumentos em favor da fusão dos dois concelhos podem, no entanto, ser diferentes: pode admitir-se que, mesmo sendo cada vez mais necessário ter em conta um contexto de relações espaciais mais diversificadas e mais alargadas, a resolver eventualmente a uma escala "supra-municipal", a reorganização das fronteiras administrativas pode permitir uma maior eficácia na intervenção pública. Muitas vezes, este argumento é associado à procura de uma "escala" que permita uma melhor organização dos serviços públicos e uma maior capacidade de afirmação local.

Quadro I - Deslocações casa-trabalho e casa-escala, segundo a origem e o destino (2001)

								Destir	10							
Origem	Espinho	Gondo- mar	Maia	Matosinhos	Porto	P. Varzim	Valongo	V. Conde	V. N. Gaia	Minho- Lima	Cávado	Ave	Tâmega I	Entre- Douro-e- Vouga	Centro	Total
Espinho	9 390	22	101	111	1 411	3	10	6	1 669	11	22	24	53	1 857	1 608	16 417
Gondomar	69	39 568	3 741	3 371	26 650	71	2 228	219	3 394	43	262	621	1 174	616	498	83 170
Maia	32	1 013	34 038	6 073	15 209	146	1 673	1 058	1 266	89	345	1 942	690	168	354	64 616
Matosinhos	62	600	6 187	47 856	21 667	201	455	1 062	1 964	96	345	961	689	273	507	83 483
Porto	153	1 798	4 399	7 113	96 858	200	717	620	4 267	151	671	1 483	1 307	642	909	122 259
P. Varzim	14	21	347	334	1 778	22 649	9	3 269	96	137	913	743	76	26	98	30 705
Valongo	27	1 510	4 234	1 767	10 271	40	22 192	181	871	52	153	847	1 597	105	241	44 432
V. Conde	9	44	1 875	1 297	2 784	2 971	79	24 778	221	74	337	1 312	98	26	206	36 348
V. N. Gaia	2 012	937	2 789	3 913	30 506	104	357	265	96 954	79	318	643	864	3 043	2 162	146 015
Minho-Lima	23	8	188	128	1 804	268	15	154	84							
Cávado	24	29	405	301	3 372	1 309	56	473	205							
Ave	23	131	3 100	699	5 677	408	527	950	340							
Tâmega Entre-	134	1 056	1 650	1 131	15 621	87	3 115	193	1 305							
Douro-e- Vouga	1 421	126	211	233	3 352	9	32	20	3 541							
Centro	881	64	174	259	3 383	43	24	40	800							
Total	14 316	46 967	63 551	74 695	242 577	28 554	31 508	33 315	117 132							

Fonte: INE

Nota: os totais não correspondem à soma das parcelas apresentadas, porque existem outras relações espaciais com origem ou destino nestes concelhos.

Esta questão da "escala" e das economias de escala tem sido objecto de alguns estudos, cujas conclusões parecem estar longe de afirmar inequivocamente a vantagem da aglomeração de municípios, pelo menos nos contextos mais urbanizados. Byrnes e Dollery (2002) analisam um conjunto de estudos empíricos, em vários países, encontrando conclusões muito diversificadas acerca da existência de economias de escala na provisão de serviços municipais. Concluem o seu estudo reconhecendo que "parece existir considerável incerteza sobre a existência ou inexistência de economias de escala" e que "a falta de evidência rigorosa dessas economias na provisão de serviços municipais coloca sérias reservas ao seu uso como base para a fusão de municípios" (Byrnes e Dollery, 2000: 405).

Estudando apenas o caso da Suécia, Nelson (1992: 50) conclui dizendo que "a afirmação convencional segundo a qual unidades consolidadas de governo local são sempre preferíveis a estruturas mais fragmentadas tem vindo a ser encarada com cepticismo crescente pelos analistas do governo local".

A divergência dos resultados dos vários estudos analisados por Byrnes e Dollery (2000), segundo os autores, tem a ver com diferenças metodológicas de análise. Tem, também, a ver com diferenças nos contextos, no tipo de funções dos municípios consideradas e nas soluções organizativas adoptadas. O cepticismo de que fala Nelson (1992) resulta de dois factores: por um lado, da percepção de que estruturas mais fragmentadas e mais próximas dos cidadãos podem aumentar a responsabilização dos serviços; por outro lado, da presença de novas formas de provisão dos serviços, envolvendo a sua contratualização com agentes privados ou entre diferentes autoridades governamentais, que tornam menos relevantes, para a determinação da dimensão óptima das unidades administrativas, as considerações em torno da escala dos serviços públicos.

Quadro 2 – Variação do número de deslocações casa-trabalho e casa-escala, segundo a origem e o destino (1991-2001)

								Destir	10							
Origem	Espinho	Gondo- mar	Maia	Matosinhos	Porto	P. Varzim	Valongo	V. Conde	V. N. Gaia	Minho- Lima	Cávado	Ave	Tâmega I	Entre- Oouro-e- Vouga	Centro	Tota
Espinho	-1 976	14	50	31	-58	2	3	1	104	7	-21	8	17	739	276	-1 1
Gondomar	6	4 698	1 651	1 136	273	48	762	122	1 262	-46	145	326	532	368	207	117
Maia	6	349	6 213	1 657	2 836	94	727	502	615	46	229	924	437	121	167	15 2
Matosinhos	7	168	1 449	266	617	102	139	347	724	22	191	519	333	156	106	5 4
Porto	-9	-216	925	-1 079	-31 879	55	17	231	-188	0	246	327	250	176	85	-30 7
P. Varzim	9	12	240	151	581	1 363	3	1 021	70	69	413	375	48	16	-7	4 4
Valongo	-7	141	1 226	477	-667	26	3 941	127	258	15	78	257	645	69	85	6 8
V. Conde	4	6	84	81	611	387	59	2 128	115	27	175	503	38	10	17	4 20
V. N. Gaia	518	326	1 755	1 334	240	62	170	154	10 819	1	85	371	410	1 445	1 058	19 00
Minho-Lima	15	4	164	49	721	158	1	116	40							
Cávado	-21	11	287	125	1 344	246	49	164	108							
Ave	5	33	1 012	290	1 963	85	-3	400	181							
Tâmega Entre-	5	130	734	118	328	30	1 209	122	267							
Douro-e- Vouga	384	86	161	146	991	9	14	2	1 018							
Centro	308	50	123	128	985	29	5	34	358							
Total	-737	5 841	16 140	4 955	-20 359	2 715	7 104	5 484	15 824							

Fonte: INE

Nota: os totais não correspondem à soma das parcelas apresentadas, porque existem outras relações espaciais com origem ou destino nestes concelhos.

Estes estudos recusam, portanto, a existência de uma relação clara entre a escala dos municípios e a eficácia dos serviços públicos e afirmam que esta última depende de factores relacionados com o contexto espacial, com o tipo de serviços e com as escolhas organizativas da sua provisão. A reflexão a fazer sobre o caso do Porto e de Vila Nova de Gaia, não podendo assumir como garantidas, à partida, as vantagens conferidas pela eventual nova escala, deve, em alternativa, discutir, para cada caso, as condições de desenvolvimento das diversas funções municipais.

O quadro 3 apresenta as sucessivas transformações na formulação das responsabilidades municipais, em Portugal, e poderá servir para enquadrar a reflexão a fazer. A questão a analisar é, então, dupla: a de sabermos, em primeiro lugar, para cada um dos campos de atribuição dos municípios, a necessidade de uma nova escala para o seu desenvolvimento; a de sabermos, depois, se essa eventual nova escala necessita, para ser concretizada, da fusão dos municípios, ou se existirão, em alternativa, outras fórmulas organizativas que a assegurem.

Quadro 3 - Evolução das atribuições dos municípios

1977 Lei n.º 79/77, de 25 de Outubro	1984 Decreto-Lei n.º 100/84, de 29 de Março	1999 Lei n.º 159/99, de 14 de Setembro
É atribuição das autarquias locais tudo o que diz respeito aos respectivos interesses e,	É atribuição das autarquias locais o que diz respeito aos interesses próprios, comuns	Os municípios dispõem de atribuições nos seguintes domínios:
designadamente: a) De administração de bens	e específicos das populações respectivas e, designadamente:	a) Equipamento rural e urbano;b) Energia;
próprios e sob sua jurisdição;	 a) À administração de bens pró- 	 c) Transportes e comunicações;
b) De fomento;	prios e sob sua jurisdição;	d) Educação;
c) De abastecimento público;	b) Ao desenvolvimento;	 e) Património, cultura e ciência;
d) De cultura e assistência;	 c) Ao abastecimento público; 	f) Tempos livres e desporto;
e) De salubridade pública.	d) À salubridade pública e ao	g) Saúde;
	saneamento básico;	h) Acção social;
	e) À saúde;	i) Habitação;
	f) À educação e ensino;	j) Protecção civil;
	g) À cultura, tempos livres e desporto;	k) Ambiente e saneamento básico;l) Defesa do consumidor;
	h) À defesa e protecção do meio	m) Promoção do desenvolvimento;
	ambiente e da qualidade de vida do respectivo agregado	n) Ordenamento do território e urbanismo;
	populacional;	o) Polícia municipal;
	i) À protecção civil.	p) Cooperação externa

Quadro retirado de Conceição (2004: 364)

A este propósito, saliente-se a argumentação pertinente de Vázquez e Oliveira (2004), que, reflectindo sobre a governância metropolitana e reconhecendo a existência, em alguns domínios, de necessidades de integração e compatibilização de políticas, chamam a atenção para a diversidade de modelos disponíveis, desde perspectivas mais hierarquizadas a soluções mais flexíveis de cooperação. Em sentido semelhante, embora com um objecto de estudo bastante diferente – as transformações do espaço da governação regional na Alemanha – Gualini (2004) salienta a presença de práticas muito diversas de "regionalização": um modelo de regionalização baseado na "escala", isto é na construção de unidades territoriais com capacidade deliberativa em múltiplos domínios; um modelo de regionalização baseado no "âmbito", isto é nas necessidades de cooperação envolvidas em projectos específicos; um modelo de regionalização baseado em "redes" de coordenação e cooperação.

Conclui-se, então, que o campo de experimentação é vasto e que, nele, as eventuais vantagens da fusão entre os dois municípios estão ainda longe de poder



ser consideradas evidentes, devendo ser discutidas em conjunto com outras formas de reorganização das relações entre os municípios.

2.3. A eventual transformação das condições de solidariedade territorial

Pode, ainda, formular-se um terceiro critério para avaliar a pertinência da fusão dos dois municípios: o seu impacto nas condições de solidariedade ou de inclusão territorial. Trata-se de analisar o processo proposto, do ponto de vista dos territórios mais problemáticos dos respectivos concelhos e da Área Metropolitana do Porto.

Esta é uma questão importante, por duas razões principais. Em primeiro lugar, porque os estudos disponíveis sobre a Área Metropolitana do Porto (por exemplo, INE, 1999) evidenciam claramente a presença de um território socialmente diferenciado, quer quando a análise é conduzida para cada um dos concelhos que compõem a Área Metropolitana do Porto, quer quando é conduzida à "escala metropolitana". Em segundo lugar, porque vivemos num contexto, já identificado, de

transformação do Estado, em que, por um lado, tendem a ser afirmadas responsabilidades locais mais amplas no domínio das políticas sociais (ver, de novo, o quadro 3), e em que, por outro lado, parecem enfraquecer alguns dos mecanismos de promoção de solidariedade típicos do Estado-Providência.

Olhar a fusão dos dois municípios, do ponto da vista da sua relação com as desigualdades sociais e territoriais é, por isso, um desafio, ainda por esclarecer. As respostas dependerão, em parte, de opções acerca da delimitação, em concreto, dos concelhos, mas também das práticas políticas, do modelo de acção pública que lhe estiver subjacente. Justifica-se, por isso, um olhar mais atento a esta última questão.

3. Algumas questões em torno do modelo de acção pública

3.1. As "novas políticas urbanas"

Uma qualquer afirmação de possíveis tendências emergentes de transformação das políticas urbanas na Europa corre sempre riscos de simplificação, porque os contextos e as experiências não são coincidentes e não constituem trajectórias únicas e isentas de tensões e problemas. Mesmo assim, é talvez possível identificar algumas temáticas comuns subjacentes a diversas análises comparadas, que têm vindo a ser realizadas.

Pode dizer-se que estas tendem a sublinhar a ideia de mudança, muitas vezes descrita a partir de um conjunto de palavras-chave, que remetem para a "territorialização das políticas públicas". Andersen e van Kempen (2003) mencionam cinco tendências actuais das políticas urbanas: a passagem do "governo" à "governância", com a inclusão de diversos tipos de agentes públicos e privados e o desenvolvimento de formas de acção baseadas em conceitos de rede ou de parceria; o carácter central conferido à capacitação e ao poder dos habitantes e das comunidades locais, muitas vezes associado ao reconhecimento da importância do "capital social"; o desenvolvimento de políticas mais selectivas e dirigidas para espaços específicos (bairros, unidades de vizinhança); a procura da integração local de acções orientadas para os aspectos físicos, sociais, económicos e ambientais dos problemas urbanos; a utilização de mecanismos de contratualização, como base do desenvolvimento de projectos de intervenção.

Isabel Guerra (1994: 13), por seu lado, selecciona três inovações importantes: a procura de um entendimento sistémico e "global" da realidade; a integração do urbano, do económico e do social; a defesa de novas formas de participação e de partenariado.

Este conjunto de palavras-chave e de desafios envolvem transformações significativas na concepção da acção pública e no modelo de acção que lhe está subjacente. Assinalem-se cinco dessas transformações.

Reconhece-se, em primeiro lugar, a importância das políticas de base territorial: "a territorialização das políticas é um factor que promove a adaptação dos instrumentos de intervenção às especificidades locais e que constitui um espaço de mobilização dos agentes" (Vázquez e Conceição, 2002: 75), fornecendo uma referência necessária para o conhecimento dos problemas e para a integração das diversas vertentes de actuação e dos diversos agentes.





Reconhecem-se, em segundo lugar, os limites dos mercados e da acção pública hierarquizada como formas de coordenação das intervenções urbanas e, em alternativa, procuram-se modelos baseados na ideia de rede e na construção de soluções que promovam a articulação entre o curto prazo e o longo prazo e entre a perspectiva estratégica e a capacidade de adaptação e de resposta (Jessop, 1999).

Reconhece-se, em terceiro lugar, a importância da relação, nesse processo de construção de redes, entre as transformações nas leis e nas estruturas organizativas e outras transformações nas práticas e nas culturas da acção colectiva (Cars et al., 2002). Como consequência, não se afigura adequado dissociar a questão do "desenho" das instituições de outras questões relacionadas com o modelo de acção pública.

Reconhece-se, em quarto lugar, a existência de uma relação complexa entre estas mudanças e a "escala" das intervenções, muitas vezes associada à designação de "governância multi-nível". O que está em jogo nestes processos é, muitas vezes, a capacidade de proceder ao cruzamento de várias escalas dos problemas e das possibilidades de intervenção, articulando processos e mecanismos de intervenção de "escala" europeia, nacional, municipal, e outras. Como consequência, afirma-se

que a questão fundamental da "escala" não se joga, tanto, na agregação, "fechada", de diversas unidades territoriais, mas sobretudo na compreensão – e na construção – das relações entre as diversas escalas geográficas (Brenner, 2001).

Reconhece-se, finalmente, em quinto lugar, a presença de tensões ou de dilemas muito importantes, em todos estes processos (Andersen e van Kempen, 2003; Burns, 2000; Coafee, 2004; Jessop, 1999; Vázquez e Conceição, 2002). Referem-se, por exemplo: as questões da abertura, da inclusão, do poder, da participação e da legitimidade nas novas formas organizativas; as dificuldades de coexistência entre os dispositivos mais territorializados de acção e as estruturas sectoriais em que se baseia a administração (no campo das políticas de alojamento, Ballain, 1995, refere, a este propósito, a tensão entre uma lógica administrativa e uma lógica de projecto); as necessidades de articulação entre acções dirigidas para espaços específicos e acções de regulação de âmbito mais geral, na qual se joga a capacidade de actuar sobre as causas dos problemas; as dificuldades em dirigir, de forma sistemática, o conjunto dos instrumentos disponíveis para as áreas e as dimensões mais problemáticas; as dificuldades práticas em articular as preocupações com a competitividade e as preocupações com a coesão social. Como consequência da percepção destes riscos e dilemas, emerge a importância do acompanhamento e da avaliação permanente das políticas urbanas.

3.2. O exemplo das políticas (locais) de habitação

As políticas de habitação constituem um campo que pode ajudar a observar alguns dos desafios e das dificuldades identificadas no ponto anterior.

Os diagnósticos existentes para o caso português mostram os traços de um contexto que se poderá designar de "expansão dos recursos habitacionais", com dinâmicas construtivas muito significativas e transformações nas características físicas dos alojamentos e nas formas de acesso à habitação. Mostram, ao mesmo tempo, os traços de um contexto em que é possível identificar uma "área não residual de problemas habitacionais", na qual as diversas análises relativas às condições de alojamento, à mobilidade residencial ou ao acesso à habitação evidenciam, de forma muito consistente, um padrão de desigualdades sociais perante o alojamento que se aproxima das desigualdades nos rendimentos e na posição perante o trabalho.

Deste modo, é possível dizer-se que a "questão da habitação" se aproxima da "questão social" e que esta proximidade não deve ser ignorada na reflexão sobre as políticas de alojamento e sobre as políticas sociais (para uma versão mais aprofundada deste diagnóstico e do entendimento das relações entre habitação e políticas de bem-estar social, ver Conceição, 2004). Utilizando as referências apresentadas no ponto anterior, esta leitura da situação abre caminho para a importância das considerações em torno da "integração" das políticas.

Ao mesmo tempo, como vimos já, desenha-se um contexto em que algumas responsabilidades pelas políticas de habitação e pelas políticas sociais têm vindo a ser descentralizadas e incluídas na esfera das competências municipais, o que abre caminho para a importância das considerações em torno das instâncias locais de integração das políticas.

Acresce, ainda, no contexto específico dos municípios em estudo, que uma parte das experiências recentes de intervenção (caso, por exemplo, do programa Urban) têm adoptado referências à situação habitacional, no sentido amplo de espaço de residência, como critério de demarcação de problemas e destinatários das intervenções (Vázquez e Conceição, 2002).

A observação das relações entre políticas de alojamento, políticas sociais e políticas urbanas constitui, então, uma oportunidade para reflectir sobre as condições da transformação da acção pública – ou colectiva – na cidade.

As análises disponíveis identificam alguns obstáculos à integração destes três domínios das políticas. Se, como vimos, os problemas de alojamento se cruzam com outros problemas sociais, já o modo como se constroem as respectivas políticas se afastam consideravelmente. Conceição (2004), estudando sobretudo a habitação, analisa as formulações constitucionais dos direitos sociais, o processo legislativo da sua concretização e o modo como o processo de alteração das competências municipais se relaciona com essas definições. Conclui serem extensas as diferenças entre a habitação e os outros direitos sociais: a formulação do direito ao alojamento é muito menos codificada que, por exemplo, o direito à educação, à saúde ou à segurança social; tendem a estar ausentes referências a formas de participação alargada na sua gestão e avaliação ou à concretização de documentos de enquadramento geral. Faltam, na habitação, ao nível central e ao nível local, os contornos do que o autor designa como "modelo contratual de acção", no interior do qual se formulem, de forma sistemática, os problemas, os direitos e as responsabilidades públicas. E a ausência de mecanismos de integração – "planos", "forums", "conselhos", "agências" – reforça o risco de um tratamento muito segmentado da questão do alojamento, segundo tipos e visibilidades dos problemas, ou segundo o tipo de programas de apoio existentes (Ballain, 1995).

Esta dificuldade geral atravessa, também, outros limites do desenvolvimento de uma "vertente social" das políticas de alojamento, que Conceição (2004) sistematiza em três domínios: o domínio do reconhecimento dos problemas ou da formulação das necessidades; o domínio das capacidades da acção pública e do enquadramento das responsabilidades municipais; o domínio das relações entre sistemas de apoio e regulação dos mercados.

Não sendo, talvez, este o espaço para a especificação de todos estes aspectos, são de sublinhar, sobretudo, para o debate da governância urbana, duas das suas principais conclusões: em primeiro lugar, a centralidade conferida ao "modelo de acção" e às dimensões da construção institucional e das capacidades e meios de um tratamento sistemático dos problemas (centralidade que aparece, também, como conclusão de estudos que se colocam na perspectiva das políticas urbanas; para o caso do Porto, ver Vázquez e Conceição, 2002); em segundo lugar, a percepção da importância das condições de articulação entre diversos níveis da administração e da necessidade de mudanças que envolvam esses diferentes níveis.

4. Conclusão

Este texto partiu do reconhecimento da relevância das mudanças em curso, nos processos de estruturação dos territórios e nas condições da sua gestão. Colocado perante a proposta de fusão dos concelhos do Porto e de Vila Nova de Gaia, argumentou sobretudo pela necessidade de aprofundar e de alargar o debate em torno da governância territorial e dos seus diversos "níveis" ou "escalas". Colocam-se, pelo menos, dois desafios. Em primeiro lugar, o desafio de um conhecimento mais sensível das dinâmicas em curso, das diferenciações e das articulações territoriais e de um olhar atento às mudanças na organização dos poderes públicos. Em segundo lugar, o desafio da reflexão em torno do que Vázquez e Oliveira (2004) designam como a "infra-estrutura institucional" destes territórios. Neste campo, procurou

mostrar-se que a questão que emerge, mais do que a dimensão ou as fronteiras das unidades administrativas, é sobretudo a questão da produção de um contexto que permita trabalhar e avaliar sistematicamente os diversos níveis ou as diversas escalas envolvidas na acção pública. E essa questão, envolvendo novas relações entre as diversas instituições, envolve também, necessariamente, mudanças nas práticas da gestão municipal.

referências

AMIN, Ash, THRIFT, Nigel (1994): *Globalization, Institutions, and Regional Development in Europe*, Oxford, Oxford University Press.

ANDERSEN, Hans Thor e van KEMPEN, Ronald (2001): Governing European Cities: social fragmentation, social exclusion and urban governance, Aldershot, Hampshire, Ashgate Publishing Company.

ANDERSEN, Hans Thor e van KEMPEN, Ronald (2003): "New trend in urban policies in Europe: evidence from the Netherlands and Denmark", *Cities*, 20: 77-86.

BALLAIN, René (1995): "La politique du logement à l'épreuve de la précarité", In : BALLAIN, René e BENGUIGUI, Francine: Loger les personnes défavorisées, Une politique publique sous le regard des chercheurs. Paris, La Documentation Française: 15-128.

BECATTINI, Giacomo e RULLANI, Enzo (1995): "Sistema local e mercado global", Notas Económicas, 6: 6-21.

BRENNER, Neil (2001): "The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration", *Progress in Human Geography*, 25: 591-614.

BYRNES, Joel e DOLLERY, Brian (2002): "Do Economies of Scale Exist in Australian Local Government? A Review of the Research Evidence", *Urban Policy and Research*, 20: 391-414.

BURNS, Danny (2000): "Can Local Democracy Survive Governance?", Urban Studies, 37: 963-973.

CAMAGNI, Roberto (2002): "On the Concept of Territorial Competitiveness: Sound or Misleading?", *Urban Studies*, 39: 2395-2411.

CARS, Goran, HEALEY, Patsy, MADANIPOUR, Ali e MAGALHÃES, Cláudio (2002): *Urban governance, institutional capacity and social milieux*, Ashgate, Aldershot.

CASTELLS, Manuel (1996): The Rise of the Network Society, Massachusetts, Blackwell.

COAFEE, Jon (2004): "Re-scaling regeneration. Experiences of merging area-based and city-wide partnerships in urban policy", *International Journal of Public Sector Management*, 17: 443-461.

CONCEIÇÃO, Paulo (2004): Modelos de produção e gestão de habitação social: estratégias locais de habitação e sistemas de bem-estar social num contexto de mudança. Dissertação de doutoramento, Porto, FEUP.

DARD, Philippe e KAUFMANN, Jean-Claude (1995): "Échanges et services". In ASCHER, François (coord): Le logement en questions (l'habitat dans les années quatre-vingt-dix: continuités et ruptures), La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube : 41-68.

GIDDENS, Anthony (1992): As Consequências da Modernidade, Oeiras, Celta Editora.

GIDDENS, Anthony (1994): Beyond Left and Right: The Future of Radical Politics. Cambridge, Polity Press.

GUALINI, Enrico (2004): "Regionalization as 'Experimental Regionalism': The Rescaling of Territorial Policy-making in Germany", International Journal of Urban and Regional Research, 28: 329-353.

GUERRA, Isabel (1994): "As Pessoas Não São Coisas que se Ponham em Gavetas", Sociedade e Território, 20: 11-16.

HARVEY, David (1989): The condition of postmodernity, Oxford, Basil Blackwell.







JESSOP, Bob (1999): "The Dynamics of Partnership and Governance Failure", publicado pelo Department of Sociology, Lancaster University em http://www.comp.lancs.ac.uk/sociology/papers/Jessop-Dynamics-of-Partnership.pdf

MEPAT (1998): Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social. Uma Visão Estratégica para vencer o Séc XXI, Lisboa, MEPAT.

NELSON, Michael (1992): "Municipal amalgamation and the growth of the local public sector in Sweden", *Journal of Regional Science*, 32: 39-53.

RIBEIRO, J. M. Félix (1999): "O Plano Nacional de Desenvolvimento Económico e Social (PNDES) – Implicações para o Ordenamento do Território – Uma leitura", Seminário Internacional "O território para o século XXI – Ordenamento, Competitividade e Coesão, Porto.

VÁZQUEZ, Isabel e CONCEIÇÃO, Paulo (2002): "A diversidade de programas de intervenção na cidade do Porto: avaliar o passado para enquadrar novos desafios", Sociedade & Território, 33: 65-76.

VÁZQUEZ, Isabel e OLIVEIRA, Carlos (2004): "Entre desafios gerais e problemas locais: a infra-estrutura institucional e o planeamento da Área Metropolitana do Porto", *Encontro Porto Cidade Região*, Universidade do Porto, publicado em http://portocidaderegiao.up.pt/conteudo/textos/pdf6/5_lsabel_Breda_Vazquez_Carlos_Oliveira.pdf

a fusão dos espaços urbanos ou a sua gestão integrada rosa cortez

mestre em projecto e planeamento e projecto do ambiente urbano

RESUMO

A eventual união/fusão do Porto e de Gaia, formando uma cidade única, coloca a questão dos motivos que levaram à formação de tal ideia. A fusão pode trazer benefícios, particularmente na gestão dos espaços, mas parece não ser a solução dos problemas ou, pelo menos, a solução única. Conclui-se que é fundamental rever e promover o funcionamento da Área Metropolitana do Porto.

PALAVRAS-CHAVE: articulação, estruturação, coordenação, mobilidade, desconcentração funcional.

ABSTRACT

The possible fusion of Porto and Gaia raises the question of the reasons for having such an idea. The fusion can have some benefits, particularly for the space management, but it doesn't seem to be the solution for the problems, or at least, the only solution. One can conclude that it is important to revise and promote the working of the Metropolitan area of Porto.

KEYWORDS: articulation, structuring, coordination, mobility, functional decentering.

A ideia de união/fusão do Porto e Gaia, formando uma cidade única – situação que, deve reconhecer-se, poderia ter vantagens em termos da gestão de algumas das valências do espaço urbano – coloca a questão dos motivos que levaram à formatação de tal ideia e em que medida serão visíveis os resultados de tal união.

Para melhor compreender o(s) espaço(s) urbano(s) em análise, comentar-se-ão alguns dos indicadores que os caracterizam e a forma como se posicionam no contexto da Área Metropolitana do Porto.

Fazendo apenas uma análise recente (última década censitária 1991-2001), verifica-se que, relativamente à variação da população residente, o concelho do Porto, coincidente com a cidade, contrariando a tendência da Região do Norte e da AMP, perde 13,01% da sua população. Este parâmetro é ainda mais significativo se analisarmos a variação da população residente por escalão etário, uma vez que se verifica que apenas no escalão da população com mais de 65 anos há acréscimo populacional.

Os escalões onde a diminuição da população foi mais intensa foram os dos 0 aos 14 e dos 15 aos 24 anos, ilustrando o envelhecimento populacional típico dos grandes centros urbanos, resultante da diminuição da taxa de natalidade. No entanto, no Porto, há a acrescer ao motivo anteriormente invocado o êxodo da população jovem que se vê obrigada a abandonar a cidade quando procura habitação, devido aos elevados preços do solo e da construção. Esta situação vem agravar e acelerar o processo de envelhecimento da população da cidade.

	Variação da População Residente											
	1991-2001 (%)											
Zona Geográfica	Variação Total	0 -14	15 - 24	25 - 64	> 65 anos							
Região Norte	6.2	-16.0	-10.9	17.1	29.7							
Grande Porto	8.0	-11.9	-10.7	16.5	34.2							
Espinho	-3.6	-27.0	-22.5	4.6	34.2							
Gondomar	14.6	-5.1	-7.1	24.9	43.7							
Maia	28.9	5.7	3.9	42.8	51.7							
Matosinhos	10.1	-14.7	-3.9	17.3	50.1							
Porto	-13.01	-32.5	-26.1	-10.1	13.9							
Póvoa de Varzim	15.8	-7.4	-3.3	30.7	39.3							
Valongo	16.0	-6.8	-6.3	27.8	59.0							
Vila do Conde	14.7	-7.6	-7.1	28.0	41.2							
Vila N. de Gaia	16.2	-2.1	-6.9	25.9	43.5							

Fonte: Censos 1991 e 2001 – INE

No caso de Gaia, na mesma década, verifica-se um significativo crescimento da população residente no concelho. Considerando a cidade que, de acordo com a informação do INE, é constituída pelas freguesias de Canidelo, Gulpilhares, Madalena, Mafamude, Oliveira do Douro, Santa Marinha, S. Pedro da Afurada, Valadares, Vilar de Andorinho e Vilar do Paraíso, verifica-se que entre 1991 e 2001, registou um crescimento da população residente da ordem dos 17,4%.

A cidade de Vila Nova de Gaia, tal como foi definida, representava, em 2001, 61,7% da população residente no concelho. Note-se que a definição geográfica considerada para a cidade engloba toda a frente ribeirinha fronteira ao concelho do Porto, grande parte da faixa litoral e três freguesias do interior do concelho, apresentando-se descontínua em termos de urbanização, com sensíveis variações da

densidade populacional e com tipologias de ocupação do solo que, diversas vezes, se encontram longe das consideradas urbanas.

Em todo o caso, o crescimento populacional do concelho não é o reflexo do crescimento da "cidade" junto ao rio, próxima do Porto, estando provavelmente mais relacionado com a atractividade de algumas das freguesias do interior do concelho, destacando-se Canelas, Vilar de Andorinho e Vilar do Paraíso, cujo crescimento populacional foi de 48.7%, 45.1% e 37.1% respectivamente ou, no litoral, Canidelo, Gulpilhares e Arcozelo, onde o crescimento populacional foi de 39.7%, 29.4% e 29% respectivamente. Note-se que algumas das freguesias referidas não pertencem à cidade.

Antes de passar à análise de qualquer outro indicador, atendendo aos valores acima referidos, levanta-se a seguinte questão: a união dos espaços urbanos do Porto e Gaia deverá considerar as cidades ou, no caso de Gaia, a totalidade do concelho?

Na análise do(s) espaço(s) urbano(s), a mobilidade é, cada vez mais, um aspecto a requerer estudo, particularmente no caso em apreço, uma vez que grande parte das deslocações diárias implicam a travessia do Douro.

Se considerarmos a informação do INE relativa às deslocações casa/trabalho em 2001, verifica-se que o Porto é destino diário de 179.421 deslocações com origem fora do concelho, gerando para o exterior 29.514 deslocações. Se considerarmos que às deslocações com origem fora do concelho devem agregar-se as 124.487 deslocações casa/trabalho com origem e destino no concelho do Porto, temos uma parte da justificação para as dificuldades de mobilidade no interior do concelho do Porto.

Do total de deslocações cujo destino é o Porto, 67.935 têm origem a Sul do Douro, tendo necessariamente que passar pelo concelho de Gaia para atravessar o rio, com a congestão – no concelho de Gaia na ponta da manhã e no do Porto na ponta da tarde – inerente ao funil que as pontes constituem.

O problema da mobilidade na AMP em geral e no caso dos concelhos do Porto e Gaia em particular, tem vindo, nos últimos anos, a agravar a qualidade de vida das populações, havendo também a considerar situações de elevada intensidade de tráfego e consequente diminuição da mobilidade entre os concelhos da Maia, de Gondomar e de Matosinhos e o concelho do Porto.

Poder-se-iam continuar a analisar diversos indicadores, fossem eles relativos ainda a deslocações, agora por motivo de estudos, de lazer ou por outros motivos, ou fossem indicadores socioeconómicos. O que constataríamos seria a existência de uma grande dependência dos demais concelhos da Área Metropolitana face à cidade do Porto.

A análise que se faz relativamente aos espaços urbanos do Porto e Gaia revela apenas uma parte do problema – talvez a que apresenta maior premência, atendendo à dimensão territorial envolvida e à população residente nos dois concelhos – que, a seu tempo se fará notar com intensidade no que se refere a outros concelhos da área metropolitana.

O que se pretende salientar é que a fusão dos espaços urbanos – ainda que implique formas de gestão urbana únicas que permitiriam minimizar grande parte dos problemas de descoordenação que actualmente se verificam – não parece ser a solução do problema.

O tema que se nos coloca não pode ser analisado de forma independente da realidade socioeconómica de cada território e da identidade dos espaços, uma vez







que o processo de ocupação e transformação do uso do solo é determinado pelas funções que o mesmo acolhe.

Algumas dessas funções têm um efeito de estruturação e articulação dos territórios e podem induzir o aparecimento de novas funções complementares que garantem a urbanidade dos espaços.

É o conjunto de funções que o espaço urbano contém que determina a sua capacidade de acolhimento da população e que vai permitir (ou não) que a população se identifique com ele ou dele se aproprie.

Na situação em análise o que sobressai é a existência de uma enorme concentração de funções no Porto que tem vindo a contribuir para a perda de qualidade de vida da população da cidade e dos concelhos vizinhos, sendo de registar:

- a perda de identidade de alguns espaços pela sua banalização, uma vez que são invadidos por movimentos e utentes não relacionados com a função que desempenham;
- o anonimato dos indivíduos e, por vezes, algum deficit de cidadania;
- a expulsão da população residente de algumas zonas da cidade devido ao elevado preço do solo;
- a congestão de tráfego;
- a perda de qualidade ambiental, entre outros.

Independentemente das vantagens que possam advir da fusão dos espaços urbanos, a questão coloca-se fundamentalmente no zonamento funcional do território.

A concentração de actividades e funções pode conduzir a economias de escala, mas só até ao momento em que as externalidades negativas que é necessário incorporar na avaliação do processo começam a superar os benefícios da economia gerada pela proximidade dos meios.

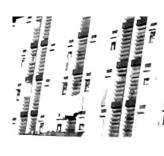
O sistema urbano da Área Metropolitana do Porto encontra-se em desequilíbrio e, cada vez mais, tem que incorporar os factores negativos inerentes à congestão, desde a falta de qualidade ambiental, às questões de saúde pública, passando por diversos outros aspectos.

A questão de repensar o zonamento funcional como forma de reencontrar o equilíbrio dos espaços cria problemas de difícil resolução, uma vez que passaria pela dispersão de algumas das funções consideradas de prestígio o que teria implicações na hierarquia dos espaços urbanos, requerendo a necessidade de encarar as redes urbanas como espaços de articulação e de complementaridade de funções.

A fusão dos espaços urbanos pode ser um contributo para a eficácia dos processos, mas existem alternativas, particularmente se pensarmos que os concelhos do grande Porto fazem parte de uma Área Metropolitana, cujos órgãos que a constituem podem desempenhar as funções de coordenação e articulação das estratégias de desenvolvimento municipal de modo a potenciar os seus resultados.

Com efeito, a Lei n° 10/2003, de 13 de Maio, estipula no seu artigo 6° n.° 1, como atribuições das áreas metropolitanas:

- a) Articulação dos investimentos municipais de interesse supramunicipal;
- b) Coordenação de actuações entre os municípios e os serviços da administração central, nas seguintes áreas:







- 1) Infra-estruturas de saneamento básico e de abastecimento público;
- 2) Saúde;
- 3) Educação;
- 4) Ambiente, conservação da natureza e recursos naturais;
- 5) Segurança e protecção civil;
- 6) Acessibilidades e transportes;
- 7) Equipamentos de utilização colectiva;
- 8) Apoio ao turismo e à cultura;
- 9) Apoios ao desporto, à juventude e às actividades de lazer.
- c) Planeamento e gestão estratégica, económica e social;
- d) Gestão territorial na área dos municípios integrantes.

É, no entanto, lógico, que estas atribuições não poderão ser prosseguidas pela Grande Área Metropolitana do Porto enquanto o seu corpo técnico permanente não estiver adequado às funções que deve desempenhar e enquanto não houver uma definição estratégica das prioridades e das formas de concretização das intervenções.

fusão porto – vila nova de gaia por que não um referendo local?

miguel branco-teixeira

mestre assistente faculdade de ciência e tecnologia, universidade fernando pessoa

lbt@ufp.pt

dulce andreia gomes

daamg@iol.pt

RESUMO

Este artigo procura analisar as possibilidades de fusão entre os municípios do Porto e de Vila Nova de Gaia, nomeadamente equacionando as seguintes questões: Permitirá a fusão entre ambos favorecer um maior desenvolvimento destes municípios, permitindo o crescimento de uma nova metrópole com dimensão ibérica e europeia? Deverá ser uma fusão total ou parcial dos seus territórios? De que forma se poderá implementar esta fusão?

Neste contexto, o artigo analisa as vantagens e inconvenientes da fusão, tendo em consideração a evolução das estruturas urbanas e as novas lógicas territoriais. Em particular, destacam-se a multiplicação de escalas espaciais e a crescente relevância das redes nas dinâmicas territoriais.

Por último, aponta-se o referendo local como sendo uma possibilidade para mobilizar a população e debater com profundidade esta questão, bem como constituir uma oportunidade para promover a cidadania urbana.

PALVRAS-CHAVE: escalas espaciais, redes, referendo.

ABSTRACT

This article looks for to analyze the fusing possibilities enters the cities of the Porto and Vila Nova de Gaia, namely equating the following questions: It will allow the fusing enters both to favour a bigger development of these cities, allowing the growth of a new metropolis with Iberian and European dimension? It must be a total or partial fusing of its territories? In what ways will be able to implement this fusing?

In this context, the article analyzes the advantages and inconveniences of the fusing, having in consideration the evolution of the urban structures and the new territorial logics. In particular, they are distinguished it multiplication of space scales and the increasing relevance of the nets in the territorial dynamic.

Finally, the local referendum is pointed as being a possibility to mobilize the population and to discuss with depth this question, as well as constituting a chance to promote the citizenship urban.

KEYWORDS: space scales, nets, referendum.

I. Enquadramento Histórico

"A cidade é a forma e o símbolo de uma relação social integrada" Lewis Mumford

O Porto é uma das cidades mais antigas de Portugal cujo núcleo urbano nasceu aproximadamente no século VIII a.C. O nome inicial da cidade era Cale, depois Portucale, de onde nasceria posteriormente a designação Portugal. Desde os seus primórdios a cidade do Porto manteve importantes ligações comerciais internacionais, em particular com a bacia do Mediterrâneo.

O domínio Romano permitiu dotar a cidade de grandiosos edifícios e de um importante eixo viário, que ligava Lisboa-Braga-Roma. Durante os séculos XIII a XV, assistiu-se a um grande desenvolvimento na actividade marítima e comercial da cidade, intensificando-se as ligações com importantes portos da Europa como Barcelona, Valência, La Rochelle, Londres ou Antuérpia.

A origem de Vila Nova de Gaia surge relacionada com o povoado de Cale sendo o primeiro documento conhecido referente ao território do concelho datado de 897. A sua origem está também associada ao lugar do Candal onde foi erguido um castelo, o de Gaia, mais tarde destruído pelo povo do Porto. Entretanto, próximo do porto de Gaia Velha, foi construído um novo núcleo populacional que tomaria funções administrativas, já com a denominação de Vila Nova de Gaia¹.

A cidade de Vila Nova de Gaia cresceu à sombra do Porto e a sua história confunde-se com a da Invicta. A cidade esteve aproximadamente 450 anos sobre o domínio do Porto, tendo havido, no entanto, sempre vozes contrárias à administração portuense. O cerco do Porto e a vitória liberal permitiram a independência de Vila Nova de Gaia em 1834, e há quem se questione se a cidade da margem esquerda do Douro tem, desde esse período, uma história e uma identidade verdadeiramente próprias.

Fazendo ambos os municípios parte da Área Metropolitana do Porto, a realidade de Vila Nova de Gaia está intimamente ligada ao Porto: ao mesmo tempo que é abastecedora de alimentos, é o local de acolhimento de população excedente daquela cidade. Com cada vez mais população, Vila Nova de Gaia é para além do maior centro de comércio de vinhos finos, um grande município, com importantes e diversificadas unidades fabris e com um forte sector nos transportes.

No princípio do século XX, os municípios do Porto e de Vila Nova de Gaia já se destacavam em população e dinamismo do conjunto dos concelhos do distrito.

Todavia, nas últimas décadas, o município do Porto tende para a estabilidade ou mesmo declínio demográfico, enquanto o município de Vila Nova de Gaia mantém um crescimento populacional significativo.

Em termos históricos e no âmbito internacional, a cidade de Budapeste é o exemplo paradigmático de sucesso citado pelos defensores da união dos municípios de Porto e de Vila Nova de Gaia.

A cidade de Budapeste é a capital e maior cidade da Hungria com 2 milhões de habitantes. A cidade nasceu com a junção de duas cidades separadas pelo Rio Danúbio, a cidade de Buda monumental e a cidade de Peste industrial e movimentada geraram Budapeste com o Danúbio a uni-las. A fusão ocorreu em 1873 e seguiu-se um período de prosperidade económica e cultural notável.

Na actualidade, Budapeste é uma cidade perfeitamente harmoniosa e coesa, não se observando qualquer dificuldade resultante desta união.

II. As possibilidades de fusão entre Porto e Vila Nova de Gaia

O tema proposto para este número de A Obra Nasce é sem dúvida interessante, mas também polémico. Sempre que se debate o desenvolvimento dos municípios do Porto e de Vila Nova de Gaia, seja ao nível físico, económico, social, cultural e ambiental, a questão da fusão volta a colocar-se, ponderando-se, implícita ou explicitamente, as vantagens e os inconvenientes da mesma.

Com efeito, a análise desta problemática faz emergir algumas questões territoriais importantes, para as quais é difícil encontrar respostas concretas sem estas serem susceptíveis de provocar opiniões contraditórias.

Permitirá a fusão dos municípios do Porto e de Vila Nova de Gaia promover um maior desenvolvimento destes, nomeadamente, potenciando o crescimento de uma nova metrópole com importância ibérica e europeia?

Deverá ser uma fusão total ou parcial dos seus territórios? Quem liderará o processo de fusão? Qual a designação para o novo município? Que acontecerá às actuais estruturas administrativas? Porque não uma fusão que abranja também outros municípios envolventes do Porto?

Relativamente a esta última questão, importa esclarecer que, embora a fusão com outros municípios possa ser igualmente equacionada, este artigo centra-se sobretudo nas possibilidades de fusão entre os municípios do Porto e de Vila Nova de Gaia².

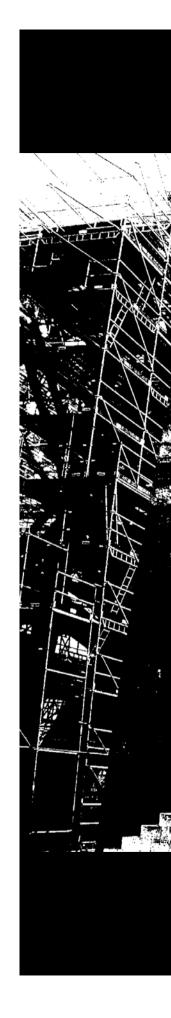
Como foi referido anteriormente, a fusão encontra raízes e divergências na história dos dois municípios. De facto, o relacionamento e interligação entre os dois têm sido marcados por perturbações frequentes, desde há mais de 600 anos, quando a administração de Vila Nova de Gaia passou para as mãos do Porto.

Relativamente à fusão, duas hipóteses podem colocar-se:

- A. Fusão pura e simples dos municípios do Porto e de Vila Nova de Gaia;
- B. Fusão entre o município do Porto e a parte Norte (urbana) do município de Vila Nova de Gaia. Nas restantes freguesias seria criado um novo município e/ou as freguesias da zona Sul de Vila Nova de Gaia seriam integradas no município de Espinho.

Esta segunda hipótese, mais complicada em termos administrativos e organizacionais, poderia ser realizada atendendo ao seguinte:

- B. I) O novo município abarcaria o Porto e as freguesias do Norte de Vila Nova de Gaia mais urbanas (Canidelo, S. Pedro da Afurada, Santa Marinha, Oliveira do Douro, Mafamude, Vilar de Andorinho, Vila do Paraíso, Madalena, Valadares e Gulpilhares)³ e geograficamente contínuas. Deste modo, permitiria dissipar o efeito-barreira que o rio Douro representa, ganhando espaço de expansão.
- B.2) A parte mais rural de Gaia (Sendim, Sermonde, Perosinho, Avintes, entre outras) poderia integrar um município novo, dado que o carácter pouco urbano destas freguesias faria com que a sua integração no município do Porto fosse, de algum modo, contra-natura.
- B.3) A integração no município de Espinho das freguesias da zona Sul de Vila Nova de Gaia. O município de Espinho tem uma dimensão muito pequena e pouca "massa crítica" para conseguir fazer-se uma gestão autárquica eficaz.





Numa breve análise demográfica às duas hipóteses de fusão, é possível observar que, de acordo com o Quadro I, quer na **Fusão Total A**, quer na **Fusão Parcial B** verifica-se um aumento considerável da população residente, com 551.880 e 441.386 habitantes, respectivamente.

Neste contexto, as duas hipóteses permitiriam um maior equilíbrio da pirâmide etária, contrapondo a população jovem de Vila Nova de Gaia ao envelhecimento da população do Porto e a criação de uma metrópole com dimensão territorial e populacional para se afirmar na Europa e com capacidade para melhorar a sua imagem internacional. O novo município alcançaria um papel de maior destaque nacional e europeu, tanto ao nível da capacidade económica como ao nível da concentração de oferta de equipamentos nos centros.

Por outro lado, o aumento da área total proveniente quer da **Fusão Total A** (210,2km²), quer da **Fusão Parcial B** (97,7km²), é muito significativo relativamente à área do Porto (41,5km²). Este aumento territorial permitiria que os problemas que o município do Porto apresenta de falta de espaço para se expandir fossem minimizados.

Quadro I - Dados demográficos da fusão dos municípios de Porto e Vila Nova de Gaia

	Porto	Gaia	Fusão Total – A	Fusão Parcial – B
Área Total (Km²)	41,5	168,7	210,2	97,7
Freguesias (N.º)	15	24	39	25
Densidade Populacional (Hab. /Km²)	6042,7	1739	2625,5	4517, 8
População Residente (N.º)	263 3	288 749	551 880	441 386

Fonte: INE (2001-2003)

Atendendo exclusivamente a dados demográficos, esta fusão permitiria, em termos do ranking das cidades europeias, passar do posto número 233, para os postos 83 e 118 nas hipóteses A e B, respectivamente⁴.

Quadro II - Ranking demográfico actual das 500 maiores Cidades Europeias

Ranking	Cidade	População
I	Moskva	8 297 000
2	London	7 074 000
3	St Petersburg	4 678 000
4	Berlin	3 387 000
5	Madrid	2 824 000
6	Roma	2 649 000
7	Kiev	2 590 000
8	Paris	2 152 000
82	Lisboa	563 000
83	Fusão Porto-Gaia	551 880 *
118	Fusão Porto-Gaia (Urbana)	441 386 *
233	Porto	273 000
500	Norilsk	149 000

^{*} Valores considerados no Quadro I

Fonte: www.citymayors.com



Com a fusão, o novo município poderia recuperar a relevância histórica do Porto e criar uma rede relacional, mais articulada e mais extensa, potenciando uma programação urbanística e cultural conjunta, uma estratégia de desenvolvimento única, um reforço da capacidade de liderança da Região Norte, invertendo a diminuição do povoamento das áreas centrais, impedindo a degradação das áreas antigas. Todavia, se os problemas de organização administrativa existirem, toda a estrutura da fusão será posta em causa.

Para além das vantagens e inconvenientes concretos que a fusão entre os municípios do Porto e de Vila Nova de Gaia possa trazer, importa integrar esta possível fusão numa análise territorial mais alargada, na qual se consideram as condicionantes relativas à inserção dos dois municípios num território urbano mais amplo, o metropolitano, sujeito a **novas realidades e lógicas espaciais**.

III. Lógicas espaciais emergentes: O mito da divisão administrativa

As cidades testemunham com uma força expressiva rara o que foram as etapas anteriores das civilizações humanas. Elas são testemunho das ambições, dos êxitos e dos fracassos das sociedades que as construíram (Lacaze, 1995).

Ao longo da história, as cidades foram fundadas visando exercer a administração e controlar territórios, dado que o seu nascimento acompanhou a expansão dos impérios e a consolidação dos Estados. Também emergiram novos aglomerados em épocas de crescimento populacional importante, quando o território urbanizado se tornava escasso para garantir o desenvolvimento civilizacional, procedendo-se assim à colonização e ao desbravamento de novas terras.

Para se poder edificar uma cidade, é preciso que as comunidades sejam capazes de criar novos modos de regulação das relações entre os homens e a natureza e entre os próprios homens.

Como sublinha Lacaze (1995), a cidade não pode pois ser pensada e definida sem se analisar a articulação constante destes "ritmos temporais" diferentes. E o seu futuro para poder ser sustentável necessita que, na sua acção, o planeamento do território saiba compor com esses ritmos e através de métodos adequados, bem articulados com as evoluções económicas, sociais e culturais, uma estrutura organizativa coerente e eficiente.

Este caminho passa pela necessidade de organização dos poderes públicos, codificando em unidades territoriais e a diferentes escalas os limites espaciais onde se exerce o planeamento e gestão pública. O dinamismo humano provoca permanentes transformações nessas unidades, as quais têm correspondência directa ao nível das frequentes alterações das divisões administrativas dos territórios.

No caso português, a estrutura administrativa local, foi sendo objecto ao longo do tempo de diversas adaptações, sobretudo com vista à redução do número de concelhos, que tinham tendência a proliferar. No séc. XIX, existiam mais de 800 concelhos em Portugal e depois de alguns ajustamentos (decreto-lei 6, de Novembro de 1836), no censo de 1864 registava a existência de apenas 268 concelhos. Posteriormente, com o censo de 1911 existiam 291 (262 no continente e 29 nas ilhas) e actualmente, os concelhos ou municípios⁵ são 308 (278 no continente e 30 nas ilhas).

Como salienta Dupuy (1991), o planeamento do território sempre privilegiou a definição de zonas, o território areolar, com limites, com fronteiras no seio das quais se exerce o poder.

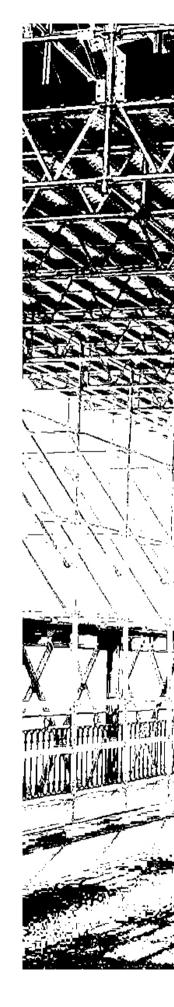
Os limites administrativos foram definidos por precedentes históricos que actualmente têm escassa correspondência com as características morfológicas, demográficas ou outras, que caracterizam o território. Neste sentido, Terrier (1989) destaca que, cada vez mais, os estudos baseados em **bacias de emprego e de vida**⁶ substituem os estudos pseudo-espaciais que consistem em dividir os territórios nacionais em regiões ou concelhos, sem atender à adequação entre essas divisões administrativas e a realidade territorial.

Segundo Dupuy (1991), não se trata de negar os tipos de espaços areolares legítimos e os seus poderes instituídos, mas de reconhecer a existência de outras lógicas espaciais e por consequência de outros poderes territoriais, particularmente em forma reticular⁷.

Com efeito, como sublinha Ascher (1998), os habitantes das grandes cidades vivem cada vez menos num único concelho: a habitação, o emprego, os locais de compras e de tempos livres, estão geralmente situados em vários concelhos. Assim, muitos equipamentos públicos não podem funcionar à escala do concelho. A multi-territorialidade das redes clássicas (transportes colectivos, saneamento, electricidade, água, etc.) junta-se às redes de escolas, de centros culturais e desportivos, dos parques e dos jardins⁸.

A mapificação espacial da vivência dos cidadãos conduz à reconfiguração territorial da vida quotidiana em torno de um **pivot**, o qual já não é somente a habitação, mas também são, cada vez mais, **as redes** (comunicações, acessibilidades, etc.). Este facto estende-se também aos actores económicos e às suas empresas.

Deste modo, desenha-se uma nova territorialidade baseada nas "bacias de vida", que apela a uma recomposição institucional do território. A cidade actual é caracterizada por uma forte complexidade de tendências antagónicas de hiper-mobilidade,





de abertura de horizontes, de relações por conexões, de significativas diferenças sociais, não podendo o resultado destas inter-relações ser enquadrado numa única escala institucional, mesmo que esta seja agora criada⁹ (Vanier, 1999). Pelo contrário, é a multiplicação de escalas e de quadros territoriais e, sobretudo, a sua articulação que representa a verdadeira inovação institucional.

Reconhece-se todavia que esta via não é fácil, colocando inúmeros problemas de organização e controlo, pois esta multiplicação de escalas tem exacta correspondência na complexidade do funcionamento local, condicionada pela globalização económica, com uma população cada vez mais heterogénea, marcada por novos interesses e aspirações. Neste âmbito, Vanier (1999), interroga-se se não será mais eficaz e economicamente mais fiável a construção de parcerias flexíveis articulando da melhor forma possível os poderes locais e as instituições competentes?

Esta nova forma de relacionamento implica a necessidade de um novo tipo de enquadramento territorial, ao qual se referem Bressand et al. (1989), Terrier (1989), ao questionarem conceitos territoriais tradicionais baseados na delimitação espacial, tais como «região», «concelho» ou «unidade urbana». Ambos os autores consideram as redes como o campo adequado para estabelecer os modelos de comportamento.

As propriedades que permitem avaliar a "**proximidade**" entre dois locais não residem apenas na distância física, mas também nas características das redes que as conectam. **De facto, o que na actualidade é importante é o tempo, o custo e a qualidade do serviço existente na conexão entre dois locais** (o Porto pode hoje estar mais próximo, para alguns serviços, de Londres, do que de algumas cidades suas satélites)¹⁰.

Repare-se, por exemplo, que a designação de sociedade em arquipélago estrutura o território segundo graus de conectividade, em detrimento da continuidade espacial, diminuindo o valor do hinterland. Assiste-se à coabitação entre os sistemas locais (a região é formada em torno da cidade segundo uma estrutura hierárquica) e nacionais ou internacionais (a cidade como eixo das redes mundiais). Existem cidades, particularmente as maiores, que encontraram o seu lugar em ambos os sistemas.

O avanço dos mecanismos técnicos de circulação (de indivíduos e mercadorias, de capitais e informação) favorecem a organização do território em redes, enfraquecendo a capacidade do poder local da implementar e controlar políticas, pois o seu poder está confinado a limites administrativos permeáveis aos fluxos das infra-estruturas.

Deste modo, o desenvolvimento das redes materiais e também cada vez mais das redes imateriais torna a divisão político-administrativa funcionalmente obsoleta (quanto mais os fluxos sejam imateriais menos importância terão as fronteiras).

Debaixo da aparente neutralidade técnica, a crescente importância das redes liberta os territórios dos limites administrativos, colocando em causa as territorialidades herdadas. O concelho, a cidade, a freguesia perderam parte do seu significado (Ascher, 1998). De facto, na actualidade as dinâmicas territoriais assentes nas redes, reforçadas pela desregulamentação, limitam qualquer ambição de soberania sobre os territórios.

Neste sentido, os argumentos em favor do alargamento das dimensões das unidades territoriais resultam de uma inevitável e indispensável sobreposição dos espaços e funções estruturados principalmente pelas redes e pelas políticas territoriais.







Com salienta Terrier (1989), os estudos baseados nas bacias de vida e de emprego evidenciaram o alargamento progressivo dos respectivos territórios, particularmente o alongamento da distância entre a residência e o emprego. Este facto, está a produzir profundas alterações nas lógicas territoriais que têm de ser integradas nas políticas territoriais.

Em suma, atendendo ao anteriormente exposto, o problema da divisão administrativa dos territórios, onde se coloca a questão da fusão do Porto e de Vila Nova de Gaia, é um processo político-administrativo e técnico difícil, cujo objectivo principal reside na procura de um melhor aproveitamento das sinergias em territórios complexos dotados de fortes interdependências.

Não há, evidentemente, uma resposta simples e única, para este tipo de questões. Contudo, é indispensável reconfigurar modalidades territoriais concretas de gestão dos interesses colectivos que articulem uma cidadania renovada com a citadinidade, isto é, com a consideração dos interesses e dos sentimentos locais (Ascher, 1998). Para tanto, não se trata de criar novas instituições de raiz, o que seria difícil e provavelmente pouco eficaz, mas de instaurar gradualmente novas relações entre as autoridades locais e os cidadãos: dito de outro modo, trata-se de promover uma verdadeira governância urbana.

IV. Organização Político-Administrativa, Cidadania e Referendos Locais

De acordo com Ascher (1998), a **crise mais grave das cidades é a da citadinidade**: os habitantes das grandes aglomerações urbanas perdem, pouco a pouco, o sentimento dos seus interesses colectivos e a capacidade de se unirem e de se mobilizarem em torno de projectos comuns. Esta crise é, sobretudo, a expressão do desfasamento crescente entre as instituições territoriais existentes e as novas realidades técnicas, económicas, sociais, culturais e espaciais.

Nesta perspectiva, cabe às entidades públicas fomentar o interesse pela participação dos cidadãos pois, como destaca Healey (1990, cit. Rosa Pires, 1995), "não basta planear para as pessoas, é também necessário planear com as pessoas".

A ordem jurídica portuguesa contém um conjunto de instrumentos adequados ao reforço da relação entre os órgãos municipais e os cidadãos.

A Constituição da República, de 2 de Abril de 1976, no n.º I do artigo 240°, salienta que "as autarquias locais podem submeter a referendo dos respectivos cidadãos eleitores matérias incluídas nas competências dos seus órgãos, nos casos, nos termos e com a eficácia que a lei estabelecer". Em Portugal, o Referendo Local está regulado, desde 1990, pela Lei nº 49/90, de 24 de Agosto, entretanto revogada pela Lei Orgânica n.º 4/2000, de 24 de Agosto (ver Tabela I e Anexo I).

Tabela I – Lei Orgânica n.º 4/2000 de 24 de Agosto

Artigo 3.° "Matérias do referendo local"

- ${f I}-{f O}$ referendo local só pode ter por objecto questões de relevante interesse local que devam ser decididas pelos órgãos autárquicos municipais ou de freguesia e que se integrem nas suas competências, quer exclusivas quer partilhadas com o Estado ou com as Regiões Autónomas.
- **2** A determinação das matérias a submeter a referendo local obedece aos princípios da unidade e subsidiariedade do Estado, da descentralização, da autonomia local e da solidariedade interlocal.



Todavia, durante os doze anos decorridos desde a sua aprovação apenas duas 2750 autarquias portuguesas realizaram referendos locais¹¹, sendo sem dúvida necessário que esta forma de participação seja mais utilizada no futuro do que tem sido até hoje.

Com efeito, a situação referida é significativa da inércia ou do desinteresse que a generalidade dos órgãos autárquicos revela pelas formas de participação dos cidadãos na vida local quando, como referem Healey (1997) e Rosa Pires (1995), a participação dos cidadãos na gestão municipal é fundamental.

Neste contexto, dada a complexidade da decisão acerca da fusão entre o Porto e Vila Nova de Gaia, e dados os instrumentos jurídicos disponíveis, porque não colocar essa decisão nas mãos da população, promovendo um referendo local? Deste modo, responsabilizando os cidadãos pelas opções que se viessem a tomar, estaria certamente a legitimar-se socialmente as decisões, sobretudo atendendo à sua implementação futura.

Na actual situação da vida democrática, marcada pelo debate e pelo confronto político quotidiano, pela multipolaridade dos centros de decisão administrativa e pela emergência de novos poderes no espaço local, é ilusório pensar que o sufrágio popular de quatro em quatro anos é suficiente para conferir e, sobretudo, manter ao longo do mandato a legitimidade política dos eleitos locais. Esta legitimidade sofre desde o primeiro dia do mandato um processo de erosão tanto mais forte quanto mais intensa for a dinâmica política local.

Com a promoção de um referendo local à possibilidade de fusão entre os concelhos do Porto e de Vila Nova de Gaia, tal como a lei o regula, os órgãos municipais estariam a intensificar a sua ligação aos munícipes, fazendo-os participar no processo de decisão acerca de uma importante opção política, com enormes repercussões na vida quotidiana das populações. Simultaneamente, trariam para a opinião pública o debate acerca do futuro da organização político-administrativa das cidades portuguesas.

Se se admitir que o papel dos políticos locais consiste em intervir para organizar melhor os territórios em função das suas necessidades económicas e sociais, importa averiguar quem deve avaliar essas necessidades, e quem deve preparar e aplicar as decisões que permitem passar dos discursos aos actos.

Neste sentido, no sistema político local baseado principalmente num poder autárquico melindroso e concorrencial, coloca-se imediatamente a questão de quem tomaria a iniciativa de lançar o referendo.

Conclusão

O presente artigo, analisou a importância da dimensão urbana para o desenvolvimento territorial, nomeadamente, a partir da perspectiva do espaço de vivência dos cidadãos. A metrópole, enquanto construção da grande cidade delimitada, foi uma ideia forte da Europa dos anos 50 e 60 do século XX. Actualmente, o conceito foi ultrapassado por soluções mais abrangentes como região metropolitana, que jogam com a centralidade de um ou mais núcleos fortes e com a imprescindibilidade das redes nas dinâmicas territoriais.

Neste sentido, poderão as actuais instituições territoriais adaptar-se a estas novas realidades socio-económicas e espaciais, e de que modo? Serão as Grandes Áreas Metropolitanas e das Comunidades Urbanas, recentemente criadas pela Lei n.º 10/2003, de 13 de Maio, a resposta adequada a esta evolução das estruturas







e lógicas territoriais? E face a estas novas unidades territoriais, como enquadrar a fusão entre o Porto e Vila Nova de Gaia?

O futuro das grandes cidades depende sobretudo da existência de uma verdadeira "governância urbana", ou seja, um sistema de governo local que articule e associe as instituições políticas, os actores sociais e as organizações privadas em processos de elaboração e de execução de escolhas colectivas capazes de provocar uma adesão activa dos citadinos. Pelo que, torna-se importante suscitar ideias e projectos políticos que dinamizem e rejuvenesçam os territórios e desenvolvam uma verdadeira cidadania.

A possibilidade de um referendo acerca da fusão entre o município do Porto e o município de Vila Nova de Gaia pode constituir um momento importante de debate e de desenvolvimento da cidadania urbana. Com efeito, através da realização de um referendo seria possível equacionar com profundidade as vantagens e os inconvenientes provenientes da fusão, mobilizando os diferentes actores urbanos e promovendo a participação e o envolvimento da população.

notas

- I. Vila Nova de Gaia viria a receber forais de D. Afonso III em 1255 e de D. Manuel em 1518.
- 2. O facto do município do Porto poder desenvolver-se para Norte e para Este, poderia conduzir a um processo de fusão alargado a outros municípios, redesenhando inclusivamente os actuais limites administrativos municipais. Ou seja, poderia equacionar-se a alteração dos limites institucionais dos municípios ao nível do desenho das freguesias, seguindo um processo global, estratégico e pormenorizado.
- 3. Com base na classificação do INE (2002), Atlas das Cidades em Portugal.
- 4. Um estudo mais aprofundado da posição hierárquica resultante da fusão, exigiria a consideração de muitas outras variáveis para além da população (economia, habitação, infra-estruturas, equipamentos, etc.).
- 5. A designação actual mais corrente é a de município de acordo com o texto constitucional aprovado em 1976, artigo 249.º: «Os concelhos existentes são os municípios previstos na Constituição, podendo a lei criar outros ou extinguir os que forem manifestamente inviáveis». Após a revisão de 1982, no artigo referido, apenas se postula que «a criação ou a extinção de municípios, bem como a alteração da respectiva área, é efectuada por lei, precedendo consulta dos órgãos das autarquias abrangidas» (Pereira e Almeida, 1985).
- 6. Designam-se por "bacias de vida" os espaços onde se desenvolve a vida diária dos cidadãos, e por "bacias de emprego" os espaços que envolvem o emprego e a residência.
- 7. Neste contexto, já em 19778, Fishman criticava o planeamento baseado na centralidade. Referindo-se ao caso americano, os centros das cidades desapareceram do quotidiano da população das grandes metrópoles. O verdadeiro centro da cidade, para eles, não é o *downtown*, nem a *mainstreet*, nem o *Central Business District*. Ele está em cada unidade de residência. É a partir deste ponto que os membros de cada unidade iniciam inúmeros percursos em carro que os conduzem aos seus destinos (trabalho, centros comerciais, escolas, etc.). "Uma vez por ano, talvez no Natal, vão ao centro, onde permanecem pouco tempo…" (Fishman, 1977).
- 9. Esta situação coloca cada vez mais problemas aos concelhos centrais, que assumem os custos (manutenção, etc.), muitas vezes sozinhos. De facto, estes equipamentos e estas redes transcendem os limites concelhios.
- 10. Caso da recente implementação da Lei nº 10/2003, de 13 de Maio, que estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos.





fusão.porto-vila.nova.de.gaia:por.que.não.um.referendo.local? > 121 : 121

- II. Embora não se deva considerar que se está perante o que Cairncroos (1997) designa como "Death of Distance", mas sim face à coexistência de diversos sistemas de dimensões incluindo os baseados na proximidade e na distância.
- 12. O primeiro referendo local foi promovido pela Assembleia de Freguesia de Serrelei, município de Viana do Castelo, acerca da localização de um pavilhão polidesportivo e o segundo referendo local foi realizado pela Assembleia Municipal de Tavira, sobre a demolição de um antigo depósito de água.

bibliografia

ASCHER, FRANÇOIS (1998) – Metapolis, Acerca do futuro da cidade, Celta.

BRESSAND, A., DISTLER C., NICOLAIDIS, K. (1989) – «Vers une économie de réseaux», Politique industrielle, Hiver.

CAIRNCROSS, F. (1997) – The Death of Distance: how the communications revolution will change our lives, Londres, Penguin Books.

CONSTITUIÇÃO DA RÉPUBLICA PORTUGUESA, de 2 de Abril de 1976.

DUPUY, GABRIEL (1991) - L' Urbanisme des Réseaux, Paris, Armand Colin (ed.).

FISHMAN, R. (1977) - L' Utopie urbaine au XXe Siècle, Bruxelles, Mardaga.

HEALEY, PATSY (1997) – Collaborative Planning. Shaping Places in Fragmented Societies, London, Macmillan Press.

INE (2002) - Atlas das Cidades em Portugal, Lisboa.

LACAZE, JEAN-PAUL (1995) – A cidade e o urbanismo, Biblioteca Básica de Ciência e Cultura.

LEI ORGÂNICA n.º 4/2000 de 24 de Agosto, estabelece o regime jurídico do referendo local.

LEI n.º 10/2003 de 13 de Maio, estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos.

PEREIRA, A. E ALMEIDA, M.C. (1985) – Conhecer as autarquias locais, Porto Editora.

ROSA PIRES, A. (1995) – *Teoria e Método em Planeamento*, Universidade de Aveiro, Aveiro (texto policopiado cobre o conteúdo da Licenciatura em Planeamento Regional e Urbano).

TERRIER, C. (1989) – "Recherche d'un espace de référence pour d'economie régionale: d'un concept de territoire à un concept de réseau", Revue d'economie régionale et urbaine, n° 3.

VANIER, M. (1999) – «La recomposition territoriale: Un «grand débat» idéal», Infrastructures et formes urbaines, Espaces et Sociétés, n° 96, vol. 2, L' Harmattan, pp. 125-143.

anexo - l

Artigo 7.º "Número e formulação das perguntas"	 I – Nenhum referendo pode comportar mais de três perguntas. 2 – As perguntas são formuladas com objectividade, clareza e precisão e para respostas de sim ou não, sem sugerirem directa ou indirectamente o sentido das respostas. 3 – As perguntas não podem ser precedidas de quaisquer considerandos, preâmbulos ou notas explicativas.
Artigo 10.° "Poder de iniciativa"	 I – A iniciativa para o referendo local cabe aos deputados, às assembleias municipais ou de freguesia, à câmara municipal e à junta de freguesia, consoante se trate de referendo municipal ou de freguesia. 2 – A iniciativa cabe ainda, nos termos da presente lei, a grupos de cidadãos recenseados na respectiva área.
Artigo II.° "Forma"	Quando exercida por deputados, a iniciativa toma a forma de projecto de deliberação e, quando exercida pelo órgão executivo, a de proposta de deliberação.
Artigo 24.º "Procedimento"	 I – A deliberação mencionada no artigo anterior é obrigatoriamente tomada, em sessão ordinária ou extraordinária, no prazo de 15 dias após o exercício ou recepção da iniciativa referendária, caso esta tenha origem representativa, ou de 30 dias, caso a origem seja popular.
	2 – No caso de a competência relativa à questão submetida a referendo não pertencer à assembleia municipal ou à assembleia de freguesia e a iniciativa não ter partido do órgão autárquico titular da competência, a deliberação sobre a realização do referendo carece de parecer deste último.
	 3 – O parecer a que se refere o número anterior é solicitado pelo presidente da assembleia municipal ou de freguesia e deve ser emitido no prazo de cinco dias, contados a partir da data de recepção do pedido de parecer.
	4 – Os prazos a que se refere o nº I do presente artigo suspendem-se durante o transcurso do prazo a que se refere o número anterior.
	5 – A deliberação sobre a realização do referendo.

manifesto digital para o espaço público luís borges gouveia

professor auxiliar, faculdade de ciência e tecnologia, universidade fernando pessoa

Imbg@ufp.pt

RESUMO

O autor defende a necessidade de se considerar uma autoridade digital para o território como complemento para o espaço público. Face à Sociedade da Informação e do Conhecimento, novas formas de pensar o território têm de ser tomadas. O uso intensivo de computadores e redes leva a que se repense as noções de espaço e tempo e, consequentemente, o uso do território.

O ordenamento do digital é uma nova preocupação que um território deve considerar em conjunto com os PMOTs. Face a aplicações que implicam com o ordenamento do território como é o caso do teletrabalho e de meios de interacção à distância ao dispor de empresas e organismos públicos, as necessidades de deslocação são transformadas e criadas novas centralidades de origem digital. Estas ideias são apresentadas, sendo proposta uma questão final associada com as cidades vizinhas do Porto e de Gaia.

PALAVRAS-CHAVE: plano director digital, autoridade digital, sociedade da informação, espaço público.

ABSTRACT

The author defends the need to consider a digital authority for the territory to deal with digital issues within the public space . New ways of thinking and dealing with the territory must be considered within the Knowledge and Information Society. The intensive use of computers and networks forces the redesign of time and space concepts, and thus, of the territory usage itself.

The organisation and planning of the digital is a new issue that any territory must consider together with other traditional territorial planning. As a result of applications that influences the territorial planning, new telecommute needs are transformed and creating alternative digital centralities. Examples of such applications are telework and the interaction facilities available for enterprises and the public sector. Those ideas are presentin. A final related question is proposed, concerning the two neighbours cities of Porto and Gaia.

KEYWORDS: digital master plan, digital authority, information society, public space.

Introdução

A Sociedade da Informação é um conceito utilizado para descrever uma sociedade e uma economia que faz o melhor uso possível das Tecnologias de Informação e Comunicação no sentido de lidar com a informação, e que toma esta como elemento central de toda a actividade humana (Castells, 2001). Numa Sociedade da Informação, as pessoas aproveitam as vantagens das tecnologias em todos os aspectos das suas vidas: no trabalho, em casa e no lazer. Ocorrências destas tecnologias são não só a utilização das caixas automáticas para levantar dinheiro e outras operações bancárias, os telemóveis, o teletexto na televisão, a utilização do serviço de telecópia (fax), mas também outros serviços de comunicação de dados, como a Internet e o correio electrónico e, mais recentemente, a crescente utilização de sistemas de vigilância vídeo, de controlo de tráfego, ou de bilhética, associados aos transportes públicos.

Além disso, não é a tecnologia, apesar de tudo, o elemento crucial, mas sim o que esta pode potenciar nas relações entre pessoas e entre pessoas e organizações.

A Sociedade da Informação é também uma Sociedade da Informação e Conhecimento – SIC – como que querendo emendar a excessiva conotação de individualismo e de efémero que está associado à informação. A informação, enquanto material de apoio à decisão e à acção, está sujeita a um enquadramento – contexto – que lhe dê valor e utilidade. O conhecimento por ser, em grande parte, resultado da partilha colectiva de significados, é necessariamente construído em sociedade, promovendo valores como a colaboração, a partilha e a interacção, independentemente de qualquer tipo de filiação.

Existem autores, como Ramonet (2002), para quem as Tecnologias de Informação – TI – jogam um papel ideológico central para domesticar o pensamento. Este autor, da mesma forma que advoga a influência das TI na nossa sociedade, defende igualmente que a riqueza das nações é resultado, no século XXI, da massa cinzenta, do saber, da informação, da capacidade de inovação e já não da produção e das matérias-primas (Ramonet, 2002).

Parece pois existir a tentação de tomar as Tecnologias de Informação e, mais recentemente, de Comunicação, como óptimas oportunidades para moldar novos hábitos e influenciar comportamentos profissionais e mesmo sociais. As políticas associadas à Sociedade da Informação, nomeadamente as iniciativas na União Europeia, como é o caso do e*Europe*, propõem planos que incentivam o recurso às Tecnologias de Informação e Comunicação em todas as áreas de actividade. Neste caso, destacam-se os planos de acção eEurope 2002 (UE, 2000) e a sua revisão eEurope 2005 (UE, 2002).

Iniciativas para a Sociedade da Informação

A iniciativa eEurope da União Europeia baseia-se na premissa de que a Internet é essencial para o crescimento económico, para a criação de emprego e para a melhoria da qualidade de vida – não apenas na Europa mas em todo o mundo. O eEurope, de forma ambiciosa, pretende pôr em linha, assim que possível, todos os cidadãos da União Europeia, de modo a que a utilização da Internet se torne comum – no emprego, na escola ou em casa, através de um computador, de um telemóvel ou de um aparelho para ligar ao televisor, fomentando para a Europa uma cultura digital, em que todo o processo seja socialmente inclusivo (CE/DGIC, 2002).

Tanto o eEurope 2002, como o eEurope 2005 têm como objectivos criar uma Sociedade da Informação inclusiva. Porém, a situação evoluiu após o ano 2000: algumas medidas foram concluídas e surgiram novos desafios. Assim, o segundo plano de acção actualiza as prioridades da União Europeia e afina o processo (CE/DGIC, 2002).

O plano de acção 2002 era de largo espectro, tendo conseguido pôr a Internet no topo da agenda política europeia. O plano de acção 2005 está mais focalizado, incidindo no acesso efectivo, na utilização e na disponibilidade da Internet. O eEurope 2005 coloca os utilizadores no centro. A todos os níveis e em todas as medidas de execução, põe em realce a inclusão. Esta implica que os serviços essenciais devem estar disponíveis não só através de computadores pessoais, mas também da televisão digital interactiva, dos telemóveis de terceira geração e das redes de cabo. Deve ser assegurada a disponibilidade e utilização generalizada das redes de banda larga em toda a União em 2005, bem como na segurança das redes e da informação, na Administração Pública em linha, no ensino em linha, na saúde em linha e nos negócios em linha (CE/DGIC, 2002).

Em Portugal, e desde 1997, com o Livro Verde para a Sociedade da Informação (MSI, 1997), já se percorreu um longo caminho. Mais recentemente, e também em termos nacionais, foi apresentado o plano de acção para a Sociedade da Informação (UMIC, 2003).

Com base nos documentos nacionais, observa-se uma preocupação com o alinhamento dos objectivos propostos no âmbito do eEurope e com a necessidade de garantir o maior impacto possível para os financiamentos e esforços realizados – verifica-se uma preocupação com serviços, mas, em geral, uma lacuna no que respeita ao uso e planeamento do território. Em especial, este tema assume maior relevância no caso do espaço urbano sujeito a uma crescente pressão no que concerne à ocupação de espaço, à densidade populacional e às questões associadas ao ambiente e qualidade de vida.

A construção da Sociedade da Informação

A construção da Sociedade da Informação é feita tendo em atenção os indivíduos, fomentando as suas competências, nomeadamente associadas à informação, à comunicação e à obtenção de uma cultura digital. A Sociedade da Informação é vista como uma sociedade onde a interacção entre pessoas e entre estas e as organizações é maioritariamente realizada com mediação das Tecnologias de Informação e Comunicação, e é de base digital, muito de acordo com o especificado em MSI (1997), reforçado pela UMIC (2003).

As redes baseadas nas comunidades locais, consideradas como um dos elementos agregadores da Sociedade da Informação, apresentam, segundo Castells (2001), três características gerais comuns, embora possuam diferentes motivações para a sua formação e o seu desenvolvimento:

- facultam a informação das autoridades locais, bem como de associações cívicas e assumem-se como sofisticados sistemas de informação do dia-a-dia da cidade;
- facilitam e organizam a interacção electrónica e a troca de informação entre os elementos da comunidade;
- possibilitam a integração de sistemas de base electrónica de empresas e pessoas que, noutros contextos, dificilmente poderiam aderir a sistemas deste tipo.





É neste contexto que o espaço público adquire natural importância, influenciando a forma como cada indivíduo usa o seu tempo, caracteriza a sua mobilidade e condiciona o seu potencial de actividades complementares à actividade profissional. Conforme existe um espaço público que tem de ser preservado e desenvolvido, também existe um espaço público digital que, por se tratar de um espaço de conhecimento, possui um cariz eminentemente local e deve ser objecto da máxima atenção para assegurar a qualidade de vida dos indivíduos nas grandes urbes. Uma questão importante é perceber se no caso do Porto e de Gaia estamos perante dois espaços públicos diversos e não contínuos e se o mesmo pode ou deva ser tomado em relação ao espaço público digital.

O digital e o impacte no território

Na medida em que o espaço público digital está intimamente relacionado com o território que serve, os reptos associados a ele são também parte dos desafios que é necessário assumir. Entre estes, colocam-se os seguintes:

- Demografia e qualidade de vida: associada à evolução das populações servidas pelo poder local. Em muitos locais, essa evolução é negativa (diminuição das populações), levantando questões de reestruturação. Noutros casos, a evolução é positiva (crescimento da população), sendo necessário aumentar as capacidades de modo a suportar o dia-a-dia das populações. Em qualquer dos casos, a qualidade de vida está também associada à distribuição por idades das populações, aspectos ligados à demografia;
- História, cultura e tradição: numa perspectiva de garantia de identidade, aspecto essencial para as populações locais, é necessário ter em linha de conta a história, cultura e tradição associadas com o território sob responsabilidade do poder local. Preservar esta identidade é um dos grandes desafios que se coloca ao poder local;
- Educação, formação e emprego: aspecto essencial para a adopção de novas práticas e fortalecimento da competitividade de um território. Ainda é mais importante quando se toma uma perspectiva de Sociedade da Informação e Conhecimento, onde as qualificações e competências são determinantes para o território e para a qualidade de vida das suas populações;
- Centralidades, actividade económica e oportunidades: por via da recolha de dados e do seu tratamento, é possível cruzar os resultados com uma representação visual que, por um lado, permite uma relação mais próxima com o território e, por outro lado, força a organização e recolha desses mesmos dados numa lógica que os permita relacionar com o território;
- Ordenamento e planeamento do território: auxiliar no processo de planeamento e gestão urbanísticos, integrando a informação de acordo com as atribuições e competências dos vários níveis de Administração Pública por via dos instrumentos de planeamento. Estes necessitam de informação que pode ser obtida mais facilmente, recorrendo ao local e-government. Adicionalmente, incorpora o suporte para o desenvolvimento e aplicações tão diversas como as políticas de solos e as questões associadas com o espaço urbano e a relação entre espaço público/privado. No caso das autarquias, existe a preocupação com os Planos Municipais de Ordenamento do Ter-

ritório (PMOT); Estudos e Planos Sectoriais com Incidência Territorial; e eventuais Estudos Territoriais Estratégicos. São áreas de competência do poder local, os PMOT, elaborados pela Câmara Municipal e aprovados pela Assembleia Municipal. Os PMOT são alvos potenciais e grandes candidatos a serem das aplicações mais importantes do espaço público digital.

- Desenvolvimento urbano: prever capacidades e assegurar um suporte estruturado às decisões de desenvolvimento. Assegurar a capacidade de análise para o estudo de ocorrências num espaço urbano, incluindo segurança, defesa e protecção civil, e o estudo da evolução dos espaços urbanos e população que os utiliza. Engloba também questões associadas com o desenvolvimento e sustentabilidade da ocupação do território nas suas vertentes económica, social e de ambiente;
- Ambiente e desenvolvimento sustentável: assegurar e monitorizar as questões de ambiente, pela identificação de potenciais problemas e monitorização do uso dos espaços urbanos e não urbanos. Assegurar o envolvimento de todos nas questões do ambiente, nomeadamente na agenda XXI.

Mas qual o papel do território para o poder local e qual a influência que este pode assumir no espaço público digital? Todos estes desafios estão intimamente relacionados com os planos de território, e as facilidades publicitadas pelas iniciativas enquadradas na Sociedade da Informação têm de considerar na sua concepção e operacionalidade as necessidades reais do território a que dizem respeito, moldando e influenciando os serviços e a informação oferecida.

Os planos de território (PMOT) mais importantes num município são: o Plano Director Municipal (PDM – ao nível do concelho); o Plano de Urbanização (PU – que engloba as áreas urbanas e urbanizáveis e as áreas não urbanizáveis intermédias ou envolventes); o Plano de Pormenor (PP – que inclui as subáreas dos PDM e dos PU); e o Plano de Salvaguarda e Valorização (PSV – que inclui as zonas de protecção de imóveis e conjuntos classificados).

Um plano do território é assim uma peça essencial para caracterizar e identificar muitos dos desafios que o espaço público digital exige. A existência de um plano director digital serve como instrumento de resposta às questões associadas com o território na sua vertente digital, que assume um papel de crescente importância. Neste contexto, a criação de uma autoridade digital que garanta uma integração do virtual com o real, dos recursos disponíveis com o conhecimento e manutenção de informação sobre o território, exige repensar, no caso do Porto e de Gaia, as relações destas duas margens do rio em questões tão complexas de resolver por separado e mais abordáveis em conjunto, como é o caso dos transportes, das questões de mobilidade, de segurança, de ambiente e de exploração comercial do rio Douro e da zona histórica de ambas.

Notas finais: por um território inteligente

São aspectos diferenciadores da Sociedade da Informação o recurso à informação como um dos materiais mais importantes das suas actividades económicas, substituindo, inclusive, em importância outros recursos, como a energia e as matérias-primas e mesmo o recurso primário às próprias TIC.

Além disso o recurso ao computador e as formas de tratamento de informação digital têm um forte impacto na maneira como se pode manipular, tratar, representar

e reutilizar informação. A informação toma assim um aspecto dual de matéria-prima, mas também de valor de troca. Tomando o caso do território e a sua gestão local, a informação disponível sobre as actividades realizadas assume particular interesse. Em face das capacidades, do dimensionamento de recursos e da resposta a solicitações e mesmo para efeitos de planeamento, verifica-se que a informação assume uma importância capital, semelhante à que a Sociedade da Informação já preconiza para o indivíduo e para as organizações (em especial, as empresas).

Resolver a questão de obtenção da informação sobre a actividade do território (garantindo a sua recolha, tratamento e integração) é uma actividade ambiciosa e gigantesca.

Um território inteligente é aquele que auxilia também na recolha e organização da informação, a qual resulta da actividade que concentra (Xavier et al., 2004). A informação obtida possui, assim, uma associação com o local onde ocorre, sendo dessa forma potencialmente geo-referenciável. Os indivíduos e as organizações, enquanto actores da actividade realizada no território, geram e produzem informação como resultado do impacto em infra-estruturas que suportam essa actividade, mas também capturam informação seguindo um enquadramento e contexto limitado pelos direitos, liberdades e garantias e pelo respeito da propriedade intelectual e direitos inerentes à actividade de produção, de serviços ou comercial.

De um território que conhece e acede à sua própria informação enquanto imagem dos seus padrões de actividade e das interacções que ocorrem no seu espaço geográfico, verifica-se um potencial que verdadeiramente nenhum de nós pode calcular. Por exemplo, a capacidade de avaliar o impacto de determinadas medidas de distribuição de tráfego na semana seguinte à sua ocorrência e efectuar a comparação com séries de dados anteriores, permite uma avaliação mais efectiva, mais rápida e de menor custo e necessariamente mais eficaz do que a efectuada com recurso a meios de análise que se baseiam em estudos de impacto com dados muitas vezes previsionais ou já com uma antiguidade apreciável.

Como seria interessante que a gestão de um território tivesse alternativas para poder, em alguns casos, seguir uma lógica semelhante à que superintende uma bolsa de valores, onde valor e realidade são dinâmicos e inter-relacionados. Essa lógica permitiria que, aspectos como segurança, recursos ambientais, tráfego e novas iniciativas imobiliárias pudessem seguir critérios de racionalidade ou de opções políticas bem mais conscientes e previsíveis do que aquelas com que somos confrontados actualmente.

No entanto, mesmo numa Sociedade da Informação consciente e plural, informada e com indivíduos cujas competências sejam as mais adequadas, ainda existe um caminho a percorrer para a formação de territórios inteligentes.

A articulação do território com os seus actores, a partilha de informação e a incorporação nas actividades do dia-a-dia, são realizadas no território com ajuda de facilidades, associadas com as tecnologias de informação e comunicação, mas não asseguram por si a recolha e integração da informação relevante.

É necessária uma nova perspectiva para construir um território inteligente e tal constitui um dos desafios mais promissores que se podem assumir no âmbito de um espaço público digital.

Desta forma, a junção de preocupações associadas a territórios contíguos como é o caso do Porto e de Gaia parece constituir uma oportunidade única. Impõem-se desta forma as questões: será que o território inteligente não exige uma construção conjunta das duas margens do rio Douro? Não será a criação de uma autoridade





para o espaço público digital um palco adequado para a construção de parcerias e de eventuais fusões em áreas de interesse mútuo? Será assim possível respeitar as culturas locais, mas assegurar uma visão de futuro para problemas que ferem os interesses do Porto e de Gaia.

referências

CASTELLS, M. (2001). Internet Galaxy: Reflections on the Internet, Business, and Society. Oxford Press.

CE/DGIC (2002). Para uma Europa do Conhecimento A União Europeia e a Sociedade da Informação Comissão Europeia, Direcção-Geral da Imprensa e Comunicação ISBN 92-894-4426-6.

EUROPEAN COMMISSION. (2003). The Role of eGovernment for Europe's future. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, Brusssels, 26.9.2003, COM(2003) 567 Final.

GOUVEIA, L. (Org.). (2003). Cidades e Regiões Digitais: impacte nas cidades e nas pessoas. Edições Universidade Fernando Pessoa.

GOUVEIA, L. e GAIO, S. (Org.). (2004). Sociedade da Informação: balanço e oportunidades. Edições Universidade Fernando Pessoa.

MSI (1997). Livro Verde para a Sociedade da Informação em Portugal. Missão para a Sociedade da Informação/Min. da Ciência e da Tecnologia.

RAMONET, I. (2002). Guerras do século XXI. Novos medos, novas ameaças. Campo das Letras.

UE (2002). eEurope: plano de acção 2005. União Europeia. Cimeira de Sevilha, Junho de 2002.

UMIC (2003). Uma Nova Dimensão de Oportunidades. Plano de Acção para a Sociedade da Informação. Unidade de Missão, Inovação e Conhecimento. Presidência do Conselho de Ministros.

UN. (2003). UN Global E-government Survey 2003. United Nations.

XAVIER, J. e GOUVEIA, L. e GOUVEIA, J. (2004), Cidades e Regiões Inteligentes – uma reflexão sobre o caso português, In Gouveia, L. e Gaio, S. (2004), Sociedade da Informação: balanço e implicações. Edições Universidade Fernando Pessoa, pp. 23-29.

XAVIER, J. e GOUVEIA, L. e GOUVEIA, J. B. (2003). Contribuição para a definição de Cidade e Região Digital. 4ª Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação. UPT, Porto. 15 de Outubro. Actas em CD-ROM.

XAVIER, J. e GOUVEIA, L. e GOUVEIA, J. B. Contribuição para a definição de Cidade e Região Digital, 4.ª Conferência da Associação Portuguesa de Sistemas de Informação. UPT, Porto. 15 de Outubro, actas em CD-ROM, 2003.





normas para o envio de originais

- I. A revista A OBRA NASCE entende que os trabalhos remetidos são originais, não foram ainda publicados e não foram enviados a nenhuma outra publicação.
- 2. O original e as cópias de cada texto serão enviadas em papel e em disquete, indicando o processador de texto usado (Microsoft Word), ao Conselho de Redacção da Revista. Não se devolverão os originais nem as cópias. A direcção é:

Conselho de Redacção da Revista A OBRA NASCE Faculdade de Ciência e Tecnologia Universidade Fernando Pessoa Rui Leandro Maia Praça 9 de Abril, n.º 349 4249-004 Porto Portugal

> Telefone: 225071327 Endereço electrónico: rlmaia@ufþ.þt

- 3. O artigo deve ser escrito a espaço duplo, com letra de tamanho de corpo de II-12 pontos, e uma extensão máxima de 30 páginas (10.000/12.000 palavras), incluindo gráficos, tabelas, mapas, notas (estas na mesma letra, de corpo 10), apêndice(s) e bibliografia (esta a um espaço). O artigo é precedido das seguintes informações: o título, o nome do autor/a (autores/as), o centro académico de procedência, a direcção postal, o telefone e o endereço electrónico. Nesta primeira página deve aparecer também um breve resumo (com o máximo de 150 palavras), em português e em inglês, e uma série de palavras-chave, em português e em inglês, que descrevam o seu conteúdo. Todos os gráficos, quadros e mapas devem ser acompanhados de um título e de uma referência à fonte de procedência.
- 4. A bibliografia surge no final do artigo, ordenada por ordem alfabética de autores, segundo o modelo seguinte: apelidos (em maiúsculas), nomes próprios (em minúsculas), ano de publicação (entre parêntesis e seguindo de dois pontos; distinguindo a, b, c, no caso de um/autor/a ter mais do que uma obra citada no mesmo ano), título do artigo (entre aspas) ou do livro (em itálico), nome da revista (em itálico, no caso de artigo), lugar de publicação (no caso de livro), volume e número da revista (no caso de artigo) e páginas (precedidas de dois pontos).
- 5. As notas devem ir em pé de página e numeradas em ordem crescente. A primeira nota consistirá no centro académico, no telefone e no endereço electrónico do autor/a do artigo.
- 6. As citações devem realizar-se dentro do texto. Por exemplo: ... (Miranda, 1997: 345-348); e se o nome do autor citado fizer parte do texto, deverá ser seguido com a data de publicação e as páginas dentro de parêntesis: ... Miranda (1997: 345-348).
- 7. O Conselho de Redacção da Revista acusará a recepção dos originais. Todo o artigo entregue para possível publicação será revisto pelo Conselho de Redacção da Revista e submetido à avaliação de dois especialista anónimos, que serão três quando o juízo emitido pelos dois seja de carácter diametralmente oposto. Em reuniões semestrais, o Director e o Conselho de Redacção tomarão decisões sobre a publicação de acordo com os seus critérios e os dos especialistas. A resolução, que será oportunamente notificada ao autor/a, será acompanhada das notas dos especialista e poderá a publicação ser condicionada à introdução de modificações no texto original. Neste caso, o autor/a deverá remeter as modificações propostas ao Conselho de Redacção. O autor/a dispõe de um tempo máximo de um mês, a partir da data da notificação, para realizar as modificações sugeridas no texto e enviá-lo ao Conselho de Redacção Revista.
- 8. As provas de impressão serão enviadas ao autor/a pela sua direcção electrónica em formato pdf e deverão ser devolvidas ao Conselho de Redacção da Revista no prazo máximo de dez dias. Não se recebendo nenhuma resposta por parte do/a autor/a, o Conselho de Redacção da Revista entenderá que o artigo está preparado para publicação.
- Para considerar a sua publicação, é imprescindível que o artigo enviado cumpra com os requisito previamente definidos.







