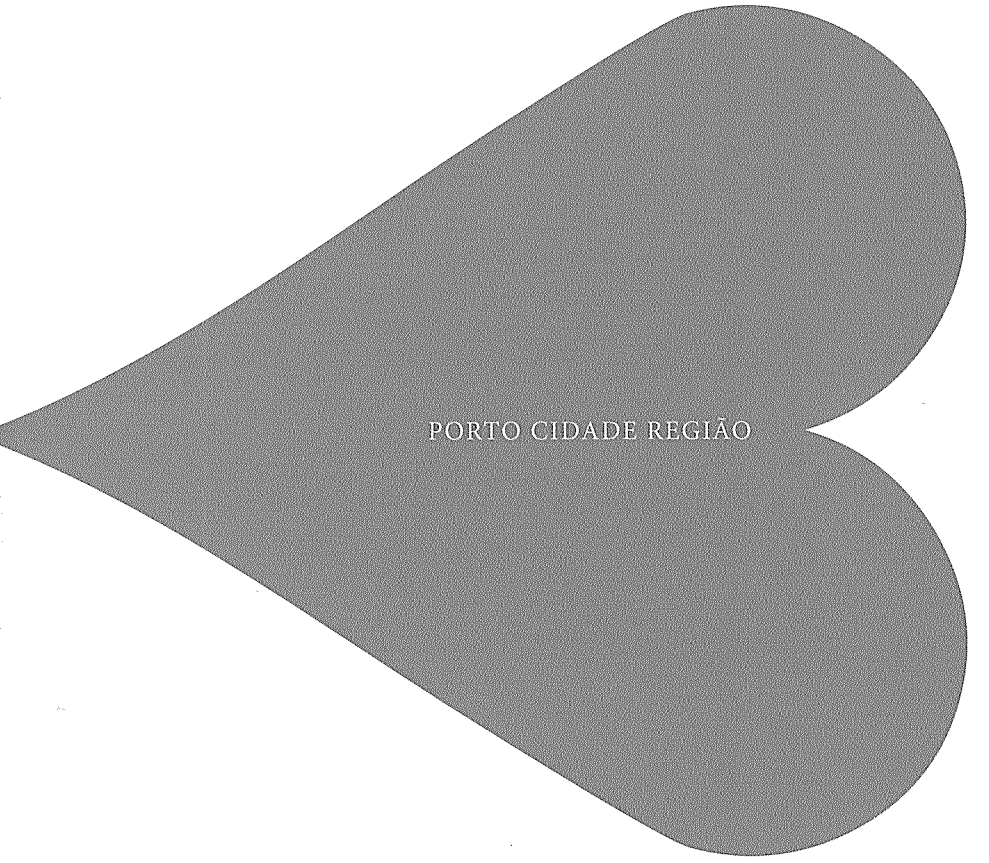

PORTO CIDADE REGIÃO

RESUMOS DAS COMUNICAÇÕES

CONHECIMENTO, INVESTIGAÇÃO, VALORIZAÇÃO

ECONOMIA, SOCIEDADE

EDUCAÇÃO, CULTURA, PATRIMÓNIO

SAÚDE, AMBIENTE, QUALIDADE DE VIDA

TERRITÓRIO, TRANSPORTES

METRÓPOLE, INSTITUIÇÕES, LIDERANÇA

11, 12 E 13 DE FEVEREIRO DE 2004

AUDITÓRIO PRINCIPAL DA FACULDADE DE ENGENHARIA
DA UNIVERSIDADE DO PORTO

FICHA TÉCNICA
PORTO CIDADE REGIÃO
ENCONTRO DE REFLEXÃO PROSPECTIVA
COMUNICAÇÕES

EDIÇÃO
REITORIA DA UNIVERSIDADE DO PORTO
GABINETE DE COMUNICAÇÃO E IMAGEM

DESIGN
RUI MENDONÇA, PORTO

DATA
MARÇO DE 2005

ISBN
972-8025-33-5

DEPÓSITO LEGAL
225167/05

AUTORA: **TERESA SÁ MARQUES**
TÍTULO: **PORTO CIDADE-REGIÃO: COMO CONSTRUIR UM TERRITÓRIO INTERDEPENDENTE COM BASE EM NOVAS ESTRUTURAS DE GOVERNANÇA TERRITORIAL?**

O debate territorial no centro das políticas de desenvolvimento

Nos países europeus o debate territorial está no centro das políticas de desenvolvimento. Portugal deverá acompanhar a evolução das políticas europeias de desenvolvimento regional e discutir a importância dos sistemas urbanos regionais na construção do policentrismo transnacional. Na Europa, e desejavelmente em Portugal, os debates nos últimos anos têm vindo a questionar e a reflectir designadamente as seguintes problemáticas:

1. a necessidade de reflectir o sistema administrativo territorial de forma a aumentar a nossa eficácia em matéria de desenvolvimento.
A nível municipal e inter-municipal tem de se caminhar para um sistema de governação mais participativo e democrático; a nível do Estado tem de haver uma renovação das funções de regulação e arbitragem. O objectivo é repensar as políticas de repartição e construir uma abordagem às políticas de capacitação institucional, tendo em vista uma reflexão estratégica em torno de cenários prospectivos. As tensões entre a redistribuição e o crescimento permanecem. A globalização e a abertura dos mercados avivaram as tensões entre competitividade económica e integração social.

Políticas redistributivas ⁘ *Políticas de capacitação institucional*

2. a importância dos territórios, enquanto actores do desenvolvimento e de construção de um projecto de futuro a diferentes escalas.
Outra questão importante é a justiça interterritorial. Os partenariados e as contratualizações têm vindo progressivamente a multiplicar-se, mas a integração das diferentes políticas sectoriais está ainda longe de concretizar-se de uma forma eficiente em termos territoriais. As redes de cooperação têm de investir no reforço da confiança e na discussão dos valores e dos objectivos essenciais. Tem de se trabalhar a gestão estratégica, segundo várias escalas territoriais de intervenção. As mutações económicas e sociais fazem emergir novos domínios estratégicos de intervenção e exigem sistemas de inter-relacionamento institucionais mais flexíveis. As diferentes escalas espaciais de regulação e de administração do território devem trabalhar em complementaridade: a nível europeu; a nível regional e/ou inter-municipal; a nível municipal; a nível intra-urbano ou local.

Territórios homogéneos ⁘ *Territórios interdependentes*

Instituições isoladas ou sectoriais ⁘ *Instituições interdependentes e em redes*

3. a nossa capacidade para integrar as dimensões económica, social e ecológica.
Estas três dimensões do desenvolvimento vieram contribuir para o afastamento da noção de "equilíbrio territorial", optando-se pela "coesão territorial" e a "competitividade territorial". Isto significa que se deve proporcionar a todos os territórios os meios necessários para se desenvolverem, através da valorização dos seus recursos e seguindo princípios de desenvolvimento sustentável. As dinâmicas tecnológicas, políticas e sociais tiveram grandes impactos territoriais, as estruturas hierárquicas alteraram-se, as fronteiras diluíram-se e a segurança enfraqueceu. Concretamente a globalização económica e social impôs-se, mas isso não significa que não se deva continuar a trabalhar na construção dos territórios.

Globalização impõe-se ⁘ *Territórios constroem-se*

Tem havido duas abordagens nos estudos regionais: uma direccionada para a mobilização dos actores e da base social e política regional; outra mais concentrada nas mudanças na economia global e do lugar das regiões. Logicamente que uma apreciação mais adequada dos processos territoriais deve ter em consideração as duas abordagens. Como refere Michael Keating (2001), as cidades-regiões estão a tornar-se mais heterogéneas, multiculturais e pluralistas e com novas exigências, mas as opções internas estão restringidas pelo ambiente competitivo externo. Nem todas as regiões têm as mesmas vantagens locativas e recursos e as políticas de desenvolvimento devem assumir essas dificuldades, mesmo sabendo que os objectivos de competitividade restringem o espaço de manobra dos líderes políticos. Simultaneamente, em matéria de desenvolvimento territorial a coordenação entre as diferentes escalas institucionais e geográficas (instituições e políticas para as várias escalas territoriais) e o planeamento das políticas e das acções de âmbitos sectoriais e territoriais são difíceis de conciliar.

Concepção monolítica ⁘ *Concepção multi-territorial*
Concepção multi-institucional

Aprofundar a leitura e a percepção deste território em que nos movemos
Face a este enquadramento, esta reflexão pode ser colocada da seguinte forma:
1. Que dinâmicas atravessaram a região do Porto nas últimas décadas e que processos se podem prospectivar?
2. Que macro-estruturas territoriais estão actualmente presentes na região e quais são os desafios para o futuro desta cidade-região?
3. Qual é a avaliação da capacitação institucional existente, tendo presente a macro-estrutura territorial e aos processos em curso na cidade-região?

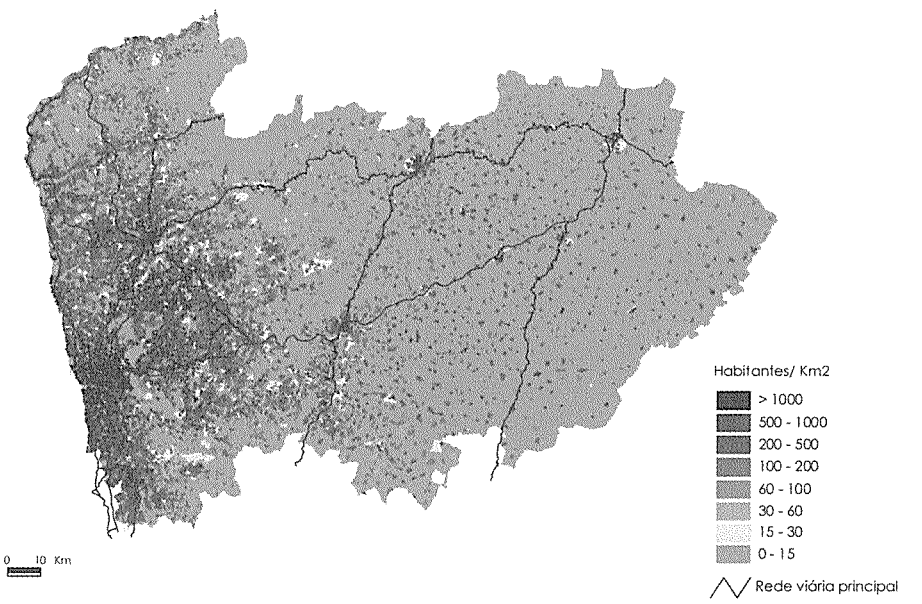
No Norte litoral, em torno do Porto aparece uma "conurbação" urbana a que chamamos a Região Metropolitana do Porto[1]. Este território organiza-se em torno de uma estrutura urbana muito dinâmica e caracteriza-se por um modelo de ocupação do território denso

e difuso de população residente, de actividades e de redes (vias de comunicação e mobilidades). As redes funcionais cruzadas e com múltiplos nós transparecem nos movimentos casa-trabalho e nas mobilidades em torno do comércio e serviços.
Esta mancha urbana estende-se para lá da AMP (Área Metropolitana do Porto). Estamos em presença de uma estrutura urbana polinucleada, polarizada pela cidade do Porto, por um conjunto de polaridades periféricas metropolitanas e por um número razoável de cidades médias. A liderança metropolitana não é evidente, contrastando com a liderança de Lisboa face à sua área envolvente.
Na última década, neste modelo difuso em expansão, a coroa metropolitana (com destaque para Vila Nova de Gaia e Matosinhos) e as cidades de Braga (a norte) e Aveiro (a sul) reforçaram os seus níveis de polarização regional. Guimarães, Santo Tirso, Famalicão (no Vale do Ave), Paredes, Penafiel e Felgueiras (no Vale do Sousa) e mais a sul, Santa Maria da Feira, S. João da Madeira e Oliveira de Azeméis, são cidades que se destacam nesta nebulosa urbana.
Várias pequenas cidades e centros urbanos complementares, designadamente Trofa, Vizela, Paços de Ferreira, Lousada, Felgueiras, Fafe, Marco de Canavezes e Ovar, contribuem para a construção de uma malha multipolar. Os processos de urbanização estão a estender-se e o modelo vai incorporando por alastramento do difuso e por reforço das acessibilidades outros centros urbanos complementares (designadamente Ponte de Lima, Vila Verde, Amares, Póvoa do Lanhoso, Vieira do Minho, Amarante, Estarreja e Albergaria a Velha).
Esta região metropolitana possui um modelo económico baseado numa estrutura produtiva vocacionada para os sectores tradicionais, que necessita de se reposicionar no mercado internacional. A comunidade técnico-científica, designadamente a Universidades do Porto, tem mostrado algumas dificuldades em articular-se com o tecido produtivo envolvente.
A própria universidade está ainda a fazer esforços no sentido do reconhecimento dos seus recursos e de forma a contrariar os seus problemas. Precisa de animar consórcios e redes de ciência, reconhecer valor ao que é produzido, assumir riscos e desafios e desenvolver competências colectivas. É ainda uma estrutura de conhecimento muito hierárquica, conservadora e fechada sobre ela própria, que tem de contribuir para a aprendizagem regional. Neste sentido, é crucial desenvolver mecanismos que facilitem a produção e a expansão do conhecimento, que se aposte em estratégias de diferenciação e excelência e que se passe das lógicas individuais (de recursos e capacidades) para as competências colectivas.

No espaço de transição entre o litoral e o interior existe um conjunto de pequenos centros urbanos (Paredes de Coura, Arcos de Valdevez, Ponte da Barca, Terras de Bouro, Vieira do Minho, Baião, Cinfães e Castelo de Paiva) que padece ainda de problemas inerentes a uma interioridade que só nos últimos anos foi contrariada pelo reforço das acessibilidades e uma industrialização recente. São, também por isso, territórios de turbulências sociais e económicas, próprias dos territórios de transição, entre um urbano-industrial e um rural regressivo. O povoamento é difuso e a população residente é relativamente jovem. As saídas precoces da escola antecipam uma entrada no mercado de trabalho, contribuindo para a diminuição das relações de convivência juvenil em torno da escola. A desvalorização da escola pode representar uma perda de confiança social na aprendizagem e

compromete a capacidade colectiva de gerar riqueza. Persistem algumas insuficiências nas infra-estruturas educativas e de saúde, o abandono e o insucesso escolar são altos e os níveis de rendimento e a capacidade de consumo são baixos. Neste territórios as cidades poderiam ter uma papel importante de recuperação da cidadania, mas para isso era necessário uma afirmação política da cidade (enquanto espaço de urbanidade e de sociabilidade) que potencie a vida em torno da *polis*.

Em Trás-os-Montes e Alto Douro as cidades médias de Vila Real, Peso da Régua, Lamego (eixo urbano linear com potencial de consolidação) e Chaves, Mirandela e Bragança procuram estruturar um extenso território rural em perda. Trata-se de uma estrutura urbana de fraca dimensão em termos demográficos, económicos e institucionais. Cabe neste domínio ainda evidenciar o património vernacular do Douro vinhateiro, classificado como património mundial (paisagem cultural evolutiva viva), evidenciando a importância do "homem na construção de uma nova paisagem" com uma forte identidade cultural e natural. Este recurso (agrícola e turístico) é um importante produto de internacionalização regional.



FONTE: INE, CENSOS 2001

REGIÃO NORTE – DENSIDADE POPULACIONAL, POR SUBSECÇÃO, EM 2001

	A.M. Lisboa (% do País)	A.M. Porto (% do País)	Total (% do País)	ANO	FONTE
População Residente	26%	12%	**38%**	2001	INE: An.Est.,2002
Emprego*	30%	14%	**44%**	2001	INE: Censo, 2001
Emprego Público*	34%	13%	**47%**	1999	IGDAP
Valor Acrescentado Bruto na indústria	27%	14%	**41%**	1999	INE: Contas Regionais
Valor Acrescentado Bruto nos serviços	44%	14%	**57%**	1999	INE: Contas Regionais
Volume de Vendas das Sociedades	51%	15%	**66%**	31.12.2000	INE: An.Est.,2002
Grandes Empresas (as 500 maiores em facturação)*	68%	13%	**81%**	2001	INE: F.C.Empresas
Investimento directo estrangeiro (intenções)*	73%	11%	**84%**	1996/2001	ICEP
Exportações (Comércio Intra e Extracomunitário)	32%	13%	**46%**	2001	INE: An.Est.,2002
Capacidade Hoteleira	18%	5%	**24%**	2001	INE: An.Est,.2002
Doutorados (U&I) nas áreas das Ciências e Tecnologias*	49%	17%	**66%**	2001	MCT
Alunos no Ensino Superior (Público e Privado)	39%	19%	**58%**	2001/2002	INE: An.Est.,2002
Rendimento Colectável*	42%	15%	**57%**	1999	DGAL
Pensões pagas pela Segurança Social	29%	12%	**41%**	2002	INE: An.Est.,2002

*PERCENTAGEM RELATIVAMENTE AO TOTAL DO CONTINENTE

QUADRO 1 - IMPORTÂNCIA DAS ÁREAS METROPOLITANAS NO CONTEXTO NACIONAL

As vantagens e desvantagens de uma nova concepção institucional

O termo governança é hoje largamente utilizado para descrever os tipos multifacetados de coordenação territorial, social e económica. Concretamente, muitos dos actuais processos de governança envolvem não só os serviços da administração central, mas também organizações não governamentais, associações civis, partenariados público-privado, etc. O termo tanto pode ser aplicado à coordenação dos complexos ambientes sociais e económicos da cidade-região global, como em relação à acção colectiva num bairro urbano. Nestes diferentes contextos, a governança pode alcançar vantagens comparativas em detrimento das políticas de *up-down* que procuravam alcançar a equidade regional ou urbana. Por outro lado, o poder local multiplicou-se numa diversidade de actores públicos e privados com interesses e objectivos diferenciados. Este pluralismo é um poderoso factor de pulverização das escolhas públicas e privadas e as políticas de *bottom-up* não são necessariamente melhores, pois reclamam capacidade de coordenação e regulação.

Além disso, o termo governança, na definição que aqui nos interessa, envolve um conjunto complexo de reacções institucionais aos desafios e problemas derivados dos ajustamentos sociais e económicos dos sistemas local-global emergentes. Do ponto de vista institucional, o conceito engloba *uma multiplicidade de escalas e geometrias variáveis* e é parte de um problema de coordenação global. Assim, a questão crítica está na coordenação entre as políticas para as várias escalas de intervenção territorial e entre as políticas sectoriais e territoriais.

Os dispositivos de cooperação intermunicipal ou sectorial (designadamente, redes de universidades) devem também evoluir para modalidades de associação ou federação mais leves e eficazes, capazes de dar respostas adaptadas às diferentes questões da gestão pública. Por outro lado, os espaços geográficos (áreas metropolitanas, por exemplo) devem dar lugar a opções de "estrutura institucional" variável, inspiradas em objectivos pragmáticos em detrimento de arquitecturas administrativas únicas e fixas. Assim, é fundamental pensar na construção social de espaços de governabilidade assentes em bases institucionais variáveis, apoiados na confiança mútua, nos entendimentos tácitos e nos efeitos de aprendizagem colectiva. Trata-se de fomentar o desenvolvimento da *inteligência colectiva* e da cooperação subordinada a estratégias de governança espacial.

Isto significa que se devem desenvolver os mecanismos de aprendizagem colectiva em torno de redes e de pensamento estratégico. Como questiona Beauchard (2003): a construção territorial da região não será um desafio de reinvenção da escala local no seio da região e da inscrição regional no espaço europeu? Não se trata de uma colecção de caracterizações e de funcionalidades mas sobretudo de uma *visão regional.*

Se a espessura institucional da cidade-região do Porto não se mostrar capaz de evoluir para um mecanismo de cooperação flexível mais eficaz, não conseguirá responder aos grandes desafios que se vão colocar no futuro às grandes metrópoles.

Ainda que seja verdade que em Portugal há uma forte concentração e centralização em torno de Lisboa (pessoas, capital, conhecimento, inovação, infra-estruturas), também é verdade que a cidade-região do Porto não trabalha suficientemente a aprendizagem colectiva e o pensamento estratégico e é pouco eficaz e eficiente na gestão dos recursos e na definição das estratégias. Há uma incapacidade de assumir riscos e fazer opções, o que significa não ser capaz de diferenciar e colaborar.

- Portugal precisa de, pelo menos, duas metrópoles fortes. Se não organizarmos esta cidade-região, seremos demasiado pequenos no contexto europeu e não teremos força competitiva;
- não devemos pensar que a cidade-região do Porto vai crescer à custa da diminuição da importância de Lisboa (esta também pequena à escala europeia), porque isso seria um erro estratégico para o país;
- nem devemos alimentar um processo de esvaziamento do interior da região Norte porque isso comprometeria os recursos existentes nesta região.

O desenvolvimento da cidade-região do Porto depende da forma como nos posicionarmos face ao Projecto Europeu. Neste sentido, podem ser esboçadas quatro lógicas de intervenção: regular a ocupação do uso do solo desta área heterogénea; concertar internamente as políticas redistributivas; fortalecer a força de atracção desta região (de população, capital, empresas, mercados); reforçar o capital social regional (pessoas, organizações

e competências). Isto significa que a cidade-região do Porto tem de assumir-se como actor, o que exige instituições, liderança e capacidade de definir e conduzir os interesses da região. Além disso, os outros níveis do poder (central e municipal) não querem cedê-lo.

Cenários prospectivos regionais e a construção da cidade-região

Em face do que foi dito apresentam-se cinco cenários prospectivos. Cada cenário pressupõe um quadro regional, um posicionamento da cidade-região do Porto, um enquadramento no projecto europeu e um esquema de governança próprio.

O objectivo é a construção de competências *institucionais locais/regionais* ou reunir, informalmente, unidades territoriais fragmentadas para conseguir obter vantagens mútuas à escala local/regional face aos desafios colocados pela globalização. *São sistemas regionais de aprendizagem colectiva*. Tem de se fazer um esforço de construção de *bases interterritoriais de identidade e de acção colectiva*, muito abertas ao exterior. Nesta construção colectiva e numa lógica de concertação institucional variável, pode haver uma forte articulação entre as estratégias das áreas urbanas e das áreas rurais, através de um espaço de cooperação e de inovação a desenvolver em torno da complementaridade e diversidade de projectos. As dimensões económicas, sociais e ambientais devem caminhar conjuntamente na construção do desenvolvimento nacional e regional.

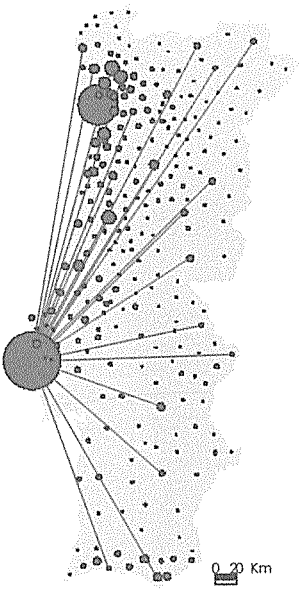
Em termos regionais não há uma relação directa e explícita entre a investigação ou as caracterizações regionais e a formulação de políticas. Na Europa os projectos de investigação inseridos no programa ESPON – *European Spatial Planning Observatory Network* - mostram o protagonismo que o domínio espacial está a ganhar no desenvolvimento da Europa. Portugal não pode alhear-se das estratégias supranacionais de organização do espaço europeu. O debate nacional sobre o ordenamento do território passa necessariamente por aí. Passemos à reflexão prospectiva em torno dos cinco cenários[2].

Cenário 1 – Neocentralismo

Lisboa reforça a centralidade e os níveis de concentração nacional. As forças centrípetas dominam na estrutura do sistema urbano nacional. A capital desenvolve-se enquanto o resto do país se esvazia de recursos, capital e competências. A força competitiva do país está condensada na capital. Neste cenário o Porto não consegue promover a qualificação dos seus recursos humanos e institucionais e toda a estratégia e os investimentos nacionais vão desaguar na metrópole de Lisboa. Este cenário não contraria algumas dinâmicas em curso, os processos de concentração vão-se acentuar e não há espaço para lógicas interterritoriais.

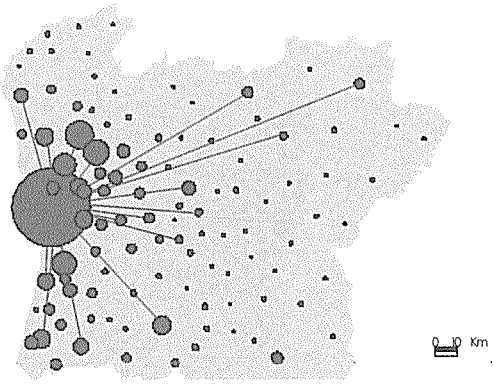
As estratégias de ordenamento espacial europeu devem passar pelo posicionamento que Lisboa conseguir protagonizar. Tendo presente a capacidade competitiva de Madrid e a sua centralidade Ibérica, Lisboa terá grandes dificuldades em assumir-se no sistema europeu. Neste cenário o modelo de governança apoia-se naturalmente na base institucional (pública e privada) que está fortemente concentrada nesta metrópole. A fragilidade institucional da sociedade portuguesa (local, supra-locais e regionais) tende a acentuar-se.

Cenário 2 – Centralismo regional
O sistema urbano nacional bipolariza-se e o Porto domina o sub-sistema regional. A liderança regional é assumida pelo Porto que centraliza investimentos, competências e capacidade de inovação. O sistema urbano regional tem uma estrutura centrípeta e o sistema urbano nacional bipolariza-se em torno das duas metrópoles.
A metrópole do Porto esvazia a região de forma a adquirir "massa" e importância no contexto nacional e europeu. Teríamos, então, duas metrópoles de grande dimensão nacional ainda que relativamente pequenas a nível europeu (têm uma razoável dimensão demográfica mas não existe correspondência na dimensão económica). Neste cenário a área metropolitana do Porto ambiciona ter protagonismo na organização espacial da Europa. Em termos de estratégia e concentração de investimentos as duas áreas metropolitanas vão captar as atenções políticas e os investimentos necessários. Esta bipolarização do sistema urbano pressupõe um modelo de governança também bipolarizado nas instituições das duas áreas metropolitanas.



FONTE: FERRÃO, J. E MARQUES, T. (2002) "SISTEMA URBANO NACIONAL-SÍNTESE", LISBOA, DGOTDU

CENÁRIO 1 – NEOCENTRALISMO



FONTE: FERRÃO, J. E MARQUES, T. (2002) "SISTEMA URBANO NACIONAL-SÍNTESE", LISBOA, DGOTDU

CENÁRIO 2 – CENTRALISMO REGIONAL

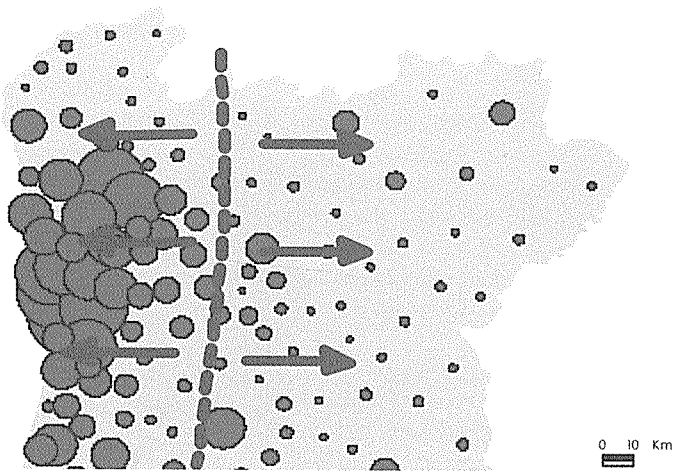
Cenário 3 – Partição litoral/interior

A clivagem entre um litoral desenvolvido e um interior pobre e envelhecido vai acentuar-se. Não se vislumbram espaços de concertação estratégica regional. O relacionamento entre o urbano e o rural não fazem parte integrante do discurso de desenvolvimento territorial e a macro-estrutura vai partindo e as desigualdades vão-se acentuando entre um urbano moderno e inovador e um rural despovoado e desprovido de capital humano e capital social fundamentais a qualquer estratégia de desenvolvimento.

Em termos nacionais o ordenamento vai-se organizar entre um litoral mais desenvolvido e com maiores capacidades de inovação e competitividade e um interior periférico à procura de uma estratégia alternativa de desenvolvimento. Hoje em dia, a verdadeira clivagem não é aquela que separa o mundo urbano do rural, mas a que divide os espaços metropolitanos dos outros.

Este cenário pode conduzir à marginalização dos territórios rurais mais frágeis. O interior poderá continuar a perder capital humano e os recursos naturais ficarão abandonados.

Neste cenário aceita-se a fractura territorial e há uma visão dualizada do desenvolvimento: os territórios onde é necessário melhorar os factores de competitividade e inovação estão divididos dos territórios onde devem operar as políticas de coesão. Uma visão regional mais articulada do desenvolvimento não tem aqui sentido.



FONTE: FERRÃO, J. E MARQUES, T. (2002) "SISTEMA URBANO NACIONAL -SÍNTESE", LISBOA, DGOTDU

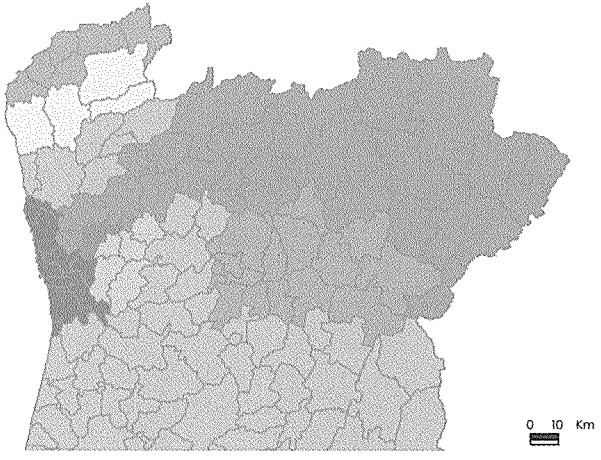
CENÁRIO 3 – PARTICIPAÇÃO LITORAL/ INTERIOR

Cenário 4 – Fragmentação

A ausência de um esquema nacional de desenvolvimento territorial definido ao nível da administração central, que integre o desenvolvimento regional e o ordenamento do território, implica que as recentes iniciativas legislativas em matéria de concertação inter-municipal ou inter-urbana determinem a fragmentação dos territórios e acentuem as fragilidades regionais. Perde-se capacidade de concertação e de construção de *inteligência colectiva.*

Não há uma visão estratégica nacional do ordenamento do território, tendo em vista o desenvolvimento do nosso país, e das regiões em particular, em face de um projecto de Europa. Assim, cabe aos municípios aliarem-se e procurarem o melhor recorte institucional face às estratégias de desenvolvimento municipal. Promove-se uma visão espacial e constrói-se as bases para o ordenamento do território de baixo para cima sem haver uma concertação ou um consenso nacional à volta de uma visão territorial do país. Perde-se a oportunidade de estimular a participação pública no debate sobre o ordenamento do território nacional e europeu.

O processo de construção das novas entidades territoriais e inter-institucionais não integram o capital de aprendizagem colectiva desenvolvido nas estruturas associativas municipais existentes. A gestão destas estruturas estará vinculada dominantemente a lógicas locais, que por mais relevantes que elas possam ser não podem substituir as visões mais abrangentes, de internacionalização e reforço da competitividade nacional. Para finalizar



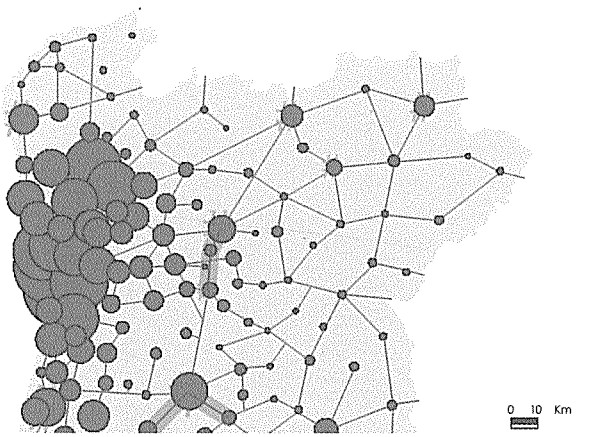
FONTE: FERRÃO, J. E MARQUES, T. (2002) "SISTEMA URBANO NACIONAL-SÍNTESE", LISBOA, DGOTDU

devemos relembrar que as regiões devem ser cada vez mais o reflexo de oportunidades ou desafios territoriais e não o resultado de disparidades regionais (Bauchtler, 2003).

Cenário 5 – Policentrismo

Este cenário assenta num modelo de desenvolvimento territorial, em que o sistema urbano e a estrutura de governança regional devem evoluir para uma organização policêntrica[3]. Os governo nacional deve ser mais selectivo nas suas intervenções e um enfoque urbano é realçado na matriz de desenvolvimento regional. Desenhar uma malha policêntrica significa recompor os territórios em torno de comunidades territoriais. É claramente o cenário mais desejável e o mais difícil de construção. Isto significa que todas as peças do mosaico urbano e regional são fundamentais e devem ser potenciadas e articuladas. O desenvolvimento territorial deve ser colocado a várias escalas – regional, ibérica e europeia. Este cenário pressupõe valores, discursos, representações e práticas comuns que se vão construindo numa ideia de projecto e de processo. Neste cenário, a cidade-região do Porto (com uma estrutura urbana poli-nucleada) deve evoluir para uma estrutura institucional operativa e policêntrica que deverá cooperar com o sistema urbano regional do interior. Esta abordagem não descura as questões de equidade espacial, os programas redistributivos, ou seja as questões da distribuição e do bem-estar.

Este cenário aposta na valorização das diferenças e especificidades, nos consórcios, no assumir riscos e visões e apostar em redes multivariadas. Aqui a geografia é um ins-



FONTE: FERRÃO, J. E MARQUES, T. (2002) "SISTEMA URBANO NACIONAL - SÍNTESE", LISBOA, DGOTDU

CENÁRIO 5 - POLICENTRISMO

trumento para a construção ou recriação de uma estratégia múltipla. Trata-se de uma postura multi-óptica do desenvolvimento. Claramente que é o cenário que exige uma maior participação cívica e um debate mais aberto às grandes questões do ordenamento da Europa. Temos metrópoles de fraca dimensão no espaço europeu, logo temos de construir modelos de governança mais inovadores para criar a "massa crítica" e a necessária dimensão europeia.

A aposta aqui não é o equilíbrio espacial. Existe um nível social e politicamente tolerável de assimetrias espaciais. O equilíbrio do território é uma utopia, pois não há sociedades equilibradas; o desenvolvimento constrói-se e os processos são por natureza diferenciados. No entanto, os desequilíbrios regionais e intra-urbanos acentuaram-se e a convergência inter-regional e intra-regional parece cada vez menos acessível. No entanto, é possível atingir um nível social e politicamente tolerável de assimetrias. Isto significa que Portugal, e claramente esta região, necessita ainda de reflectir e apostar em políticas redistributivas (intra e inter regiões). Temos um Estado providência fraco e recentemente confrontado com a privatização e a desregulação dos serviços públicos. É preciso manter níveis elevados de integração social e desenvolver identidades e projectos partilhados mas simultaneamente abertos ao exterior.

Este cenário pressupõe uma visão estratégica e mobilizadora do território nacional e regional, assumindo a diversidade espacial. Trata-se de um enriquecimento dos conteúdos das estratégias e a inclusão de diferentes práticas de desenvolvimento. Por outro lado, este cenário abre-se a lógicas de participação institucional e cívica mais abrangentes.

Assume a importância de uma visão estratégica de internacionalização e de competitividade em torno da região metropolitana do Porto ou do Norte litoral. No entanto, esta "nebulosa urbana" padece de estruturação e capacidade de cooperação e a sua estrutura produtiva necessita de reposicionar a estratégia de internacionalização. Políticas centradas na promoção do empreendorismo, na inovação e na competitividade territorial são cruciais e devem articular-se com instrumentos de política que promovam o reforço da capacitação institucional, da cooperação entre instituições e territórios e da aprendizagem colectiva.

Por outro lado, o litoral deve promover estratégias de complementaridade e reforço de sinergias com as áreas rurais. As cidades médias e as "constelações urbanas" são nós fundamentais de valorização das áreas rurais. Neste âmbito inserem-se as investigações europeias sobre as relações entre o urbano e o rural e sobre a forma de coordenar verdadeiramente as políticas rurais e urbanas.

Conclusão

O discurso regional tem de mudar. A questão não está no que vamos buscar à Europa, mas no que poderemos dar à Europa. A contribuição regional para o projecto europeu passa pela nossa visão estratégica.

Neste sentido, esta região metropolitana é um sistema polinucleado a reclamar uma reflexão e uma estratégia espacial sustentadas num modelo de governança polinuclear que promova complementaridades e faça emergir as especificidades internas. Em termos de liderança e capacidade de cooperação, esta área mostra dificuldades institucionais e políticas em gerir uma estrutura difusa sem liderança evidente. A geografia deste território não tem sido encarada como um potencial de governança, mas como um obstáculo. Em termos nacionais e regionais é crucial construir um espaço de governação policêntrica e de cooperação estratégica. As fragmentações municipais e associativas não devem comprometer visões e posicionamentos estratégicos mais abrangentes. A região precisa de assumir novos riscos para fazer face aos desafios que se vão colocar no futuro.

O Porto Cidade-Região é um património territorial por identificar e construir. É um território que associa diferentes cidades e municípios e que se pode constituir como uma cidade-região; este conjunto possui uma identidade sócio-cultural e económica. A identificação colectiva deste território deve ser encarada como um projecto e um acto de governança que têm de ser construídos.

Em termos de desenvolvimento e ordenamento territorial, a Universidade do Porto tem sido pouco activa no debate e na afirmação de uma leitura e de uma visão regional. Falta-lhe um discurso comunicável e integrável. Ela tem de participar na construção de um pensamento territorial, tem de ajustar a sua agenda (como está a fazer neste seminário) às temporalidades e necessidades regionais e deve assumir uma posição pró-activa.

1. Também conhecida pela "Região Metropolitana Atlântica - Norte".
2. Os cenários apresentados inspiram-se nos cenários definidos: em França, pela DATAR (2000) "Aménager la France 2020. Mettre les Territoires en Mouvement, La Documentation Française", Paris; em Portugal, por FERRÃO, João e MARQUES, Teresa (2002) "Sistema Urbano Nacional: Síntese", Lisboa, DGOTDU.
3. Segundo os trabalhos desenvolvidos pela European Spatial Planning Observation Network (ESPON Project 1.1.1 - www.espon.lu/online/documentation), o policentrismo pode pressupor formas de complementaridade morfológica (distribuição das áreas urbanas num território) e relacional (redes entre as áreas urbanas e entre as diferentes escalas geográficas), processos institucionais (cooperação voluntária) e estruturais (fluxos), redes de conectividade ou proximidade espacial e vários tipos de integração (designadamente, a integração monocêntrica, o policentrismo integrado e o policentrismo metropolitano).

Referências bibliográficas

AMIN, A., TOMANEY, J. (1995), "The regional dilemma in a neo-liberal Europe", European Urban and Regional Studies, 2(2), pp. 171-188.

AZEVEDO, R., CICHOWLAZ, P. (coord.) (2002), "Study on the construction of a polycentric and balanced development model for the European Territory", Célula de Prospectiva das Periferias Marítimas (CRPM).

BEAUCHARD, J. (2003), "La constitution de la région-territoire ou comment penser et aménager l'unité du multiple? ", Territoires 2020, nº 7, pp.7-16

BACHTLER, J. (2003), "Politiques et stratégies pour le développement régional: transformations du paradigme", Territoires 2020, nº 8, pp.81-87.

BACHTLER, J., YUIL, D. (2001), "Policies and Strategies for Regional Development in Scotland and the Nordic Countries", *In* Seminário Coopération Régionale Écosse/Pays Nordiques, European Policies Research Center, University of Strathclyde, Glasgow.

BOHME, Kai (2002), "Nordic Echoes of European Spatial Planning: Discursive Integration in Practice", *In* Seminário Políticas Contemporâneas de Planeamento e de Desenvolvimento do Território: Portugal e o Novo Quadro Europeu, Gerês.

BAUDELLE, G., CASTAGNÉDE, B. (2002), "Le polycentrisme en Europe", Éditions de l'Aube, DATAR, Collection bibliothèque des territoires.

DATAR (2002), "Aménager la France de 2020, Mettre les territoires en mouvement, La Documentation Française", Paris.

FALUDI, A. (2003), "Spatial Planing Traditions in Europe: Their role in the ESDP Process", *In* Seminário Políticas Contemporâneas de Planeamento e de Desenvolvimento do Território: Portugal e o Novo Quadro Europeu, Gerês.

FERRÃO, J. (coord.) (2002), "As Regiões Metropolitanas Portuguesas no Contexto Ibérico", Direcção Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano, Lisboa.

FERRÃO, J. (2003), "Dinâmicas territoriais e trajectórias de desenvolvimento: Portugal 1991 - 2001", *In* Seminário Dinâmicas Sociais na Região Norte - Tendências e Perspectivas, INE/CRRN, Porto.

FERRÃO, J., MARQUES, T. (2002), "Sistema Urbano Nacional - Síntese", DGOTDU, Colecção Estudos 7, Lisboa.

KARPPI, I. (2000), "Future Challenges and Institutional preconditions for Regional Development Policy", Nordregio, Stockholm.

KEATING, M. (2001), "Governing Cities and Regions: Territorial Restructuring in a Global Age", *In* SCOTT, Allen (Ed.), Global City-Regions: Trends, Theory, Policy, Oxford University Press, Oxford, pp.371-390.

LOVERING, J. (1999), "Theory led by policy: the inadequacies of the «New Regionalism»", International Journal of Urban and Regional Research, 23, pp.379-396.

MARQUES, T. (2003), "Os territórios interdependentes e diversificados e as políticas de associação", *In* Seminário Dinâmicas Sociais na Região Norte – Tendências e Perspectivas, INE/CRRN, Porto.

MASKELL, P. (2000), "Future challenge and institutional preconditions for regional development policy posed by economic globalisation", *In* Karppi I. (Ed.) Future Challenges and Institutional preconditions for Regional Development Policy, Nordregio, Stockholm.

MORGAN, K. (1997), "The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal", Regional Studies, 31(5), pp.491-504.
SAUBLENS, C. (2000), "Does the New Economy Call for a New Regional Policy Concept?", EURADA.

Teresa Sá Marques é Professora Auxiliar da Faculdade de Letras da Universidade do Porto. Desenvolve actividades científicas e técnicas nas áreas da geografia urbana, económica e regional.

ANEXO ESTATÍSTICO: DISTRIBUIÇÃO E DINÂMICA DA POPULAÇÃO RESIDENTE, 1991 E 2001

	Área (%)	População 1991	População 2001	Peso no País (%)	Variação População Residente 1991/2001
Região Metropolitana de Lisboa (a)	9,5	2 897 316	3 062 482	29,6	5,7
Área Metropolitana de Lisboa	3,2	2 520 708	2 661 850	25,7	5,6
Concelho de Lisboa	0,1	663 394	564 657	5,5	-14,9
Outros concelhos da AML	3,1	1 857 314	2 097 193	20,3	12,9
Outros concelhos da RML	6,3	376 608	400 632	3,9	6,4
Região Metropolitana de Porto (a)	**4,5**	**2 215 734**	**2 413 262**	**23,3**	**8,9**
Área Metropolitana do Porto	**0,9**	**1 167 800**	**1 221 339**	**11,8**	**4,6**
Concelho do Porto	**0,0**	**302 472**	**263 131**	**2,5**	**-13,0**
Outros concelhos da AMP	**0,8**	**865 328**	**958 208**	**9,3**	**10,7**
Outros concelhos da RMP	3,6	1 047 934	1 191 923	11,5	13,7
Concelhos fora das Regiões Metropolitanas	82,6	4 262 876	4 393 599	42,4	3,1
Concelhos com Cidades Médias	15,4	1 725 258	1 857 888	17,9	7,7
Concelhos com centros urbanos com →10 000 hab.(b)	37,7	1 899 204	1 952 244	18,9	2,8
Outros concelhos	29,4	638 414	583 467	5,6	-8,6
Total do Continente	96,6	9 375 926	9 869 343	95,3	5,3
Total do País	100,0	9 867 147	10 356 117	100	5,0

(a) Regiões Metropolitanas definidas por FERRÃO (2002); (b) exclui as cidades médias.

Fonte: INE, Recenseamento da População, 1991 e 2001.

DISTRIBUIÇÃO E DINÂMICAS DO EMPREGO NO CONTINENTE, 1991 E 2001

	Emprego 1991	Emprego 2001	Emprego (%) 2001	Variação Absoluta 1991/2001	Variação Relativa 1991/2001
Região Metropolitana de Lisboa (a)	1 239 914	1 466 491	33,4	226 577	18,3
Área Metropolitana de Lisboa	1 108 952	1 312 259	29,9	203 307	18,3
Concelho de Lisboa	556 762	576 902	13,2	20 140	3,6
Outros concelhos da AML	552 190	735 357	16,8	183 167	33,2
Outros concelhos da RML	130 962	154 232	3,5	23 270	17,8
Região Metropolitana de Porto (a)	986 171	1 122 873	25,6	136 702	13,9
Área Metropolitana do Porto	547 224	610 449	13,9	63 225	11,6
Concelho do Porto	221 790	218 261	5,0	-3529	-1,6
Outros concelhos da AMP	325 434	392 188	8,9	66 754	20,5
Outros concelhos da RMP	438 947	512 424	11,7	73 477	16,7
Concelhos fora das Regiões Metropolitanas	1 606 435	1 796 375	41,0	189 940	11,8
Concelhos com Cidades Médias	732 933	873 765	19,9	140 832	19,2
Concelhos com centros urbanos com →10000 hab.(b)	677 886	729 649	16,6	51763	7,6
Outros concelhos	195 616	192 961	4,4	-2 655	-1,4
Total do Continente	3 832 520	4 385 739	100,0	553 219	14,4

(a) Regiões Metropolitanas definidas por FERRÃO (2002); (b) exclui as cidades médias.

FONTE: INE, Recenseamento da População, 1991 e 2001 (cálculos elaborados a partir das deslocações casa-trabalho).