

CONTRIBUTOS PARA A COORDENAÇÃO TERRITORIAL NO GRANDE PORTO

José Alberto V. Rio Fernandes

Introdução

Como é sabido, a Área Metropolitana do Porto (AMP) foi criada como realidade político-administrativa em 1991, respeitando os limites dos agrupamentos de municípios traçados aquando da criação das comissões de coordenação e desenvolvimento regional (originalmente comissões de planeamento). Todavia, muito embora a lei que a criou previsse um alargado conjunto de competências, nunca a AMP, ou a Área Metropolitana de Lisboa (AML), geridas por eleitos municipais, dispuseram das condições necessárias para responder ao desafio de pensar e resolver os 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 algum do seu tempo de lazer.

Considerada uma cidadania multimunicipal emergente, ou até apenas aspectos de natureza morfológica, a cidade actual tem de ser entendida para além dos limites administrativos do Porto (assim como dos de qualquer outro dos municípios vizinhos) e tem que ser vista como multipolar e fortemente amarrada a um entorno regional extenso e complexo. É esta cidade-metrópole – que dou como constituída pelos municípios de Porto, Matosinhos, Maia, Valongo, Gondomar e Vila Nova de Gaia – que pretendo abordar, muito embora reconhecendo as descontinuidades e diversidades internas, ou as contiguidades e relações com outros municípios, assim como também a aparente desterritorialização de alguns dos problemas ou factores de competitividade¹. É relativamente a esta cidade-metrópole, 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, que pretendo deixar registada uma perspectiva pessoal, a propósito de alguns dos problemas de base territorial, antes de apresentar algumas sugestões para eventuais medidas de política e deixar um contributo específico no domínio da actividade comercial².

¹ Sobre a razoabilidade dos limites desta cidade-metrópole, assim como alguns dos aspectos agora tratados em maior desenvolvimento, ver *A cidade, o município e as políticas: o caso do Grande Porto*, "Sociologia", nº 13, FLUP/UP, 2003, pp. 227-251.

² Esta leitura baseia-se em diversos trabalhos de investigação científica (entre os quais se inscreve a tese de doutoramento, concluída em 1993), assim como trabalhos de natureza técnica em que pude participar. Na medida em que recupera alguns aspectos já escritos e/ou tratados em conferências e debates, far-se-ão algumas referências a trabalhos da minha própria autoria. Todavia, o presente texto é original, propondo numa reflexão destinada ao grande público (daí que se evitem as citações), no cruzamento de aspectos de geografia urbana com outros de geografia política e de urbanismo.

Problemas e conflitos de base territorial

A segregação entre estratos sociais ou grupos étnicos não é de hoje, nem a constituição de enclaves residenciais é característica que permita falar, para a cidade dos nossos dias, de algo radicalmente diferente do que conhecemos nas últimas décadas ou mesmo em tempos mais recuados da história do Porto. Todavia, a amplitude e gravidade dos problemas e talvez sobretudo a escala diferente – por fragmentação e alargamento do território de habitação – permite identificar sinais de uma conflitualidade de base territorial que nos deve preocupar especialmente. Embora correndo os inevitáveis riscos associados à simplificação – todavia necessária para facilitar a compreensão – propõe-se uma abordagem ao entendimento destes conflitos de base territorial a partir de três chaves de leitura que contrapõem o centro à periferia; o lado oriental ao ocidental e os fragmentos de (pós-)modernidade aos espaços de indiferença.

De acordo com a primeira perspectiva, a oposição centro-periferia pode ser vista numa dimensão social, mas igualmente económica e talvez sobretudo na desigual capacidade de afirmação de (ou adequação à) modernidade. De facto, apesar das apostas políticas e dos fortes investimentos realizados no Centro Histórico e na Baixa do Porto, como os associados ao Projecto Municipal para a Renovação Urbana do Centro Histórico do Porto (CRUARB) e à Sociedade PORTO 2001, com consagração como Património da Humanidade de permeio, a área central da cidade tem vindo a denotar sinais cada vez mais evidentes de perda de atracção, registáveis pelo menos desde finais da década de 80³, hoje traduzidos já numa visível e alargada decadência do edificado, com elevada taxa de desocupação, e numa estagnação/decadência dos negócios e da notoriedade/prestígio de grande parte dos estabelecimentos, mesmo os consagrados às actividades emblemáticas, como o comércio retalhista e a banca. Numa espiral de desvalorização e decadência, a partir de níveis extremamente altos de centralidade económica⁴, a Baixa vê diminuído o seu prestígio e ser-lhe associada uma percepção de insegurança, antes apenas relacionada com a área a sul do eixo Trinta e Um de Janeiro-Clérigos, e diminuído o seu prestígio, especialmente como área onde surgem novidades e ocorrem encontros potencialmente interessantes, donde o consequente afastamento de boa parte dos seus frequentadores esporádicos.

Pelo contrário, em volta do tecido consolidado da cidade, verifica-se o aumento da acessibilidade de âmbito metropolitano e regional – o efeito da VCI e do conjunto de IPs e ICs construídos nos anos 80 e 90 foi fortíssimo –, sobretudo para a população motorizada, a maioria e a generalidade dos que possuem maior poder de compra, enquanto o centro se torna “de acesso mais difícil e cada vez mais abandonado nas deslocações diárias e ocasionais dos

³ Ver a esse propósito, “O comércio e a cidade do Porto: transformações recentes, tendências e perspectivas”, artigo incluído nas páginas 19 a 25 do n.º 17 da revista *Sociedade e Território*, editada no Porto pelas Edições Afrontamento, em 1990.

⁴ Note-se que em 1972 a área central (unidade de ordenamento L3 do PDM do Porto) sediava um total de 3428 estabelecimentos, representando 34,9% do total e incluindo cerca de metade dos que se destinavam à venda de artigos de vestuário e outros artigos de uso pessoal (*O comércio na cidade do Porto: uma abordagem geográfica*, Porto, FLUP, 1993, polic.). Em 1991 o total havia aumentado para 3818 estabelecimentos, mas a sua representatividade tinha diminuído – para 26,8% – e algumas das actividades mais “centrais” tinham já a maioria dos estabelecimentos localizados em outros locais da cidade, com destaque para a Unidade de Ordenamento N (Boavista).

cidadãos metropolitanos, senão – quase só? – para os que aí residem ou trabalham ou os (também cada vez menos) cujos hábitos os ligam ainda a determinados estabelecimentos ou locais de frequência. Numa lógica que alguns (como Ascher) levam a admitir como sendo de inversão de centralidades, com o centro a tornar-se periferia e a periferia a adquirir centralidade nas nossas vidas de cidadãos metropolitanos, outros (como eu próprio), recorrendo à imagem do donute, vêem a possibilidade de no Porto ocorrer algo de pouco comum nas cidades europeias, como seria a constituição no “velho centro” de um “buraco”, pela sua transformação num espaço abandonado, degradado e inseguro, afastado da vida da generalidade da população metropolitana, sobretudo daqueles que possuem maior mobilidade, capacidade de compra e possibilidade de escolha dos seus territórios, seja para residir, trabalhar, fazer compras, procurar serviços, ou despende tempo de lazer.

Embora a dimensão do donute seja (ainda?) excessiva, por comparação com o que se passa nalgumas cidades americanas, segue crescendo o diferencial “centro-periferia”, seja entre o tecido histórico e espaços de maior dinâmica de transformação, seja à escala do Grande Porto, por exemplo em relação ao balanço de ganhos e perdas entre o Porto e os municípios envolventes de população residente e estabelecimentos industriais e de comércio e serviços. Mas não foi apenas os hipermercados e os grandes centros comerciais – importantes sem dúvida na constituição de “novas centralidades” –, nem apenas o abandono da indústria do Porto e a criação de parques empresariais em espaços antes vistos como periféricos que permitiram afirmar novos territórios, face a um tecido central envelhecido e com sinais de exaustão. Também a dimensão política, decorrente do aumento do número de residentes e eleitores, dos recursos provenientes da fixação de empresas e da dinâmica construtiva e associada à notoriedade de alguns autarcas, fez com que concelhos vistos como (e ainda ditos) periféricos se tenham tornado de facto centrais na atracção de residentes e utilizadores esporádicos, na captação de investimentos públicos e privados e na definição de acordos entre o local e o nacional.

Na segunda dimensão, já muito se disse a propósito de uma oposição entre o lado ocidental e oriental⁵ e à importância para a sua compreensão da leitura do percurso histórico. De facto, esta dualidade remonta pelo menos ao tempo da fixação dos “ingleses” entre as Virtudes e o Campo Alegre e consolida-se e afirma-se sob novos matizes ao longo dos séculos XIX e XX, designadamente com a multiplicação de vivendas entre a Boavista e a Foz e a expansão das “ilhas” e da habitação de baixo custo da Sé para Bonfim e Campanhã. Embora simplifique (como antes se disse) e não possa fazer esquecer contrastes observáveis a outras escalas, por exemplo entre áreas residenciais estruturadas pela Rua das Antas e pela Avenida dos Combatentes (a este), ou pela Avenida Marechal Gomes da Costa e pela Rua do Túnel (a oeste) e, desde logo, a heterogeneidade dos habitantes de cada um destes arruamentos, esta

⁵ Desde Júlio Dinis – que em *Uma Família Inglesa* realça a distinção entre o bairro ocidental, dos ingleses, e o oriental, dos brasileiros – aos consultores/coordenadores do Plano Director Municipal do Porto, passando por alguns contributos meus, como em *Poder e poderes na Área Metropolitana do Porto* (Porto, CENPA/U.P., 1996, pp. 119-124) e nos estudos prévios do *Plano de Urbanização de Gondomar-Valbom* (1995), ou no n.º 8 da revista *O Tripeiro* de 1996, editado pela Associação Comercial do Porto (*Campanhã e Gondomar: a leste do desenvolvimento, a nascente do Porto*).

oposição existe e condiciona atitudes da generalidade das populações e em especial dos responsáveis políticos. Note-se, a este propósito, as diferenças nas acções, na sua notoriedade e consequências, quando se trata da valorização de linhas de água (Ribeira da Granja *versus* Rio Tinto ou Rio Torto) ou das frentes do Douro (ver as diferenças na margem direita do Douro, a jusante e montante da Ponte de D. Luís I) ou até a estigmatização de pessoas, a partir de dimensões territoriais de residência, seja em associação com o “efeito bairro social”, como será o caso para os bairros de S. João de Deus, Cerco do Porto e Lagarteiro, seja territórios de génese ilegal (a exemplo do que se passa em/face a S. Pedro da Cova, já no concelho de Gondomar⁶).

Mas a oposição não tem apenas uma dimensão social, associada ao estatuto da maioria dos residentes, numa diferença comprovada, por exemplo, na dimensão média dos alojamentos licenciados nas últimas décadas (ver estudos para o PDM do Porto). Tem igualmente uma evidente tradução económica no valor do solo – vejam-se as estatísticas publicadas em vários jornais sobre o preço de venda de andares e estabelecimentos – e nas actividades que se fixam de um e outro lado, o que é especialmente evidente no interior do município do Porto, por exemplo no contraste entre o elevado número de estabelecimentos de artigos de luxo (joalharias com peças de marca e estabelecimentos de venda de automóveis desportivos e de marcas de maior custo unitário) na Avenida da Boavista, Avenida de França e algumas artérias próximas, face à sua quase completa ausência nas freguesias de Bonfim e Campanhã.

Esta oposição este-oeste é igualmente visível à escala do Grande Porto, designadamente a partir dos dados das deslocações casa-trabalho referidos a 2001 e que evidenciam uma forte dependência de Gondomar e Valongo, face a concelhos que retêm grande parte dos seus residentes (Porto, Vila Nova de Gaia e Matosinhos) e/ou são fortemente atractivos para concelhos vizinhos (Porto, Maia e Matosinhos). De resto, adquire igualmente outras dimensões, sejam sociais, com a multiplicação das vivendas e andares de luxo junto da costa, por contraponto com o maior número e dimensão dos bairros sociais e conjuntos de construções feitas aos abrigo de contratos de desenvolvimento habitacional no interior da metrópole, sejam económicas, na afirmação de unidades de comércio, restauração e dos serviços os mais diversos e de estatuto elevado em Matosinhos e Leça da Palmeira ou de Lavadores a Espinho, por contraponto a uma menor dimensão económica e menor prestígio associado à larga maioria das unidades funcionais que povoam as freguesias do interior, mesmo as mais urbanas, como Ermesinde, Valongo, Fânzeres, S. Cosme de Gondomar, Valbom, Avintes e Oliveira do Douro.

Por último, na procura de um outro modelo de cidade – que alguns afirmam pós-moderna – e que, tudo indica, se irá construindo aos poucos sobre a (e a par da) preexistente, registre-se a emergência e proliferação recente de fragmentos de cidade, desconectados da envolvente, de que avultam como exemplo, na dimensão residencial, o condomínio fechado e vigiado, com serviços comuns tendencialmente mais diversificados e sofisticados e, na dimensão comercial, o mega-centro com grandes, médias e pequenas lojas e também estabelecimentos de

⁶ Veja-se a este propósito Márcia Sousa – *Condição periférica em contexto metropolitano: o caso de S. Pedro da Cova*, dissertação de mestrado em Planeamento Urbano e Regional pela FLUP (Departamento de Geografia), 2003, polic.

actividades outras que não apenas de retalho, numa crescente complexidade que reproduz já não só o “velho centro” como também boa parte do que a cidade oferece, nas suas praças (da alimentação) e ruas, com serviços públicos e privados (lavandaria, correios, polícia...), espaços de animação cultural, recintos de lazer e prática desportiva e até locais de oração e prática religiosa. A par destes centros de comércio, mas também de refeição, encontro e lazer, outros espaços do mesmo tipo se afirmam pela sua importância crescente na vida de um número cada vez maior de pessoas e especialmente das que detêm maior poder de compra e influência, constituindo igualmente como que “ilhas”, já que, como estas, se afirmam como descontínuos face à envolvente (e voltados para dentro qual casa árabe), relacionando-se entre si por diversos canais (ou tubos), os principais eixos rodoviários de escala metropolitana, os quais permitem relações que transformam todo o espaço envolvente num imenso “oceano” de indiferença que importa apenas atravessar o mais rapidamente possível, seja entre a casa e o local de compras, a reunião de trabalho e a refeição de negócios, ou a feira internacional e o aeroporto.

Neste território, vivido sobretudo pelos que praticam um “zapping” urbano permitido pela relativa liberdade de horários, pelo poder de compra e pelo automóvel, o espaço privado afirma-se cada vez mais em contraponto ao espaço público. Daí que muitos dos que mais têm voz reclamem mais pela duplicação de vias rápidas e pela melhoria dos nós de relação intrametropolitana do que pela construção de passeios ou pela pavimentação e regularização de ruas (excepto talvez junto de suas casas) e, embora lamentem nostalgicamente o abandono do tecido mais antigo, passem semanas ou mesmo meses sem lá ir e nem sequer o conheçam para lá das ruas principais, afastando-se da cidade enquanto espaço de encontro e de mistura. É neste quadro que alguns falam no rápido desaparecimento do espaço público, ou pelo menos na sua desvalorização como espaço de uso e de encontro, enquanto outros, mais optimistas, preferem salientar a qualidade dos novos espaços de sociabilização, por exemplo os centros comerciais, e lembram que em regra, como a televisão face ao rádio, ou o MP3 face ao CD, as novidades não substituem o que antes existe, antes aumentam a possibilidade de escolha, pelo menos para os que podem escolher.

Descoordenação no planeamento e gestão

No Grande Porto, a falta de coordenação entre municípios, em grande parte devida à incapacidade política de responder ao desafio colocado pela instituição da Área Metropolitana do Porto em 1991, tem efeitos evidentes relativamente ao agravamento dos conflitos a que antes fizemos referência, como também ao abandono dos espaços de fronteira entre municípios e, sobretudo, à dificuldade de implementação de projectos plurimunicipais de maior envergadura.

No primeiro dos casos, entre vários exemplos possíveis, lembre-se, em relação ao conflito centro-periferia, a contradição entre a política de recuperação do edificado com destino à

habitação perseguida no Porto e a oferta desmesurada de habitação a baixo custo em Valongo ou Vila Nova de Gaia, com o duplo desperdício resultante da ausência de uma política de habitação coordenada que se traduz no vazio resultante do abandono dos prédios do tecido histórico e de uma sobreconstrução orientada pela especulação imobiliária na “periferia”.

Na dicotomia este-oeste, realce-se, por exemplo, o que ocorre com o Programa Polis, em que a ausência da definição de prioridades metropolitanas levou a privilegiar, pelo menos num primeiro tempo, os espaços de litoral, já de si mais valorizados e com maior qualidade urbanística e ambiental, na frente de mar de Matosinhos, Porto e Vila Nova de Gaia, o que é evidentemente questionável, em especial nalguns casos, como o da construção de um muito falado “edifício transparente” ainda à espera de uso, ou o da reestruturação dos jardins do passeio marítimo junto da Avenida de Montevideu, face ao tanto que urge fazer em pedaços suburbanos existentes um pouco por todo o lado, mas com especial evidência nos municípios de nascente (Valongo e Gondomar).

Na lógica de “ilhas” e “oceanos”, considere-se a forma completamente desregrada como se têm multiplicado os condomínios fechados, preenchendo alguns dos terrenos com melhor qualidade paisagística e inserção urbanística, segundo uma lógica de auto-segregação que pode ser vista como de negação da cidade, ou de reinvenção de uma cidade medieval murada e amedrontada, de discutível interesse para a cidade de todos que se deve pretender construir. No entanto, a determinação dos capitais privados, a procura animada por sofisticadas campanhas de *marketing* e a ausência de um poder administrativo forte e espacialmente alargado, tem facilitado uma segregação de que as próprias autarquias são muitas vezes promotoras, por exemplo na reprodução dos piores exemplos de bairros sociais, com verbas disponibilizadas ao longo da última década pelo Programa Especial de Realojamento (ver casos de S. Pedro da Cova, Valbom e Fânzeres, em Gondomar, ou de Perafita, em Matosinhos, por exemplo).

Os espaços de fronteira são “naturalmente” espaços menos valorizados e mais esquecidos, já que a sua condição periférica (pelo menos em termos administrativos) dificulta a priorização de investimentos autárquicos e facilita que aí se localizem alguns dos equipamentos menos bem vistos pela generalidade das populações. 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.

Nos espaços de fronteira são também particularmente bem visíveis as descoordenações e contradições face à irrelevância das instituições supramunicipais e à quase total ausência de diálogo intermunicipal. Como já se procurou demonstrar⁷, esses 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

⁷ Ver Fernando Amadeu Gomes – *Centralidades e periferias em torno da cidade do Porto: (des)encontros de política e planeamento urbano*, dissertação de mestrado em Planeamento Urbano e Regional apresentada no Departamento de Geografia da FLUP em 2003 (polic.).

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. 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, com separação de candidaturas a Património da Humanidade, desencontro nas propostas para lançamento (ou inauguração) de novas pontes e políticas distintas face ao tecido histórico, centradas sobretudo na recuperação para a habitação a norte e na renovação direccionada para a procura esporádica a sul.

Para lá da falta de coordenação plurimunicipal e dos seus efeitos sobre o território, na acentuação dos conflitos ou das contradições junto das fronteiras, ressalte-se a ausência de uma política verdadeiramente supramunicipal que deve ser vista como indispensável quando se sabe que a relação populacional e espacial entre o município central e os seus vizinhos é bem mais desfavorável para a cidade-centro do que em Lisboa ou noutras metrópoles europeias. Claro que, por si só, a coordenação de políticas entre municípios não resolve tudo. Até porque é já preocupante o nível de complexidade e de resultante cacofonia 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 privatização de funções públicas, quer a nível central, quer a nível 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).

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.

Sobre indefinições, o mais fácil é levantar questões, por exemplo a propósito das “próximas prioridades” da rede: a segunda linha para Gaia irá até onde e obrigará ou não a uma nova ponte, que servirá também (ou não) para o transporte ferroviário de bitola europeia (o chamado TGV)? Para Gondomar, a linha faz um longo V invertido que obriga a 20 estações entre Campanhã e S. Cosme, ou ainda se está a tempo de avançar para um percurso que pode ter menos de metade da distância e servir mais pessoas, embora apresente dificuldades técnicas, deixando a ligação Rio Tinto-S. Cosme para mais tarde? Valongo também terá metro, embora

já tenha comboio? E quando se fará uma linha não “portocêntrica”, aproveitando a Estrada da Circunvalação ou num anel que lhe seja exterior?

Todas estas questões levantam o problema das insuficiências de planeamento ou do seu desligamento da decisão política, sobretudo quando as propostas são confrontadas no dia-a-dia com os apetites deste ou aquele autarca, porventura por vezes coincidentes com interesses associados a este ou aquele empreendimento imobiliário ou comercial, enquanto os percursos, nalguns tramos, acabam por parecer melhor desenhados para eléctrico ultraligeiro do que para metro, tantas as curvas e contracurvas, com graves prejuízos nas distâncias percorridas e mais ainda nos tempos despendidos na deslocação.

Sobre desperdícios, lembre-se que a criação de uma nova ligação Boavista-Matosinhos, agora pela Avenida da Boavista, aprovada pelo Governo em 2003, criará uma evidente duplicação de linhas, com serviço a áreas residenciais com reduzido número de potenciais utilizadores (o automóvel dificilmente será substituído pelo metro pelos residentes de Marechal Gomes da Costa, por exemplo) e não é difícil prever uma diminuição na procura da linha que assegura já a mesma ligação, via Senhora da Hora. Talvez que esta linha seja a forma fácil de combater um desperdício com um outro, dando uso ao número exagerado de composições já adquiridas pela Metro do Porto (22 das 35 estavam habitualmente paradas na Estação de Custóias, em Dezembro de 2003), a pensar na abertura da linha da Póvoa, para onde afinal irão composições diversas das que circulam no interior do Grande Porto e que aí aproximam o metro do comboio, que um reputado especialista de transportes classificou de “3 em 1”, já que o metro se vê obrigado a prestar serviço como transporte ferroviário pesado, ligeiro e ultraligeiro.

Elementos para uma proposta direccionada à actividade comercial

Face ao quadro antes traçado, toma-se como evidente, e crescente, a necessidade de afirmação supramunicipal e de coordenação intermunicipal. Esta necessidade traz consigo um problema político, para o qual se deve encontrar uma resposta política, a qual deve ser a da legitimação por eleição directa de uma administração que possa zelar pelos habitantes do Grande Porto, o que só será possível através da constituição de um nível intermédio entre Estado Central e Estado Local, sem que tal obrigue ou impeça a consideração de um outro, correspondente às regiões administrativas (como sucede em França, por exemplo).

Não foi por aí o Governo, 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 se resolvem as questões da legitimidade democrática, ao excluir-se 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 poder tardar), a transferência de competências fica sempre sujeita a “contratualização com o Governo, obedecendo a contratos tipo com a definição de custos padrão”.

Entre os muitos temas em que é urgente a definição de orientações políticas e de instrumentos de ordenamento territorial, realça-se desde logo o ordenamento do território e relembra-se o que se disse a propósito do metro, a que se acrescentam todos os inconvenientes no dia-a-dia de muitos milhares de pessoas que resultam da ineficiente articulação modal dos transportes. Mas, o que nos propomos tratar é do comércio, a propósito da necessidade de orientar a sua estrutura e distribuição espacial na recomposição territorial da metrópole.

Parte-se da compreensão da falência do modelo de centro único e da consideração de uma “revolução comercial” que transformou drasticamente o panorama comercial no Grande Porto ao longo das últimas duas décadas. No essencial, o diagnóstico obriga a considerar um espaço comercial em crise, o centro dito tradicional que corresponde ao espaço que se afirmou como central na cidade industrial a partir de meados de Oitocentos, o que é sobretudo visível no Porto e com menor acuidade em Matosinhos. Este declínio é também o de uma forma comercial, o comércio dito tradicional, ou seja, o comércio de pequena dimensão, independente e situado à face da rua, acompanhada da de outros formatos que emergiram com a cidade industrial, por oposição às formas antes prevalentes.

Num primeiro momento, o aumento generalizado do poder de compra e a abertura dos mercados europeus e mundiais favoreceram o aparecimento de novas formas (os hipermercados, o *franchising*, o *discount*, ...), assim como a emergência de novos locais de consumo (sejam centros comerciais, sejam novas polaridades, como na Boavista ou junto da nova Câmara de Matosinhos), sem especiais reflexos no comércio preexistente, à excepção do sector alimentar. Posteriormente, com o desfasamento entre o ritmo acelerado do aumento da oferta e o ritmo moderado de aumento do consumo, foi-se acentuando o “encolhimento” do comércio preexistente, com a diminuição do peso relativo dos estabelecimentos de “comércio tradicional” e a redução do espaço comercial do “centro tradicional”, com realce para a Baixa do Porto, que mantém hoje a procura que tinha quase só na metade sul de Santa Catarina, onde se veio a localizar a primeira loja Zara fora de Espanha, um centro comercial de centro de cidade (Via Catarina) e mais tarde uma loja FNAC.

Acentuou-se ao longo da última década o esvaziamento do centro e a afirmação da periferia. As “ilhas de consumo” que agregaram velhos hipermercados a complexos centros comerciais afirmaram-se como potentes ímanes na atracção das pessoas, em locais periféricos face ao antigo centro, mas facilmente acessíveis para o conjunto da metrópole. Em simultâneo, a concentração empresarial no comércio fazia o seu caminho, a par de uma redução de marcas que permitiu aproximar do consumidor artigos e conceitos de todo o mundo, tornando os espaços comerciais mais próximos entre si e sobretudo mais parecidos, num empobrecimento das paisagens que faz com que diversas ruas, como a já referida Santa Catarina, se assemelhem a uma qualquer rua de um qualquer centro de cidade ou mesmo a uma “rua” de centro comercial (só falta mesmo cobri-la, como propõem alguns), enquanto os centros

comerciais todos nos pareçam afinal idênticos entre si, nos mais diversos lugares do mundo, apesar (ou por causa?) da sua diversidade e profusão de elementos decorativos.

Nos conflitos decorrentes da revolução comercial, salientou-se a guerra contra a abertura de hipermercados ao domingo (mantendo-se todavia os centros e galerias comerciais abertos!) e notou-se uma oposição das autarquias que aceitaram grandes superfícies comerciais (Vila Nova de Gaia, Matosinhos e Maia) relativamente às outras (Porto, Valongo e Gondomar), do que resultou uma litoralização e periferação do grande comércio, com importantes efeitos na organização do espaço urbano dos nossos dias e discriminação de base territorial dos consumidores, a que não faltaram algumas notas de ridículo, como a instalação do centro comercial MaiaShopping bem junto ao limite com Ermesinde (concelho de Valongo), ou a proliferação em Gondomar de superfícies comerciais que, em 3 casos, apresentam em projecto uma área de venda de 1999m², ou seja, 1m² menos que o limiar mínimo que a lei determinava para um estabelecimento ser considerado uma grande superfície.

Recentemente, a descoordenação adquiriu outras notas. Por exemplo, na luta da Associação dos Comerciantes do Porto contra a abertura de um espaço comercial nas Antas, ao mesmo tempo que esta se recusa a assinar o protocolo que permitiria, já em 2001, associar-se à Sociedade Porto 2001 na promoção de apoios financeiros aos comerciantes da Baixa e às obras de requalificação realizadas ao abrigo do PROCOM (Programa de Apoio à Modernização do Comércio), ou que nada diz de um espaço comercial ainda maior que abriu em finais de 2003, logo do outro lado da Circunvalação, apesar de não possuir os acessos a que se obrigou antes da inauguração.

Ultrapassado definitivamente o tempo em que se acreditava que o comércio era um mero acompanhante do planeamento e que não se devia apoiar uma actividade que não estava incluída entre as vistas como “produtivas” (talvez por isso o turismo fosse visto como uma indústria...) e tinha reduzido impacto territorial, importa agora aprofundar a incorporação do comércio na reflexão e intervenção sobre a cidade. No caso do Grande Porto como noutros locais, a tomada de medidas de política para o comércio deveria obrigar antes de tudo ao reconhecimento da actividade segundo a perspectiva da oferta, para saber o que temos (note-se que o Cadastro Comercial é para o efeito totalmente imprestável por completa falta de rigor), e segundo a da procura, para melhor conhecer os consumidores e os seus comportamentos, opiniões e expectativas face à oferta existente.

A par dos primeiros trabalhos de reconhecimento, propõe-se o início do processo de construção de uma Carta de Ordenamento Comercial, tendo por primeiro objectivo estabelecer, em torno da construção de um diagnóstico e da definição de objectivos, o diálogo entre os representantes autárquicos e das instituições ligadas ao sector, uns com os outros e entre si, com representantes políticos de todas as autarquias e os que representam o comércio independente, dito “tradicional”, e o “outro”, dito “moderno”. O processo de construção da carta deveria realizar-se em articulação com um tão desejável como necessário plano estratégico e com os diversos instrumentos de ordenamento do território entretanto em concretização. Nela, deveriam ser definidos os equilíbrios desejáveis entre diferentes tipos de oferta e diferentes

espaços comerciais, atendendo-se aos interesses associados ao reforço da coesão territorial e à sustentabilidade do conjunto. Devia procurar-se evitar, particularmente, as tendências cumulativas e desequilibradoras que levam a que a construção de um primeiro grande complexo comercial tenha por consequência o aumento da capacidade de vias e nós de ligação, para permitir responder à procura acrescida, a qual favorece o aparecimento de nova estrutura de consumo ou serviços, com aumento da procura viária e consequente reforço viário: veja-se o caso da duplicação de vias e do desnivelamento de nós, enquanto se reforça o efeito de atracção metropolitana, no IC1 entre o nó de Francos e a Exponor, com prolongamento ao aeroporto, na Maia, e ao complexo Nassica, já em Vila do Conde, o que leva a legitimar a consideração (e urgência!) por uma nova via norte-sul, como “variante” interior ao IC1 (igualmente não portajado, claro!).

Com a carta em curso, importaria definir áreas para as quais deveriam ser realizados planos de intervenção prioritária, ou seja, instrumentos de elaboração rápida, orientados para a ação, os quais, à imagem dos projectos de urbanismo comercial, deveriam estabelecer os termos em que eram direccionados apoios para a beneficiação do espaço público e para a modernização dos estabelecimentos em áreas de concentração comercial vistas como estrategicamente importantes⁸.

Relativamente a áreas de maior expressão geográfica e densidade comercial, com predomínio de comércio independente, como a Baixa do Porto, a área em torno da Rua de Brito Capelo ou do Jardim Basílio Teles em Matosinhos, ou para o centro de Valongo e de Gondomar, o Largo dos Aviadores ou a Avenida da República em Gaia, por exemplo, haveria que aproveitar-se a experiência britânica da gestão de centro de cidade, com a riqueza decorrente da diversidade de situações e soluções adoptadas em muitas das cidades de diversos países da União Europeia, que associam, quase sempre, responsabilidades no acompanhamento da resolução de problemas comuns ao comércio (como aspectos ligados à circulação e estacionamento, à segurança e à limpeza) com outras direccionadas para a concretização de medidas colectivas (promoção, animação comercial, definição de horários, guarda de crianças, serviços de entrega no domicílio...).

Complementarmente, a entidade responsável pela coordenação de políticas no Grande Porto e pela concretização de medidas de alcance supramunicipal, deveria definir orientações relativamente às grandes superfícies e aos horários do comércio, ouvida a equipa técnica que elabora a carta comercial e o conjunto de elementos que acompanham a sua concretização.

Faria falta ainda, entre outras medidas possíveis e a estudar caso a caso, a identificação de sectores prioritários de comércio a apoiar, por exemplo para adopção de medidas de incentivo à criação ou modernização de estabelecimentos de venda de determinados produtos (de maior procura pelos visitantes, com maior incorporação de mão-de-obra local, com maior articulação com tecnologia produzida pela Universidade do Porto, ...). Poder-se-ia ainda considerar o apoio à recuperação e manutenção de unidades a identificar como “património comercial

⁸ Tal como se fez em trabalho realizado para a Câmara Municipal de Matosinhos, realizado com Carlos Ribeiro, o qual contou neste domínio com o contributo do arquitecto, tendo-se concretizado com Rui Mealha programas locais específicos para quinze diferentes espaços urbanos que apresentavam especial concentração e interesse comercial.

metropolitano”, onde se incluíam eventualmente algumas “mercearias finas” como a Pérola do Bolhão, ou outras “pérolas” esquecidas e perdidas, notáveis pela sua arquitectura exterior e interior e representativas de um certo período e de um certa forma de estar no comércio.

Poderia (deveria...) ainda ousar-se enfrentar o que julgo ser o principal impedimento à natural substituição das empresas, conduzindo muitos novos empresários para os centros comerciais e mantendo em estado praticamente vegetativo muitos estabelecimentos, alguns dos quais vão fechando nos últimos anos, por força do aprofundamento da crise: o baixo custo do arrendamento (e a conseqüente prática de trespasse) e a falta de transparência fiscal. Com números reais e em economia aberta e competitiva, acautelados alguns casos de necessário enquadramento social, poder-se-ia então, no Grande Porto, como ocorre com completa naturalidade nas aglomerações urbanas francesas ou alemãs, definir taxas diferenciadas a aplicar ao comércio, consoante a localização dos estabelecimentos comerciais, atendidos o tipo de actividade, o volume de negócios e as orientações associadas à política de ordenamento do território. Para tanto, e mesmo para pouco do muito que se propõe, é necessário, bem o sabemos, uma verdadeira revolução, desde logo de mentalidades... Em contrapartida, nada fazer, ou esperar que cada associação de comerciantes, ou cada câmara resolva por si mesma os problemas, significa pactuar com o aprofundamento das diferenças entre a cidade real, cada vez mais insegura e desvalorizada, e os espaços privados de uso colectivo, complexos centros de consumo, cada vez mais efémeros. Significa igualmente condescender com uma desvalorização do cidadão-consumidor, na medida em que se atenta contra a diversidade dos espaços e dos tipos de oferta à sua disposição e, muito possivelmente, com o duplo desperdício, com desvantagem para todos, decorrente da reprodução no comércio do que se passou na habitação, com espaços vazios no lugar dos velhos estabelecimentos das ruas comerciais das nossas cidades e espaços desocupados nos novos grandes espaços de consumo (não será a desocupação parcial dos recém-abertos OutletCentre de Grijó, ou Centro Comercial Emporium em Gondomar, um sinal dos tempos?). Entretanto, continuamos a achar que o comércio não merece atenção no ordenamento e na política e que não faz falta exigir medidas de alcance supramunicipal. Na nossa cidade-metrópole extensa e complexa, vamo-nos (alguns) mantendo tranquilos no conforto do nosso automóvel (alguns), numa fila a caminho da Rotunda AEP, a lamentar a notícia de mais um prédio da Baixa do Porto que caiu com as chuvas de Inverno e de mais um centro comercial que por falta de clientes vai ser implodido para dar lugar à construção de um campo de golfe, para o qual estará a ser projectada uma extensão da linha cor-de-laranja do metro, para o que só falta desafectar “uns terrenos” incluídos na Rede Natura e na Reserva Agrícola Nacional...

Referências bibliográficas

- ASCHER, François (1998). *La République contre la ville*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- CACHINHO, Herculano (1999). *O comércio retalhista português na (pós-)modernidade: sociedade, consumidores e espaço*, Lisboa, FLUL, polic.
- CARDOSO, Abílio (1996). *Do desenvolvimento do planeamento ao planeamento do desenvolvimento*, Porto, Edições Afrontamento.
- CLUZET, Alain (2002). *Au bonheur des villes*, La Tour d'Aigues, Editions de l'Aube.
- DESSE, René-Paul (2001). *Le nouveau commerce urbain : dynamiques spatiales et stratégies des acteurs*, Rennes, Presses Universitaires de Rennes.
- DINIS, Júlio (1948). *Uma família inglesa*, Porto, Livraria Simões Lopes.
- DREIER, Peter; MOLLENKOPF, John; SWANSTROM, Todd (2001). *Place matters: metropolitics for the twenty-first century*, Lawrence, University Press of Kansas.
- FAINSTAIN, Susan; CAMPBELL, Scott (ed.) (1996). *Readings in urban theory*, Oxford, Blackwell.
- FERNANDES, José A. Rio (1997). *Porto: cidade e comércio*, Porto, Arquivo Histórico da C.M.P.
- FERNANDES, José A. Rio; CACHINHO, Herculano; RIBEIRO, Carlos V. (2000). *Comércio tradicional em contexto urbano: dinâmicas de modernização e políticas públicas*, Porto, GEDES (Gabinete de Estudos de Desenvolvimento e Ordenamento do Território) / FLUP.
- GASPAR, Jorge (1993). *As regiões portuguesas*, Lisboa, DGDR, 1993.
- HALL, Peter (1998). *Cities in civilization*, Londres, Weidenfeld & Nicolson.
- LACAZE, Jean-Paul (1995). *La ville et l'urbanisme*, Paris, Flammarion.
- MILLER, Daniel et alia (1998). *Shopping, place and identity*, Londres, Routledge.
- PORTAS, Nuno (coord.) (2002). *Políticas urbanas: documento de apoio ao colóquio*, Porto, CEFA.
- MADEC, Annick; MURARD, Numa (1998). *Cidadania e políticas sociais*, Lisboa, Instituto Piaget, 1998 (original francês de 1995).
- MAY, Nicole; VELTZ, Pierre; LANDRIEU, Josée; SPECTOR, Thérèse (dir.) (1998) *La ville éclatée*, La Tour d'Aigues, Éditions de l'Aube.
- MARQUES, Teresa Sá (coord.) (2002). *Sistema urbano nacional: rede complementar*, Lisboa, DGOTDU/ Dep. Geografia FLUP, 2002.
- SALGUEIRO, Teresa Barata (2002). "Cidade, território em mudança", in AA.VV. *Gestão urbana. Passado, presente e futuro*, Lisboa, Parque Expo, pp. 22-33.
- SOJA, Edward (2000). *Postmetropolis: critical studies of cities and regions*, Oxford, Blackwell.

José Alberto Vieira Rio Fernandes é Professor Catedrático do Departamento de Geografia da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, a que actualmente preside. Coordenador do Mestrado em Planeamento Urbano e Regional (2000/2003), é responsável pelas disciplinas de

Geografia Urbana e Geografia da Cidade do Porto da Licenciatura em Geografia, colaborando em diversos cursos de Mestrado e Doutoramento.

Entre os seus trabalhos de investigação e publicações, destacam-se os estudos conduzidos sobre dinâmicas urbanas e sobre a actividade comercial, de âmbito internacional, nacional, regional ou local, dos quais alguns foram especialmente dirigidos para a cidade do Porto. Coordenou ou integrou equipas multidisciplinares responsáveis por vários planos estratégicos, planos municipais de ordenamento do território e projectos de urbanismo comercial.