

O PLANEAMENTO DE CIDADES EM CONTRAÇÃO: O CASO DO PORTO

Sílvia Sousa¹
Paulo Pinho²

RESUMO

No século XXI, as cidades em contração são já um fenómeno comum na Europa, e um pouco por todo o mundo Ocidental. Neste contexto, um dos maiores desafios que se colocam ao planeamento do território europeu é lidar com as consequências dos processos de contração demográfica, económica e física, e planear o futuro das cidades, transformando aqueles processos em inovadoras oportunidades de requalificação urbana. Portugal, tal como a maioria dos países do Sul da Europa, é um país envelhecido, e o Porto, na Região Norte, constitui um caso de estudo privilegiado do fenómeno da contração urbana pela sua notável expressão e visibilidade.

1 INTRODUÇÃO

Ao longo do século XX foi se alicerçando a (falsa) ideia de que as cidades tinham, invariavelmente, um processo evolutivo marcado por um crescimento mais ou menos contínuo e intenso consoante os seus níveis de atratividade e características das suas bases económicas e sociais. Essa crença coletiva teve fortes repercussões nas teorias, nas políticas e nas práticas do planeamento urbano e regional, todas elas orientadas para o fomento ou o controlo daqueles processos de crescimento. A expansão urbana e metropolitana era um dado adquirido. Restava ao planeamento conformar aquela expansão ou fomentá-la quando julgada incipiente ou insuficiente para os desígnios de quem politicamente as dirigia.

Mais recentemente, no entanto, investigadores em vários quadrantes geográficos começaram a constatar que nem todas as cidades têm tendências de expansão mas, pelo contrário, algumas exibem persistentes sinais de contração, quer em termos populacionais, quer mesmo em termos físicos. As por nós chamadas “*cidades em contração*” (do inglês *shrinking cities*) tornaram-se gradualmente um foco de atenção para investigadores e técnicos de planeamento do território um pouco por todo o mundo. Durante os últimos onze anos, e à medida que a investigação descobria a contração urbana como uma lacuna de investigação, inicialmente mal apreendida e compreendida, desenvolveu-se um corpo de conhecimentos inter e transdisciplinar sobre esse fenómeno (Kabisch *et al.*, 2006). Os planeadores alemães

1. Investigadora de pós-doutoramento e membro integrado do Centro de Investigação do Território, Transportes e Ambiente (Citta) da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (Feup). *E-mail*: <silviavila@gmail.com>.

2. Professor catedrático e diretor do Citta da Faculdade de Engenharia da Universidade do Porto (Feup). *E-mail*: <pcpinho@fe.up.pt>.

foram os percursos do debate atual e estão, segundo Pallagst (2008), na iminência de desenvolverem uma verdadeira “escola alemã” sobre contração urbana.

O projeto Cidades em Contração (*schrumpfende städte*, em alemão), uma iniciativa financiada ao longo de três anos pela Fundação Cultural Federal alemã (2002-2004) é exemplo disto. Este projeto de investigação, e a respetiva exposição, procuraram difundir o debate sobre as cidades em contração na Alemanha, abordando novas questões e perspectivas e colocando os progressos feitos na Alemanha Oriental em um contexto internacional – juntamente à Grã-Bretanha, a Rússia, os Estados Unidos e o Japão. O projeto envolveu várias disciplinas artísticas, de *design* e de investigação, procurando estratégias de ação. Para obter um panorama global, o projeto avaliou dados populacionais históricos de mais de 8 mil cidades, com mais de 100 mil habitantes, no período 1950-2000 (Oswalt e Rieniets, 2006).

Em 2004, a Rede Internacional de Investigação sobre Cidades em Contração (SCiRN™, do inglês Shrinking Cities International Research Network) foi fundada por académicos visitantes no Instituto de Desenvolvimento Urbano e Regional da Universidade da Califórnia, em Berkeley, nos Estados Unidos. A SCiRN é um consórcio mundial de estudiosos e especialistas de várias instituições que desenvolvem, em comum, atividades de investigação sobre as cidades em contração, em um contexto global. Uma equipa internacional de investigadores está atualmente a investigar experiências e estudos de caso dos Estados Unidos à Austrália (Pallagst, 2005), incluindo Portugal e Brasil, entre outros países.

Em 2009 teve início a ação TU0803 *cities regrowing smaller* (Cires) financiada pela União Europeia (UE) no quadro dos chamados projetos Cost.³ Com conclusão prevista para o final do corrente ano, o principal objectivo deste projeto de intercâmbio científico é promover o conhecimento interdisciplinar sobre estratégias de regeneração em cidades em contração na Europa. A correspondente rede de investigadores, constituída por 65 académicos oriundos de 26 países, pretende agir como uma catalisadora de soluções inovadoras para lidar com as alterações demográficas e o declínio urbano, promovendo a troca de conhecimentos científicos por toda a Europa e estimulando a emergência de ideias originais de transformação destas cidades a braços com fenómenos vinculados de contração. O trabalho tem vindo a ser orientado no sentido da produção de: *i*) uma sinopse da investigação publicada sobre o assunto; *ii*) a construção de uma interface teoria-prática sobre estratégias de regeneração; *iii*) a produção teórica e a comunicação interdisciplinar; e *iv*) a constituição de uma base de dados de estratégias de resolução de problemas e de melhores práticas de planeamento.

O ano de 2009 foi também o ano de início do projeto *shrink smart*,⁴ designado a Governança da Contração no Contexto Europeu (em inglês The Governance of Shrinkage within a European Context). O projeto estuda as políticas e os sistemas de governação em diferentes tipos de regiões urbanas em resposta aos desafios da contração. O *shrink smart* apoia-se em estudos de caso comparativos de sete regiões urbanas europeias (Alemanha, Grã-Bretanha, República Checa, Polónia, Romênia, Ucrânia e Itália) e tem como objectivo analisar as trajetórias de contração, bem como os desafios que estas constituem para o planeamento e para a governação.

À data, estas são, em nosso entender, as quatro iniciativas internacionais mais importantes no campo da contração urbana, mas inúmeros autores têm vindo a chamar atenção para a

3. European Cooperation in Science and Technology.

4. O projeto *shrink smart* é um projeto conjunto de investigação financiado pelo 7º Programa Quadro/Ciências Socioeconómicas e Humanidades da Comissão Europeia.

dimensão e o alcance desse fenômeno, que tanto se pode manifestar a uma escala macro, quanto a uma escala micro.

De acordo com Kabisch *et al.* (2006), a fase recente de contração urbana começou em 1945, no seguimento da Segunda Guerra Mundial, quando o crescimento urbano foi progressivamente substituído em muitos países por processos de estagnação e/ou contração. O *Atlas of Shrinking Cities* (Oswalt and Rieniets, 2006) põe em evidência que mais de um quarto das metrópoles deste nosso planeta contraiu-se nos anos 1990 e que esse fenômeno tem tendência para se intensificar, independentemente da natureza dos processos paralelos de urbanização em curso em muitos países. Kabisch *et al.* (2006) afirmam que a contração urbana, apesar de ter começado em regiões industriais vetustas, como o Norte da Inglaterra, a Escócia, em volta do rio Clyde, a região de Lorraine, na França, ou o *rustbelt*,⁵ na América do Norte, afeta cidades-regiões em todo o mundo, incluindo cidades do Leste Europeu, cidades japonesas e cidades sul-africanas. A Alemanha Oriental é um exemplo notável de contração urbana que está relacionado com as mudanças socioeconômicas dramáticas após o processo complexo de reunificação em 1989.

Em conformidade, Banzhaf *et al.* (2006) afirmam que, nos últimos cinquenta anos, cerca de 370 cidades com mais de 100 mil habitantes terão, de alguma forma, sofrido perdas populacionais de mais de 10%, atingindo, em casos raros, um máximo de 90% (é o caso extremo de Âbâdân, no Irã). Estes autores enfatizam o facto de que, entre 1950 e 2000, o número de cidades em contração aumentou 330%, enquanto o aumento do número de cidades com mais de 100 mil habitantes ascendeu a 240%. Além disso, o número de cidades em contração aumentou mais depressa do que o de cidades que experimentaram crescimento populacional e econômico rápido. As cidades em contração estão localizadas principalmente nos países industrializados ocidentais, especialmente nos Estados Unidos (59), na Grã-Bretanha (27), na Alemanha (26), na Itália (23) e, cada vez mais, em antigos países do Pacto de Varsóvia, como a Rússia (13), a Ucrânia (22) e o Cazaquistão (13). Registou-se igualmente um número acima da média de cidades em contração na África do Sul (17) e no Japão (12).

Wiechmann (2008) argumenta que as cidades em contração aglomeram-se em certas áreas, como o *rustbelt* norte-americano, o Japão e, especialmente, a Europa. No que concerne à Europa, este autor acrescenta que a maioria dos países europeus experimenta uma população cada vez mais envelhecida e migrações internas de áreas menos desenvolvidas para locais mais competitivos. Wiechmann destaca que, entre 1995 e 1999, a maior perda anual de população (em números relativos) foi verificada no Norte da Finlândia, no Centro e no Norte da Suécia, e em grande parte dos estados do Leste e do Centro da Europa. Também ocorreram perdas consideráveis de população no Sul da Itália, no Norte da Espanha, em regiões centrais da França, na Escócia e no Alentejo, em Portugal (EU Commission, 2004 *apud* Wiechmann, 2008).

Wiechmann (2008) também se refere ao projeto europeu *urban audit*,⁶ salientando que, das 220 cidades europeias de grande e média dimensões, 57,00% perderam população no período de 1996 a 2001. Entre estas, o autor chama a atenção para 22 cidades alemãs

5. O "cinturão da ferrugem" é a designação associada ao declínio da indústria americana na década de 1970, quando muitas das fábricas desta região foram fechadas, resultando em uma paisagem de construções abandonadas guardadas apenas por portões enferrujados.

6. Disponível em: <<http://goo.gl/Aes6jS>>.

(notavelmente catorze da parte ocidental da Alemanha e apenas oito da parte oriental), dezanove italianas, onze britânicas e cinco espanholas. Além disso, nos países do Leste e do Centro Europeu, 53 cidades em 67 encolheram. Finalmente, as dez cidades com maior perda relativa, de mais de 1,75% ao ano (a.a.), foram: Halle an der Saale, Frankfurt an der Oder, Schwerin, Magdeburg (todas na parte oriental da Alemanha), Bacau, Cluj-Napoca, Piatra-Neamt, Targu Mures (todas na Romênia) e os casos especiais de Veneza (Itália) e Lisboa (Portugal).

Em suma, os resultados da investigação internacional demonstram que a localização geográfica das cidades em contração difere de país para país (Pallagst, 2008). Por exemplo, temos: uma divisão norte-sul, com retração nas partes do Norte do Reino Unido; contração no centro da França, longe das redes de transporte europeias; uma divisão Leste-Oeste, na contração urbana alemã; e nos Estados Unidos, as cidades do *rustbelt*, as mais afetadas pela retração, como mencionado anteriormente. Além disso, os locais de contração apontados por Pallagst são os países pós-socialistas (Letônia, Bulgária, Romênia, Hungria, Eslováquia, e a parte oriental da Alemanha), os países do Norte (Finlândia e Suécia), e os países do Sul da Europa (Itália e Espanha).

Beauregard (2009) divide os locais de contração também da seguinte forma: antigas cidades industriais, de grande e média dimensões, como Youngstown (Ohio), Erie (Pensilvânia), Flint e Detroit (Michigan), Bridgeport (Connecticut), Camden (New Jersey) e Rochester (New York), nos Estados Unidos; cidades mineiras na Coreia; cidades da Alemanha Oriental; pequenas comunidades no México; centros baseados exclusivamente em recursos naturais na Austrália e no Canadá; e áreas industriais em países como a França e o Reino Unido. Beauregard observa que, mesmo relativamente às ditas cidades ressurgentes, as profundas desigualdades que acompanham a prosperidade são assinaláveis (Fainstein *et al.*, 1992 *apud* Beauregard, 2009; Hamnett, 2003 *apud* Beauregard, 2009; Marcuse e Van Kempen, 2000 *apud* Beauregard, 2009; Montiel *et al.*, 2004 *apud* Beauregard, 2009).

Storper e Manville (2006) constatam que, em geral, as cidades não estão a morrer, mas também não estão a voltar – se por voltar queremos dizer regressar aos dias supostamente despreocupados de densidades extremamente elevadas e indústria pesada. Os autores são realistas, dizendo que as cidades estão em constante evolução, como a maioria dos sistemas complexos, mas que é fácil ver em cada recessão uma crise e em cada retomada um renascimento. Markusen e Schrock (2006) concordam que as cidades de dimensão e importância semelhante podem divergir rapidamente umas das outras e que algumas ver-se-ão ofuscadas por “cidades arrivistas”.

Muitos outros autores debruçam-se sobre o tema da contração ao nível nacional ou transnacional, mas o que interessa reter é que esse fenômeno é intenso e generalizado, independentemente da escala de análise.

A revisão de documentos de política de nível macro, principalmente de origem europeia – por exemplo, da Comissão Europeia, do European Spatial Planning Observation Network (Espan), do Eurocities, ou do United Nations Human Settlements Programme (UN-Habitat) –, demonstra uma consciência relativa, mas crescente, do fenômeno (Sousa, 2010) e uma preocupação especial no que toca ao envelhecimento da população.

De acordo com o relatório *World Population Aging 2009*, publicado pelas Nações Unidas, o envelhecimento da população é sem precedentes, generalizado e duradouro. O envelhecimento da população tem consequências e implicações em todos os aspetos da vida humana,

se não vejamos: economicamente, tem impacto sobre o crescimento econômico, a poupança, o investimento, o consumo, o mercado de trabalho, as pensões, os impostos e as transferências intergerações; socialmente, influencia a composição familiar, as condições de vida, a procura por habitação, as tendências migratórias, a epidemiologia e os serviços de saúde; por último, politicamente, molda padrões de voto e representação política (UN, 2009). Os países em desenvolvimento, em especial, têm menos tempo para se adaptarem às mudanças associadas ao envelhecimento. Por isso, as Nações Unidas consideram urgente tomar medidas para enfrentar os desafios e potencializar as oportunidades que este envelhecimento nos traz.

Embora o centro de gravidade da contração esteja no Ocidente, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, o fenômeno está a disseminar-se por todo o mundo. O número de cidades em contração está a aumentar, apesar de tudo mais rapidamente do que o de cidades em crescimento. A contração não se encontra exclusivamente no Norte, no Centro ou no Sul, no Leste ou no Oeste do globo ou de um país, em cidades ou vilas de grande, média ou pequena dimensão, ou somente em cidades com bases econômicas muito especializadas. Essa tendência vai intensificar-se no futuro, com a Europa a ter uma participação muito pequena no crescimento da população mundial e os países em desenvolvimento a serem cada vez mais afetados. Alguns países devem preparar-se para uma diminuição geral da sua população residente, como parece estar a ser o caso da Alemanha. Um número significativo de países sente já, de forma muito expressiva, o envelhecimento da sua população.

2 ESTRATÉGIAS, ABORDAGENS E RECOMENDAÇÕES

É ainda prematuro avaliar os resultados das políticas de planeamento urbano em cidades com perdas generalizadas da sua população residente. Em vez disso, podemos nos concentrar na análise dos efeitos que a diminuição da população tem tido no planeamento regional e urbano (Sousa, 2010). O propósito não é tanto o de rever exaustivamente abordagens, estratégias e recomendações, como indicado em subtítulo, mas, em vez disso, olhar para a sua interação específica com a contração urbana. Embora o corpo de conhecimentos nesse campo da investigação em planeamento ainda esteja em franco progresso e, portanto, ainda algo fragmentado e sem grande consistência interna, existem mecanismos de renovação em curso (Jessen, 2006) e tentativas de identificação e de descrição de novos campos de ação (Oswalt, 2008).

De um modo geral, olhando para as estratégias, as abordagens e as recomendações que têm vindo a ser seguidas, podemos distinguir claramente dois campos, entre planeamento convencional e planeamento (assumidamente) para a contração. Enquanto o primeiro é reativo e aspira ao (re)crescimento, é negativo em relação à contração e é otimista em relação à mudança da população, o segundo é adaptável e permissível, positivo em relação à contração, e realista e pragmático em relação às oscilações populacionais. Dito isto, constata-se que, naturalmente, uma miríade de estratégias e abordagens tem sido aplicada aos territórios em contração em todo o mundo.

Tendo em conta que o planeamento convencional tem sido a opção preferencial, é complexo distinguir a sua relação com a contração. As abordagens mais comuns têm um âmbito bastante geral e tocam as temáticas mais na “moda”: cultura e indústrias criativas, conhecimento, sistemas de inovação, tecnologias de informação e comunicação, envolvimento e participação das comunidades locais, questões de sustentabilidade ambiental, habitação e regeneração urbana integrada. Nas últimas, podemos encontrar as abordagens mais inovadoras.

As demais abordagens assentam na expectativa de que será possível acionar, uma vez mais, o gatilho do crescimento da população.

As estratégias são diversas: enquanto a estratégia das finanças e a estratégia de atração-retenção são bastante tradicionais, outras estratégias estão preocupadas com a melhor maneira de lidar com a contração, sugerindo modelos, ferramentas e níveis de gestão adequados (propriedades desocupadas, desuburbanização, capitalização social, regionalização). Os resultados mostram que as recomendações são razoavelmente sensatas, focando factores tangíveis, tais como as infraestruturas e a habitação, e factores intangíveis, tais como o envelhecimento da população e as suas implicações para o planeamento (Sousa, 2010).

Não há uma verdadeira mudança no paradigma de planeamento, mas a contração é cada vez mais uma preocupação, especialmente quando nos afeta mais diretamente. Em última análise, mais do que a estratégia em si, talvez a flexibilidade estratégica (Wiechmann, 2008) seja mais importante no que respeita à adaptação à contração, à estagnação, ou a qualquer outra alteração demográfica.

3 PLANEAR EM CONTRAÇÃO: O FALSO PARADOXO

A contração urbana não tem apenas pontos fracos, e mesmo essas fraquezas aparentes podem abrir oportunidades singulares, indisponíveis em contextos de crescimento. Embora este não seja um argumento popular em algumas arenas da política local, o crescimento também tem as suas contrariedades, sobretudo devido à falácia em torno do papel do planeamento. A expansão e a contração urbanas nem sempre são boas, e nem sempre são más. Entretanto, planejar *em* contração não é o mesmo que planejar *a* contração. Assim, estamos diante de um falso paradoxo. O planeamento em contextos de contração não contraria necessariamente o interesse público, mas o planeamento para o crescimento também não o visa sempre; é um processo subordinado a outros aspetos. Em última instância, o paradoxo associado à contração também é válido para o crescimento, que tem as suas desvantagens e que, se levado ao extremo, pode até conduzir ao desastre, como aliás se tem verificado em variadas latitudes (Sousa e Pinho, 2015).

Segundo Sousa e Pinho (2015), no que se refere ao planeamento regional e urbano, contração deverá significar uma mudança de paradigma, não só do planeamento do crescimento para o planeamento em contração, mas sobretudo para o planeamento do desenvolvimento. Os autores defendem que as visões de desenvolvimento subjacentes ao planeamento devem ultrapassar a mera fase de crescimento, para incluir também a contração ou a estagnação como “fases normais” da evolução das cidades. E estas fases, como as outras, devem ser planeadas e geridas. A convicção oposta tem vindo a limitar a ação dos planeadores do território. Além disso, é possível planejar em contração física em condições de crescimento da população, bem como planejar o crescimento em condições demográficas contrastadas, desde que tal seja realista e tenha em conta os recursos disponíveis em cada caso.

Em uma perspetiva clássica, o planeamento deve ser orientado por e continuamente ajustado para uma visão *ideal* (*utópica?*) de cidade, maximizando os efeitos positivos e minimizando os efeitos negativos dos processos de transformação, sejam estes de expansão, de estagnação ou de contração, sempre, aliás, em equilíbrio dinâmico. Obviamente, a noção de equilíbrio muda com a aprendizagem e a aquisição de mais conhecimentos. O planeamento deve ser flexível quanto baste para ser adaptativo às circunstâncias territoriais e temporais sempre em mudança. Infelizmente, este é um desiderato ainda difícil de atingir.

4 O CONTEXTO PORTUGUÊS

Apesar das flutuações, principalmente devido a eventos históricos pontuais, Portugal cresceu demograficamente desde 1864. No entanto, desde a década de 1980 os níveis de fertilidade estão abaixo dos necessários para a substituição das gerações e a taxa de crescimento natural está em declínio constante. Foi também neste período que a linha de tendência de crescimento da população começou a acompanhar o saldo migratório, explicando o crescimento contínuo. As tendências recentes são, em geral, devidas à segunda transição demográfica. Além disso, a última crise financeira expôs uma crise econômica estrutural, e o desemprego que daí tem resultado tem contribuído para um saldo migratório e um índice de fecundidade ainda mais baixos, somando-se as causas que fazem de Portugal o país em mais rápido envelhecimento na UE. Apenas no cenário mais otimista das projeções oficiais de população para 2060 (INE, 2009), crê-se que essa tendência seja ligeiramente contrariada.

Invariavelmente, os indicadores econômicos e sociais têm colocado Lisboa e o Algarve entre as regiões mais prósperas do país, enquanto o Alentejo e também a região Norte apresentam as maiores carências sociais, e economias menos dinâmicas, embora, no caso da região Norte, exista um forte pendor exportador e alguns sectores altamente competitivos no quadro internacional. A investigação de Sousa (2010) sublinha a base sobre a qual essas percepções são alicerçadas, evidenciando algumas variações em um padrão territorial fortemente contrastado. À escala macro, há uma influência perceptível das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto e das áreas costeiras, em relação aos padrões de distribuição espacial relacionados com a demografia, a economia e o mercado de trabalho. Na verdade, a população concentra-se, cresce e é mais jovem nessas áreas, com melhor desempenho dos indicadores econômicos e do mercado de trabalho do que nas demais áreas. A divisão litoral-interior é bastante clara. Além disso, e apesar da perda e do envelhecimento da população nos núcleos metropolitanos do Porto e de Lisboa, a população rural tem vindo a diminuir mais depressa do que a população urbana. Contudo, em Portugal, as trajetórias de mudança da população são mais do que uma divisão litoral-interior e o decréscimo da população já é mais do que o movimento do centro para o exterior rumo à orla das cidades.

As cidades em contração não estão apenas concentradas em regiões em declínio, nem as cidades em crescimento encontram-se apenas em regiões em crescimento. Assim, a contração urbana não parece diretamente ligada ao contexto metropolitano ou regional. Por exemplo, o Alentejo, uma região tradicionalmente rotulada como em declínio, só tem duas cidades em contração (Sousa, 2010). Pelo contrário, é principalmente nas regiões metropolitanas (RMs) e/ou nas áreas costeiras que as cidades em contração estão localizadas e a diminuição da população tem, sem dúvida, mais expressão em Portugal. De igual modo, a contração não se limita ao núcleo central das áreas metropolitanas. Há núcleos urbanos periféricos nas áreas metropolitanas a perder população, bem como outras cidades/vilas de pequena e média dimensão em iguais circunstâncias. Cidades com características de base aparentemente diferentes estão a contrair-se no quadro acima descrito, em um país em processo de envelhecimento rápido e, portanto, com fortes perspectivas de contração.

5 O CASO DE ESTUDO DO PORTO

5.1 Identidade e situação existente

O Porto é a segunda cidade mais importante de Portugal, o coração da sua área metropolitana e o principal centro econômico da região Norte, uma *nomenclature of territorial units for statistics* de nível 2 (Nuts-2) na nomenclatura europeia, limitada pela Espanha a Norte e a

Este, pela região Centro a Sul e pelo Atlântico a Oeste. O seu centro histórico é patrimônio mundial da Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco).

As causas principais do decréscimo generalizado da população que se verifica na cidade podem ser associadas aos processos gerais de desindustrialização, de terciarização e de mudança nos padrões e estilos de vida, que transparecem nos saldos natural e migratório negativos há três décadas consecutivas (Sousa e Pinho, 2013).

A cidade do Porto tem aproximadamente 41,5 km² de extensão e 240 mil habitantes. A população da cidade atingiu o seu pico em 1981, com mais de 327 mil habitantes, mas o então sobrepovoado centro histórico do Porto vinha já a perder população desde as décadas de 1940/1950. Nos períodos 1991-2001 e 2001-2011, o Porto apresentou uma taxa de variação da população intercensitária de -14% e de -10%, respetivamente (figura 1).

Atualmente, o centro do Porto continua a mostrar sinais de declínio, com espaços públicos e um parque habitacional vagos (19,0%) e degradados (2,6% muito degradados e 45,5% com necessidade de reparação), uma certa sensação de insegurança, embora estatisticamente infundada, devido ao progressivo encerramento de serviços e espaços comerciais, bem como ao desemprego elevado (18,0%). A população local está a envelhecer a um ritmo acelerado, apenas 12,0% dos habitantes têm menos de 15 anos, enquanto quase um quarto da população tem mais de 65 anos. A população imigrante representa menos de 2,0% da população da cidade (INE, 2011).

As políticas públicas têm sido principalmente dirigidas ao centro histórico e à Baixa do Porto.

5.2 Ação e atores

A sociedade de reabilitação urbana Porto Vivo SRU, constituída em novembro de 2004, é uma parceria pública entre o Instituto da Habitação e da Reabilitação Urbana e o município do Porto. Os atores principais também incluem proprietários e outros investidores privados (por exemplo, empresas de construção civil), com a participação de consultores externos (por exemplo, planeadores, engenheiros e arquitetos), bem como organizações locais e residentes.

Quatro princípios devem guiar os esquemas de renovação urbana: sustentabilidade, identidade, criatividade e integração. Os objectivos do *masterplan* da Porto Vivo SRU incluem: re-habitação, desenvolvimento e promoção de negócios, revitalização do comércio, dinamização do turismo, fomento da cultura e do lazer e qualificação dos espaços públicos.

A área de intervenção é a chamada área crítica de recuperação e renovação urbana (Acru), com aproximadamente 1 000 hectares (ha), cerca de um quarto da área do município. Foi delimitada uma área mais pequena por razões operacionais, chamada zona de intervenção prioritária (ZIP), abrangendo 500 ha (figura 2). Esta compreende o centro histórico e a Baixa do Porto, assim como as áreas substanciais das freguesias centrais, correspondendo à cidade do século XVIII/XIX. Dentro da ZIP, foram definidas áreas de intervenção prioritária (AIPs), incluindo vários conjuntos de quarteirões urbanos contíguos, e áreas de ação especial (AAEs) correspondentes a espaços públicos e a edifícios simbólicos da cidade.

Nas negociações de reabilitação, podem ocorrer três situações: o proprietário do edifício assume as obras de reabilitação; este não coopera e a Porto Vivo SRU tem de seleccionar um parceiro privado para substituí-lo; ou a Porto Vivo SRU tem de realizar as obras de reabilitação devido à falta de colaboração do proprietário do edifício e à ausência de interesse por parte de investidores privados.

Devido às suas escala e localização e ao impacto esperado, vários projetos-âncora, designados como ações estratégicas, parecem merecer uma atenção especial como catalisadores da transformação local. Além disso, também foi implementada uma série de programas sectoriais nacionais e locais com o objectivo de inverter o declínio demográfico e econômico e erradicar a pobreza.

5.3 Resultados

Até 2008, os esforços foram dedicados ao planeamento, à preparação e à negociação com os proprietários e ao apoio aos investidores. No entanto, os resultados subsequentes já são assinaláveis (Porto Vivo SRU, 2012):

- preparação do *masterplan* (Porto Vivo SRU, 2005) e de 32 documentos estratégicos, abrangendo 34 quarteirões, 719 edifícios e 498 200 m² de área bruta de construção;
- 66 unidades de intervenção/edifícios concluídos e 115 em obras de reabilitação;
- preparação do plano de gestão do centro histórico do Porto (distinguido com uma menção honrosa no âmbito do prêmio europeu Gubbio 2009);
- desenvolvimento de várias iniciativas para a participação pública e a revitalização urbana;
- contenção do decréscimo da população, com o número de famílias a permanecer estável, a população mais jovem a ser atraída para essa área histórica, e os níveis de escolaridade a melhorar;
- diminuição da porcentagem de edifícios muito degradados, bem como da proporção dos edifícios com necessidade de reparação;
- melhoria geral da imagem da cidade.

5.4 Lições

Podem ser retiradas algumas lições do caso do Porto, porventura úteis em outros contextos geográficos, a saber:

- o processo de regeneração integrada é necessariamente lento. Há melhorias visíveis ao nível físico, embora o Porto ainda detenha proporções de edifícios vagos e abandonados bem acima das médias nacional e regional;
- existem claras vantagens na adoção de ações devidamente estruturadas, enquadradas e colaborativas. No entanto, as estratégias de oferta de habitação devem responder à procura real patente no mercado imobiliário local, algo muitas vezes subestimado pelos programas de reabilitação;
- há um desfasamento temporal inevitável entre a reabilitação física e as regenerações social e econômica mais amplas, desfasamento este acentuado pelos contextos nacional e internacional atual. Os problemas econômicos e sociais tendem a permanecer após as intervenções físicas;
- existe uma complementaridade sinérgica entre a reabilitação do espaço público e a reabilitação dos edifícios, com claras vantagens sobre a reabilitação parcial;
- a lógica de conjunto das intervenções, no mínimo à escala do quarteirão no caso do Porto, ao favorecer a continuidade, reforça o impacto delas;
- a modernização das infraestruturas urbanas, inclusive das “invisíveis”, é importante para a real reabilitação das áreas em questão;
- deve ser tida em consideração a questão construtiva, nomeadamente as consequências que a utilização de técnicas e materiais recentes em edifícios antigos tem no

projeto de reabilitação e, portanto, nos custos da intervenção, com reflexos no preço final dos imóveis;

- as gerações mais jovens contribuem de forma decisiva para uma revitalização económica e social mais eficaz;
- deve ser dada atenção especial aos impactos negativos que esse tipo de intervenções acaba por ter sobre a população local, designadamente de possível exclusão por excessiva valorização das rendas imobiliárias.

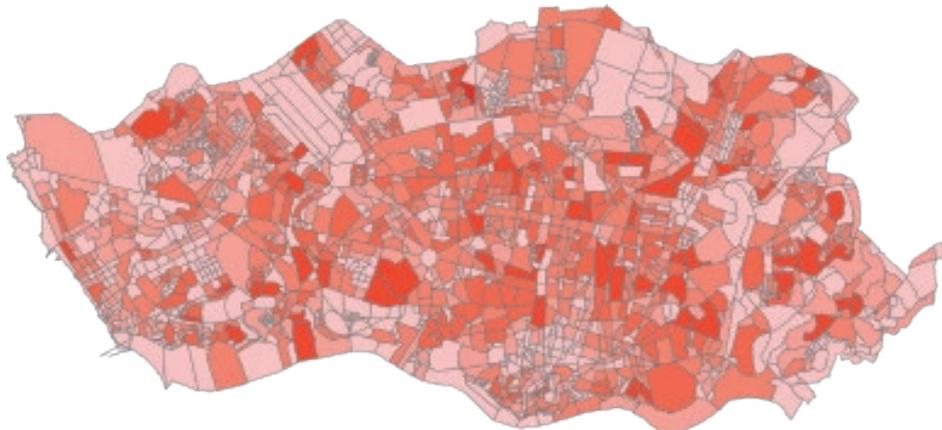
FIGURA 1

População residente no Porto (1991, 2001 e 2011)

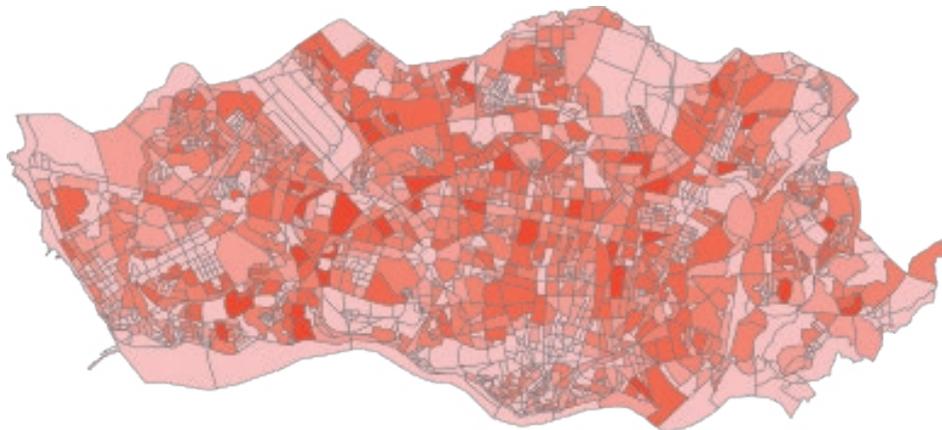
1A – 1991



1B – 2001



1C – 2011



Fonte: Instituto Nacional de Estatística (INE).

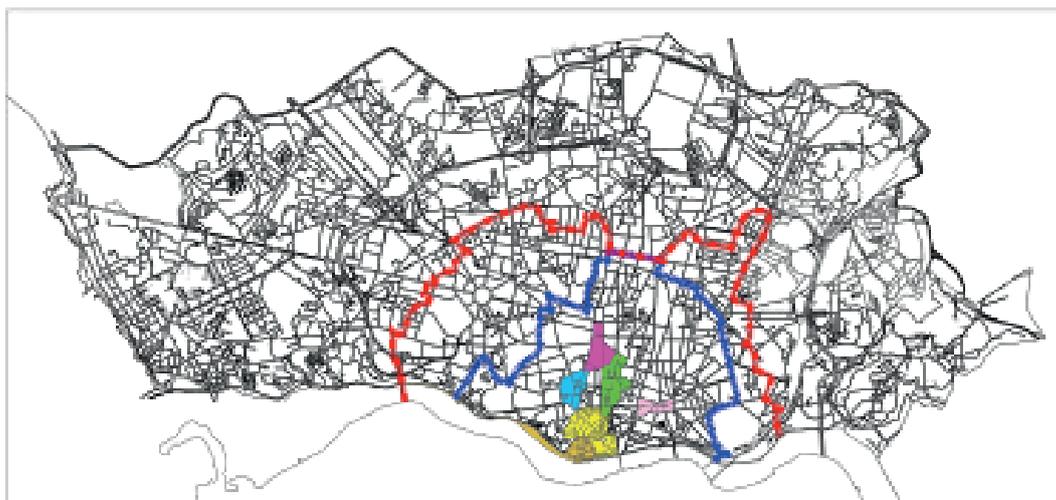
Obs.: 0-70 a > 1 000 habitantes.

Elaboração dos autores.

Obs.: Figuras reproduzidas em baixa resolução em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 2

A área de intervenção da Porto Vivo SRU



Legenda

 AOPRU (Linha)	 AIP Carlos Alberto
 ZIP (Linha)	 AIP Infante
 AIP Aliados	 AIP República
 AIP Sã Rita	 AIP Foz de Valongo

Fonte: Porto Vivo SRU.

Elaboração dos autores.

Obs.: Figura reproduzida em baixa resolução e cujos leiaute e textos não puderam ser padronizados e revisados em virtude das condições técnicas dos originais (nota do Editorial).

FIGURA 3

Câmara Municipal do Porto na Avenida dos Aliados



Fonte: Acervo dos autores.

FIGURA 4
Edifício devoluto na AIP Aliados



Fonte: Acervo dos autores.

FIGURA 5
Nova oferta hoteleira na Baixa do Porto



Fonte: Acervo dos autores.

FIGURA 6

Fase intensa das obras de requalificação Mouzinho/Flores



Fonte: Acervo dos autores.

REFERÊNCIAS

- BANZHAF, E. *et al.* **Monitoring and modelling indicators for urban shrinkage: the city of Leipzig, Germany.** Bonn: Center for Remote Sensing of Land Surfaces, 2006.
- BEAUREGARD, R. A. Urban population loss in historical perspective: United States, 1820-2000. **Environment and Planning A**, v. 41, n. 3, p. 514-528, 2009.
- INE – INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA. **Projeções de população residente em Portugal 2008-2060.** Lisboa: INE, 2009.
- _____. **Censo 2011.** Lisboa: INE, 2011.
- JESSEN, J. Urban renewal: a look back to the future – the importance of models in renewing urban planning. **German Journal of Urban Studies**, v. 45, n. 1, p. 1-17, 2006.
- KABISCH, S. *et al.* Beyond growth: urban development in shrinking cities as a challenge for modelling approaches. *In: BIENNIAL MEETING OF THE INTERNATIONAL ENVIRONMENTAL MODELLING AND SOFTWARE SOCIETY*, 3., 2006, Vermont. **Annals...** Vermont: IEMSS, 2006.
- MARKUSEN, Ann; SCHROCK, Greg. The distinctive city: divergent patterns in growth, hierarchy and specialisation. **Urban Studies**, v. 43, n. 8, p. 1301-1323, 2006.
- OSWALT, P. Shrinking cities in project office. *In: OSWALT, P. (Ed.). Shrinking cities complete works 3:* Japan. Berlin: Arch+, 2008.
- OSWALT, P.; RIENIETS, T. Introduction. *In: OSWALT, P. (Ed.). Atlas of shrinking cities.* Ostfildern: Hatje Cantz, 2006.

PALLAGST, K. The end of the growth machine: new requirements for regional governance in an era of shrinking cities. *In*: ASSOCIATION OF COLLEGIATE SCHOOLS OF PLANNING'S ANNUAL CONFERENCE, 46., 2005, Kansas City. **Annals...** Kansas City: Association of Collegiate Schools, 2005.

_____. Shrinking cities: planning challenges from an international perspective. *In*: RUGARE S.; SCHWARZ, T. (Eds.). **Cities growing smaller**. Cleveland: Kent State University, 2008.

PORTO VIVO SRU. **SRU masterplan executive summary**. Porto: Porto Vivo SRU, 2005.

_____. **Relatório de Gestão 2011**. Porto: Porto Vivo SRU, 2012.

SOUSA, S. **Planning for shrinking cities in Portugal**. 2010. Tese (Doutorado em Engenharia Civil) – Universidade do Porto, Porto, 2010.

SOUSA, S.; PINHO, P. **Oporto: renewal by public partnership**. Poster prepared for the Cost Action TU083 Final Conference: shrinking cities in Europe. Essen: Taylor & Francis, 2013.

_____; _____. Planning for shrinkage: paradox or paradigm. **European Planning Studies**, v. 23, issue 1, p. 12-32, 2015.

STORPER, Michael; MANVILLE, Michael. Behaviour, preferences and cities. **Urban Studies**, v. 43, n. 8, p. 1247-1274, 2006.

UN – UNITED NATIONS. **World Population Aging 2009**. New York: UN, 2009.

WIECHMANN, T. Errors expected: aligning urban strategy with demographic uncertainty in shrinking cities. **International Planning Studies**, v. 13, n. 4, p. 431-446, 2008.