

# **TEXTOS PARA DISCUSSÃO**

Nº 04

## **CIDADE PORTUÁRIA: INTEGRANDO ESPAÇOS, ESTRUTURAS E INTERESSES NUMA PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL**

Tomás de Albuquerque Lapa

Jennifer dos Santos Borges

**Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada**

Olinda 2007



## Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada

### **Missão**

O CECI tem como missão promover a conscientização, o ensino e a pesquisa sobre a conservação integrada urbana e territorial dentro da perspectiva do desenvolvimento sustentável. Suas atividades são dirigidas para a comunidade técnica e acadêmica brasileira e internacional

### **Diretoria**

Jorge Eduardo Tinoco, Diretor Geral  
Mônica Harchambois, Diretor  
Raquel Borges Bertuzzi, Diretor  
Renata Campello Cabral, Diretor

### **Conselho de administração**

Silvio Mendes Zancheti, Presidente  
Tomás de Albuquerque Lapa  
Vera Milet Pinheiro  
Ana Rita Sá Carneiro  
José Fernandes Menzenes

### **Suplentes**

Luis de La Mora  
Fernando Diniz  
Norma Lacerda

### **Conselho fiscal**

Virginia Pitta Pontual, Presidente  
Natália Vieira  
Fátima Alves Mafra  
Fábio Cavalcanti  
Magna Milfont

### **Suplentes**

Fátima Alves Mafra  
Magna Milfont

### **Texto para Discussão**

Publicação com o objetivo de divulgar os estudos desenvolvidos pelo CECI nas áreas da Gestão da Conservação Urbana e da Gestão do Restauro.

As opiniões emitidas nesta publicação são de responsabilidade exclusiva dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada.

É permitida a reprodução do conteúdo deste texto, desde que sejam devidamente citadas as fontes. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

### **Editores**

#### **Gestão da Conservação Urbana**

Natália Vieira, Renata Cabral e Vera Milet Pinheiro

#### **Gestão de Restauro**

Jorge Eduardo L. Tinoco, Mônica Harchambois e Roberto Dantas de Araújo

#### **Identificação do Patrimônio Cultural**

Ana Rita Sá Carneiro, Magna Milfont e Virginia Pontual

#### **Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada**

Rua Sete de Setembro, 80  
Olinda – PE  
53020-130 – Brasil  
Tel/Fax.: (55 81) 3429-1754  
[textos@ceci-br.org](mailto:textos@ceci-br.org)  
[www.ceci-br.org](http://www.ceci-br.org)

### **FICHA BIBLIOGRÁFICA**

**Autores:** Silvio Mendes Zancheti

**Título:** Cidade Portuária: Integrando Espaços, Estruturas e Interesses numa Perspectiva de Desenvolvimento Urbano Sustentável

**Editora:** Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada

**Tipo da publicação:** Textos para Discussão – Série Gestão da Conservação Urbana

**Local e ano de publicação:** Olinda, 2007

**ISSN:** 1980-8267

# CIDADE PORTUÁRIA: INTEGRANDO ESPAÇOS, ESTRUTURAS E INTERESSES NUMA PERSPECTIVA DE DESENVOLVIMENTO URBANO SUSTENTÁVEL

Tomás de Albuquerque Lapa e Jennifer dos Santos Borges \*

## Resumo

Para se adequar aos novos condicionantes da economia internacional e se integrar à rede global de relações entre cidades, áreas portuárias de todo o mundo têm passado por um complexo processo de transformação, em que se sobressai a relação entre o porto e seu entorno urbano. Integrar esses elementos, tradicionalmente concorrentes, representa hoje uma solução alternativa para o desenvolvimento sustentável da cidade portuária. Neste trabalho, busca-se descrever como esse processo tem se configurado em âmbito geral e de que forma tem sido tratado na bibliografia de referência sobre o assunto. A essa abordagem teórico-conceitual será associada uma análise da problemática no contexto brasileiro, dando-se enfoque à experiência empírica da cidade de Recife. Referências ao caso de Lisboa serão utilizadas, no intuito de se identificar desafios e perspectivas comuns.

**Palavras chave:** desenvolvimento urbano sustentável, cidade portuária, porto do Recife.

## 1. Introdução

Nos dias atuais, as áreas portuárias enfrentam o desafio de adequar-se às necessidades da globalização. Com a flexibilização da economia, a evolução nos sistemas de comunicação e transportes e o avanço das tecnologias de informação e logística, passou-se a exigir dos portos a otimização nos serviços de circulação das mercadorias. Para portos consolidados, essa adaptação implica em reestruturar seu espaço físico e seu sistema de funcionamento, de um modo que pode muitas vezes ir de encontro ao desenvolvimento da área urbana de entorno. Por outro lado, entre as estratégias que visam à inserção competitiva dessas áreas no mercado internacional figura uma abordagem em que a integração entre porto e cidade torna-se imperativa para o desenvolvimento de ambos: trata-se do conceito de cidade portuária.

A implantação de estruturas portuárias em todo o mundo esteve freqüentemente associada a estratégias de incentivo ao desenvolvimento econômico, sendo muitas vezes interpretada como símbolo de progresso. Nas últimas décadas, porém, com a substituição do modelo industrial por uma economia de caráter mais flexível, baseada, sobretudo, em atividades do setor terciário, as antigas áreas portuárias entraram num processo de obsolescência e degradação, que as transformou em espaços marginalizados dentro do contexto urbano.

O tradicional isolamento do porto com relação a seu entorno passou a se refletir também em conflitos de interesses entre as administrações interna e municipal. Essa dificuldade de integração é ainda mais acentuada em cidades da América Latina e do sul

---

\* Tomás Albuquerque Lapa é professor da UFPE e do Centro de Estudos Avançados da Conservação Integrada (CECI) e Jennifer dos Santos Borges é estudante do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento Urbano da UFPE.

da Europa, nas quais, segundo Llovera (1999, p. 209), abre-se uma fratura entre os interesses e a dinâmica do porto e da cidade: “A cidade ignora o porto e este, por sua vez, cresce como um organismo alheio à urbe”. É o que ocorre em muitas cidades brasileiras e lusitanas.

Conectadas pelo contexto histórico, as cidades da metrópole europeia e da colônia americana possuem uma série de características peculiares em comum que denotam a influência do processo de dominação e dependência sobre seus desenvolvimentos. No período da colonização, em que Portugal destacava-se como um dos países mais avançados no transporte marítimo, as relações comerciais e políticas entre a capital da metrópole, Lisboa, e as capitais coloniais brasileiras que se sucederam, Salvador e Rio de Janeiro, dependiam do bom desempenho de seus portos (Alemany, 2004). Desse período, o Brasil herdou muitas características que conformam a estrutura espacial de suas cidades, inclusive a relação que estas mantêm com a paisagem natural do mar e de rios (Silva; Cocco, 1999). Construídas originalmente pelos portugueses, várias cidades brasileiras possuem uma configuração espacial semelhante a das lusitanas, em que se destaca a relação entre uma parte alta aristocrática, pontuada de igrejas, conventos, casas senhoriais, e uma área baixa, ribeirinha, mercantil e popular, onde se encontram geralmente instalados o porto e as indústrias. Mas, apesar dos conflitos que permeiam essa relação, ela pode se tornar o ponto de partida para o desenvolvimento de estratégias visando interesses comuns, em que se reúnam esforços e se compartilhem resultados (Alemany, 2004).

Para atenuar os antagonismos existentes, várias propostas têm sido estudadas para cidades portuguesas e brasileiras e, em alguns casos, já existem experiências de implementação. O desafio de valorizar o ambiente portuário, trazendo melhorias para o espaço urbano e para a qualidade de vida dos cidadãos, permitindo, ainda, a projeção internacional da cidade, passa a ser perseguido nessas propostas, mesmo diante de sérias dificuldades. O modelo comumente utilizado baseia-se em referências de outras cidades que, nos últimos 25 anos, vêm empreendendo “ambiciosos projetos de renovação dos seus portos e, nomeadamente, como elemento central da sua política urbanística, a transformação dos espaços portuários subutilizados” (Alemany, 2004, p. 1). Mas, para que estes projetos se constituam em alternativa para o desenvolvimento sustentável da cidade portuária, é necessário um grande esforço de negociação, articulação e cooperação.

A seguir, será exposta uma breve contextualização da problemática em nível mundial, que visa a esclarecer o processo de transformação das áreas portuárias. Logo após, serão apresentados alguns resultados da revisão bibliográfica, com enfoque sobre o conceito de cidade portuária. Na quarta parte, o foco será direcionado para a problemática brasileira, sendo ressaltada a forma de abordagem que vem sendo predominantemente adotada. Na quinta parte, será apresentada uma breve análise da experiência de intervenção na área portuária do Recife; em que se identificam algumas correlações com o caso de Lisboa. E, por último, serão tecidas considerações finais sobre o assunto.

## **2. Influência do contexto atual sobre as áreas portuárias**

A evolução dos sistemas de transportes e de comunicação, a emergência de novas relações de mercado e um novo padrão mundial de interação entre os povos, levaram as cidades a concentrar as principais perspectivas de desenvolvimento. Nos discursos atuais, destaca-se a importância da escala local e privilegiam-se termos como descentralização, desregulamentação, competitividade e empreendedorismo, enquanto o futuro perseguido se traduz numa expressão de caráter universal: desenvolvimento sustentável. Todas essas alterações também produzem impacto significativo sobre as áreas portuárias.

Numa conjuntura em que se preza pela diminuição das distâncias e das barreiras e se valoriza cada vez mais a integração, as áreas portuárias de diversos lugares do mundo ganham importância estratégica, desenvolvendo novas competências e despontando como localizações de grande potencial para investimentos. Segundo Baudouin (1999, p. 31), “as cidades-portuárias na plena acepção do termo – cidades do comércio marítimo internacional – impõem-se como protagonistas centrais da globalização”.

De acordo com Llovera (1999), as mudanças na economia mundial, o crescimento do comércio internacional, o avanço nas técnicas de comunicação e o desenvolvimento do transporte multimodal, onde se sobressaem os contêineres, impulsionaram o surgimento de novas funções e de uma nova concepção do papel das áreas portuárias e de suas áreas urbanas próximas. Atualmente, os navios de carga demandam portos mais bem equipados, de calados mais profundos e mais eficientes no armazenamento, manuseio e transporte das mercadorias, que são depositadas em contêineres, facilitando sua manipulação em grandes quantidades. O processo de containerização fez com que a posição geográfica do porto em relação aos mercados não mais representasse um fator de concorrência decisivo. Atualmente, ganham importância a eficácia interna do porto, relacionada à capacidade de circulação de fluxos, e a eficácia do sistema territorial, com base na qualidade das relações cidade-porto (Seassaro, 1999).

Os antigos portos da era industrial, de administração centralizada e ênfase na dinamização da circulação de mercadorias dão lugar, nesse novo processo, ao modelo pós-industrial de concepção dos portos. Silva e Cocco (1999) apontam para dois novos padrões que podem ser identificados. O primeiro modelo caracteriza os portos vistos como elos logísticos desterritorializados, inseridos em uma cadeia logística setorializada. Ou seja, são portos tidos como pontos de ligação de uma rede de circulação de produtos de um determinado setor do mercado, entre os quais se forma um corredor de alta velocidade de movimentação de cargas. São os chamados hub ports. Exemplos de construção de hub ports fora das áreas de localização das tradicionais atividades portuárias são os casos de Gioia Tauro (no sul da Itália) e Algeciras (no sul da Espanha) (Silva; Cocco, 1999). A esse tipo de porto são associadas estratégias de restabelecimento econômico, pautadas apenas na melhoria da eficácia interna, sendo seus mecanismos de atuação relativamente indiferentes à existência de uma cidade. Dessa forma, o porto “mantém com o território somente relações de contigüidade (e, às vezes, de dominação)” (Seassaro, 1999, p. 135). Segundo Seassaro (1999), esse tipo de porto é mais frágil frente à concorrência, na medida em que ele pode ser facilmente substituído por outro ainda mais eficiente, moderno e competitivo em termos de tarifas. No Brasil, poderíamos citar como exemplos de hub ports (embora em escala menor), os portos de Suape, em Pernambuco, de Pecem, no Ceará e de Sepetiba, no Rio de Janeiro, que foram instalados em áreas afastadas dos centros urbanos principais, com o intuito de absorver a demanda de cargas containerizadas, não atendida pelos portos tradicionais do Recife, de Fortaleza e do Rio de Janeiro).

O segundo modelo mencionado por Silva e Cocco (1999) refere-se à noção de cidade portuária, na qual a inserção territorial do porto no meio urbano é enfatizada, em particular, pela relação de complementaridade que a infra-estrutura tem com sua cidade. Nesse modelo, o porto é vinculado ao planejamento de um território que inclui a hinterlândia mais próxima. Segundo os autores, “neste caso, o porto funciona como instrumento de desenvolvimento local e caracteriza-se por seguir exatamente o caminho inverso ao que está sendo traçado pelos hub ports de última geração” (Silva; Cocco, 1999, p. 20). Este tipo de relação entre porto e cidade gera benefícios para ambos os lados; para o porto, que “encontra nas redes sociais urbanas os recursos empresariais e as competências para aprimorar seus serviços (e otimizar sua capacidade de gerar valor e

empregos)”, e para a cidade, que, por sua vez, “recupera sua relação histórica (e não apenas paisagística) com o mar” (Silva; Cocco, 1999, p. 20). Trata-se de uma proposta de desenvolvimento portuário que tem sido perseguida em diversos países da Europa (como França, Itália e Holanda) e já começa a ser referida como modelo para o planejamento portuário no Brasil.

Apesar das diferenças, pode-se perceber que os dois modelos convergem para a busca do ideal comum de desenvolvimento. Starr e Slack (1999, p. 195) afirmam que “em várias partes do mundo, o desenvolvimento do porto tem sido um elemento essencial e estratégico para o desenvolvimento econômico”. Este ideal desenvolvimentista aparece na concepção de hub port, pautado em princípios de crescimento econômico, tendo como objetivo principal a atração de fluxos de mercado capazes de gerar lucratividade. Já na concepção de cidade portuária, percebe-se uma maior associação do ideal de desenvolvimento com a noção de sustentabilidade, que busca atingir níveis equilibrados de desenvolvimento econômico e social, garantida a proteção ambiental e a preservação dos valores culturais.

Esse assunto vem despertando o interesse de diversos segmentos sociais voltados para o planejamento urbano. Segundo Starr e Slack (1999, p. 195), “a noção de porto como centro do desenvolvimento tem se colocado como um desafio para alguns universitários e planejadores”. Assim, compreender como funciona esse processo de interação entre porto e cidade e de que forma as melhorias nessa relação poderiam gerar benefícios para o desenvolvimento urbano, pode ser considerado um dos primeiros passos para a construção de uma nova concepção de cidade portuária.

### **3. O conceito de cidade portuária**

A vinculação das atividades portuárias com o desenvolvimento local das cidades que as abrigam tem levado muitos autores a considerar em suas análises a problemática conflitual em torno dessa relação. Com isso, diversos estudos criticam os modelos de gestão portuária voltados exclusivamente para a dinamização da movimentação de cargas, em que o porto é tratado apenas como ponto de convergência das rotas de circulação. Tornam-se cada vez mais freqüentes as defesas em nome de uma concepção flexível, que coloca o porto como lugar central do desenvolvimento econômico.

Collin (1999, p. 47), ao falar sobre a evolução do Estatuto dos Portos na Europa, lança a questão: “um porto deve realmente servir para fazer com que a mercadoria transite o mais rapidamente possível e com o mínimo de pessoal possível?”. Para a autora, começam a despontar relações mais construtivas entre os espaços de produtividade (no caso, os portos) e os espaços de solidariedade (as coletividades locais). “De instrumento do transporte nacional, o porto começa a ser visto também como um motor econômico local, fonte de mais-valia e de empregos para a cidade” (Collin, 1999, p. 47). Nessa concepção, “o porto é visto como uma porta de entrada, uma abertura para a constituição de negócios, criando um amplo campo de oportunidades industriais e comerciais” (Starr; Slack, 1999, p. 198).

Essa tendência encontra-se em processo de consolidação nas administrações portuárias de cidades de todo o mundo. Segundo Baudouin (1999), o interesse pela interface cidade-porto marca a passagem de um período industrial de isolamento entre os atores sociais para uma fase de comércio e serviços que dá um papel determinante à relação entre eles. Para o autor, as cidades portuárias, e não mais os portos, que dominam o comércio mundial são características desse aparato produtivo não industrial por reunirem indústria e comércio (Baudouin, 1999). Assim, nas cidades portuárias, ganha importância a conexão entre as atividades especificamente portuárias e as atividades

comerciais e de serviços alocadas em sua área de entorno. O porto passa a se configurar em instrumento do desenvolvimento local, uma nova centralidade, em torno da qual as atividades urbanas se desenrolam.

De acordo com Silva e Cocco (1999), a noção de cidade portuária questiona as concepções de porto-corredor, hub ports e cadeias logísticas de distribuição de mercadorias em três níveis: 1) questiona a sustentabilidade de uma estrutura de movimentação de cargas, sem um suporte econômico mais abrangente de estratégias 'endógenas' de desenvolvimento local e regional; 2) questiona os estatutos administrativos dos hub ports, nos quais tende a predominar o caráter privativo dos terminais portuários; e 3) questiona o deslocamento da função portuária dos contextos urbanos. Para Silva e Cocco (1999, p. 21), "o isolamento do porto, como estratégia de valorização das infra-estruturas de circulação, dificulta a sua assimilação como parte do cotidiano da comunidade local". Essa questão envolve, pois, fatores de identidade. Para que a dinâmica portuária seja, de fato, incorporada como estratégia de desenvolvimento local, a cidade e seus habitantes precisam compreendê-la como um elemento representativo de sua cultura. Seassaró (1999) coloca que um porto conectado a uma cidade apresenta um potencial competitivo mais sólido em relação a um outro desterritorializado, por deslocar o fator de concorrência da eficácia interna (de caráter mais técnico) para a complexa eficiência do sistema econômico e territorial, que requer, entre outros fatores, uma cultura econômica, um espírito empresarial e uma capacidade de cooperação entre os atores. Estes fatores, não sendo imediatamente realizáveis, configuram-se em diferenciais competitivos, estritamente relacionados à ligação territorial com o local. Tornam-se elementos de valor representativo por serem peculiares a cada localidade, o que fortalece sua posição na concorrência.

Em relação ao aspecto institucional, o ideal de cidade portuária aproxima o conjunto dos cidadãos e das instituições que organizam e dão vida pública às cidades, seja através do trabalho e da produção, seja através do consumo e do lazer, contribuindo para uma maior vinculação entre o planejamento das infra-estruturas portuárias e as políticas de desenvolvimento local, municipal ou estadual (Silva, Cocco, 1999). Collin (1999) defende a implementação de um sistema de administração portuária local, que obtenha do Estado o apoio necessário para seu desenvolvimento e propicie maior articulação entre os setores público e privado. Para Llovera (1999, p. 215), "sem a participação direta do setor privado e da sociedade civil no processo de análises, propostas, planificação e promoção, não são possíveis as mudanças e transformações urbanas e portuárias que o desenvolvimento sustentável reclama na atualidade".

Mas, nem todos apostam nos portos como molas propulsoras do desenvolvimento local. Starr e Slack (1999), por exemplo, defendem que os portos não possuem tão grande importância estratégica, devendo ser considerados mais como facilitadores do que estimuladores do desenvolvimento econômico. Justificam essa posição a partir de três fatores independentes: 1) a emergência de cadeias multimodais de transporte faz com que cada segmento isolado perca uma parte de sua importância central nessas conexões; 2) a emergência de armazéns interiores representa um desafio para os limites comerciais das funções anteriormente delegadas ao porto; e 3) para se tornarem cada vez mais eficientes os portos precisam reduzir e transferir custos, reduzindo os impactos diretos nas economias locais das cidades portuárias (Starr; Slack, 1999). Percebe-se que esta posição contradiz as demais citadas, acomodando-se à condição de isolamento dos portos, uma vez que não sugere formas alternativas de adaptação dos portos às novas necessidades da economia mundial. Em contrapartida, a concepção de cidade portuária destaca a função de interface comercial mundial dessas áreas, com o objetivo de atrair para sua região e territórios internos empregos e mais-valia, mesmo que isso não beneficie direta e

exclusivamente a cidade (Collin, 1999). Abandona-se um modelo ultrapassado, visando a uma situação em que porto e cidade colaborem entre si.

#### 4. A questão portuária no Brasil

Apesar da importância que os portos brasileiros possuem na conexão das cidades litorâneas com o comércio internacional e na estruturação urbana dessas cidades, no geral, a inserção de estruturas portuárias no meio urbano brasileiro é permeada de conflitos. No Brasil, observa-se que a problemática portuária possui uma abordagem predominantemente direcionada para o desenvolvimento da movimentação de cargas, numa ótica operacional voltada para questões administrativas e institucionais. Destacam-se preocupações com a modernização dos portos, o desenvolvimento tecnológico e a adaptação das infra-estruturas existentes às demandas do mercado atual. Mas, mesmo de forma incipiente, é possível visualizar novas perspectivas de integração entre cidades e portos. A noção de cidade portuária começa a ganhar lugar no discurso teórico, apesar de ainda refletir-se pouco nas experiências de intervenção em áreas portuárias já implementadas.

Silva e Cocco (1999), ao descreverem o modelo industrial de administração dos portos no Brasil, caracterizam-no por uma gestão e uma administração centralizadas, apoiadas num órgão governamental “autônomo” com relação às instituições locais. Por isso, apesar de o “porto industrial” ter mantido uma localização próxima dos centros metropolitanos relativamente desenvolvidos, “a relação de integração territorial com a cidade sempre foi uma questão problemática e altamente conflituosa” (Silva; Cocco, 1999, p. 16). O fato de o porto ser visto, por um lado, apenas como um dispositivo tecnológico de circulação de mercadorias e, por outro, como um intruso no desempenho da economia urbana, gerou um fechamento dos canais políticos e institucionais que poderiam ter estreitado os vínculos da gestão pública da cidade e do porto (Silva; Cocco, 1999).

Representando o Ministério dos Transportes do Brasil, por meio do artigo intitulado “Desenho institucional e modelos de gestão portuária: o caso brasileiro”, Porto (1999, p. 227) enfatizou o aspecto físico dessa questão, ao afirmar que “nossos portos estão, na sua maioria, encravados em centros urbanos, com deficiências de áreas e instalações, impossibilitados de crescer em volume de atividade, agregando cargas industriais que hoje sustentam os maiores portos do mundo”. Mas apesar dessas dificuldades, o autor destaca no planejamento portuário brasileiro a Lei de Modernização dos Portos (nº 8.630, 25/02/1993), que dispõe sobre o regime jurídico de exploração dos portos e das instalações portuárias, apontando para uma reestruturação da atividade baseada em princípios de desregulamentação, descentralização e desfederalização. Para Porto (1999, p. 228), esta lei oferece oportunidade para que, “através da criação de um novo ambiente portuário, competitivo e eficiente, o porto deixe de ser o vilão do sub-setor para ser a sua face mais moderna, com o desenvolvimento do vínculo porto-cidade”.

Para tanto, o autor defende que os portos devam ampliar os serviços prestados à carga e ao navio e gerar atividades correlatas, principalmente comerciais e de distribuição física de mercadorias. “É dentro deste princípio de agregar ‘valor’ à atividade portuária que se insere uma questão mais abrangente e complexa: a da promoção de um desenvolvimento sustentável em seus ambientes” (Porto, 1999, p. 218). Citando a importância do estreitamento das relações entre porto e cidade, Porto faz alusão ao conceito de cidade portuária e afirma: “O porto do século XXI será um porto-cidade, ou seja, um porto, cuja identidade está intimamente ligada ao seu ambiente geográfico e sócio-econômico” (Porto, 1999, p. 219).



No entanto, parece evidente que, no Brasil, essa tendência configura-se numa proposta recente que ainda não encontrou respaldo nas políticas e ações de gerenciamento portuário, perdendo lugar para opções voltadas primordialmente para a viabilização da eficiência logística. Na opinião de Silva e Cocco (1999), revela-se uma contradição nas políticas de planejamento portuário no Brasil, já que estas vêm seguindo opções estratégicas diferenciadas daquelas consideradas bem-sucedidas internacionalmente.

Na tentativa de mudar este quadro, alguns encontros, seminários e conferências têm sido promovidos nos últimos anos, com o objetivo específico de discutir o assunto e estudar a elaboração de propostas apoiadas nas novas tendências. Foi o caso, por exemplo, do Seminário Internacional “Portos, cidades e territórios na virada do século”, realizado em 1997, no Rio de Janeiro, e que contou com a participação de 18 pesquisadores estrangeiros e mais de 30 especialistas nacionais; e da I Conferência Nacional dos Portos, realizada em agosto de 2002, em Brasília, com o tema “Os Portos e o Desenvolvimento Regional”.

Os avanços na busca de uma maior integração dos portos com suas áreas urbanas de entorno, no Brasil, refletem-se também por meio do Programa de Revitalização de Áreas Portuárias – REVAP, instituído pela Portaria Ministerial 908, em 27 de outubro de 1993. Com a ajuda de recursos provenientes desse programa, algumas cidades, como Belém e o Recife, puderam investir na recuperação de seus antigos portos para adaptação a equipamentos de lazer e turismo. No Porto de Belém isso foi possível após a transferência de grande parte de sua movimentação de cargas para o novo Porto de Vila do Conde, o que liberou áreas das antigas instalações para uso público. O mesmo ocorreu no caso do Recife, com relação ao novo Porto de Suape.

Assim, para o Brasil, esse é apenas o início do percurso pela busca de soluções apropriadas de desenvolvimento portuário integrado ao planejamento urbano. São muitas as dificuldades existentes, já que ainda não se vislumbra no cenário brasileiro uma articulação efetiva entre administradores portuários e gestores urbanos. Mas, mesmo diante dessas dificuldades, algumas experiências têm sido implementadas com menor ou maior grau de eficácia. A seguir, será apresentada uma breve análise de como esse processo foi abordado na cidade brasileira do Recife, em Pernambuco.

## **5. A experiência de intervenção na área portuária do Recife.**

No Recife, a experiência de intervenção na sua área portuária está inserida em projetos de revitalização do centro histórico que não consideravam o porto como elemento central. Dessa forma, para compreender-se o processo de incorporação de antigas áreas portuárias à malha urbana do seu bairro de entorno, o Bairro do Recife, é preciso esclarecer um pouco sobre o contexto desses programas maiores voltados para o centro histórico.

Na década de 1980, a Prefeitura Municipal do Recife iniciou um programa de recuperação do centro histórico da cidade, com ênfase particular sobre o Bairro do Recife, para o qual foi criado o Escritório Técnico de Revitalização. O programa partiu inicialmente de uma concepção de revitalização baseada no modelo italiano, que se centrava na conservação do patrimônio edificado e no atendimento às necessidades das camadas sociais menos abastadas. Mas, a iniciativa não obteve sucesso (Zancheti; Lacerda, 1998). Posteriormente, partiu-se para uma nova estratégia de planejamento baseada no princípio de que era necessário “introduzir a novidade (novas atividades) para manter a continuidade (utilização do estoque construído existente) com o presente” (Zancheti; Lacerda, 1998). Surgiu então, em 1993, o Plano de Revitalização do Bairro do Recife,

baseado na divisão da área de intervenção em três setores de atuação: o setor de consolidação, onde seriam mantidas as atividades e configuração espacial existentes; o setor de revitalização, que abriga a maior parte do patrimônio histórico do bairro e onde seriam efetivadas ações de melhoria nas formas de ocupação e de mudança nas atividades desenvolvidas; e o setor de renovação, onde se concentravam armazéns, galpões e terrenos do porto, e onde seria incentivada a reconstrução do espaço urbano (Zancheti; Lacerda, 1998).

Nessa proposta, nota-se que o espaço de antiga ocupação portuária aparece à margem dos valores culturais, considerados no projeto como inerentes ao patrimônio histórico do Recife. Apesar da grande influência que a atividade portuária teve no desenvolvimento da cidade, nessa concepção de planejamento ela não é enfatizada em seu valor identitário e de referência, já que o espaço de funcionamento tradicional estaria passível de uma profunda transformação urbana. Os termos renovação e reconstrução refletem essa idéia e reforçam o caráter de estímulo à introdução de mudanças. Na prática, mesmo que as pretensões de renovação não tenham sido efetivadas, a área portuária recebeu pouco enfoque nas obras de melhoramento, configurando-se ainda em espaço marginalizado.

Avaliando-se a proposta na perspectiva da integração do bairro com a área portuária, tem-se que a concepção de coexistência entre cidade e porto, presente no plano, baseava-se no objetivo de resgatar a clara distinção entre área pública urbana e área portuária (Zancheti; Lacerda, 1998). Nessa proposta, as áreas urbanas da frente marítima, não utilizadas pelo porto, seriam desapropriadas e deveriam retornar ao uso urbano. A reabertura da avenida portuária – Av. Alfredo Lisboa – deveria, conforme descrição do plano, delimitar de modo claro a zona portuária e a zona urbana, “dando fim a uma área de indefinição de usos e ocupação de alto grau de degradação” (Zancheti; Lacerda, 1998). Essa concepção acabaria por contribuir ainda mais para a dissociação entre o porto e a cidade e, talvez por isso mesmo, as intervenções realizadas não tenham tirado grande proveito da integração do meio urbano com a frente marítima.

Apesar de alguns problemas de concepção no plano, em relação à questão da integração porto-cidade, destacam-se, entre as ações implementadas, os projetos Marco Zero e Terminal Marítimo de Passageiros. O Marco Zero (fig. 1) consiste numa grande praça, totalmente aberta, localizada num ponto de referência histórico-cultural da cidade, para onde converge o sistema viário do Bairro do Recife. O projeto partiu do princípio de resgatar um espaço cívico tradicional, proporcionando visibilidade para os arrecifes e para o mar de um lado, e de outro, para edificações históricas recuperadas no início das avenidas que dele partem. Hoje, o espaço se constituiu numa área destinada à realização de grandes eventos públicos que atraem uma multidão de pessoas em diversas épocas do ano, tendo sua configuração espacial contribuído para a revalorização da cultura marítima.

O Terminal Marítimo de Passageiros (fig. 2), por sua vez, pode ser considerado a intervenção física de maior contribuição para a integração da paisagem urbana com as antigas estruturas de tradição portuária. A obra, implantada ao lado do Marco Zero, consistiu na recuperação de um antigo armazém do Porto do Recife e na sua transformação em espaço de recepção de embarcações turísticas nacionais e internacionais, que oferecesse também serviços de apoio ao turismo local. A proposta visava a contribuir para o processo de revitalização do Bairro do Recife, por meio da introdução de um espaço de atração turística voltado, para a frente marítima, criado a partir da recuperação de uma parte da antiga área portuária. Nesse sentido, agregou valor

à identidade local. Atualmente, no entanto, seu funcionamento se restringe a exposições periódicas, não estando mais vinculado à recepção de navios.



Fig. 1 – Vista aérea do Marco Zero



Fig. 2 - Terminal Marítimo de Passageiros.

Percebe-se, portanto, que a proposta para a área portuária de Recife não se constitui em solução consistente, no que se refere ao tratamento dos terrenos do antigo porto, nem parece apropriada ou eficaz para a preservação dos valores culturais associados à atividade portuária. Contribuiu parcialmente para a integração do porto com o restante da cidade, mas não guarda proximidade alguma com a concepção de cidade portuária. elações entre o tratamento das áreas portuárias no Recife e em Lisboa

A experiência de revitalização portuária na cidade de Lisboa, apesar de nem sempre figurar entre as mais bem-sucedidas, possui um interesse particular neste trabalho, por apresentar diversas semelhanças com o caso do Recife. Assim como no Recife, possui a área portuária de Lisboa localiza-se no centro comercial e cultural da cidade, tendo passado também por várias operações de aterro. Essas operações transformaram gradativamente o território, condicionando a relação entre o espaço construído e as águas ao desenvolvimento das atividades dominantes que, por muitos anos, estiveram estreitamente associadas ao porto, tanto no caso do Recife como em Lisboa. Nas duas cidades, a área portuária concentra também grande parte do patrimônio cultural construído, por ter abrigado, em épocas passadas, importantes instituições públicas e privadas ligadas ao desenvolvimento da cidade. Por essas razões, as áreas portuárias tanto do Recife como de Lisboa tiveram limitações para ampliar e reestruturar seus espaços físicos, adequando-os às condições impostas pela modernização das atividades portuárias e, com isso, perderam potencial competitivo.

Após a construção do Porto de Suape, grande parte da demanda de navios que ancoravam no Porto de Recife foi transferida para o novo porto que reunia condições mais adequadas à atracação de grandes navios e mais competitivas em relação a portos vizinhos. O mesmo aconteceu em Lisboa, com a construção do Terminal XXI, pela Autoridade Portuária de Singapura, em Sines, cerca de 160 km ao sul de Lisboa. Preparado para operar grandes terminais de contêineres, o porto de Sines passou a concentrar a maior parte da atividade portuária naquela região. Apesar de ter contribuído ainda mais para a decadência dos portos do Recife e de Lisboa, o processo de transferência das atividades portuárias criou oportunidade para que um novo conceito de intervenção fosse apropriado, privilegiando a integração daquele espaço ao contexto urbano.

Segundo Garcia (2004), os primeiros planos de renovação da área portuária de Lisboa consideravam exclusivamente os terrenos do porto, tratando a área como um local isolado. A preocupação em integrar porto e entorno urbano inicia-se na cidade de Lisboa, no momento em que se passou a privilegiar a relação da cidade com o rio. Segundo Craveiro (2003), em 1990 a Administração Municipal de Lisboa apresentou um “projeto de

cidade”, que se pretendia desenvolver no âmbito do Plano Estratégico de Lisboa de 1992. Entre seus objetivos, o projeto buscava retomar o “tema da cidade ribeirinha tendo-se estabelecido a necessidade da devolução do rio à cidade”, sendo considerados, ainda, a qualidade de vida dos cidadãos e a projeção internacional da cidade (Craveiro, 2003, p. 03). Para tanto, reuniram-se esforços da Prefeitura de Lisboa, da Administração Portuária de Lisboa – APL, e do Ministério do Mar, no intuito de realizar-se “uma grande operação de reabilitação/revitalização dos núcleos e enclaves portuários antigos e de constituição de novas frentes urbanas nas áreas em obsolescência” (Craveiro, 2003, p. 03). Desejava-se, também, que fossem instaladas na frente ribeirinha atividades de múltiplas funções urbanas (como comércio, serviços e hotelaria) ligadas às docas de recreio, que seriam aliadas ao processo de restauração. Segundo Craveiro (2003), essa foi uma questão decisiva que exigiu a concretização de idéias e projetos, capazes de resolver e desbloquear as relações funcionais entre a cidade e o rio e de organizar os usos e os espaços ribeirinhos, impondo-se a mudança no diálogo cidade-porto como chave para a transformação.

O Plano Estratégico, aprovado em 1992, divulgou a idéia da revitalização portuária por meio do slogan: “Lisboa quer ganhar o rio sem perder o Porto”. Nele, o porto era valorizado por estar na origem histórica da cidade e conferir-lhe uma importância geoestratégica como “Porta de Fachada Atlântica” para a Europa e Américas (Craveiro, 2003). A revitalização da zona ribeirinha partiu da racionalização das respectivas áreas portuárias, tendo sido definidas as áreas destinadas à atracação de navios de maior calado. “Todo o trabalho desenvolvido entre 1990 e 1995 foi em articulação com o Porto de Lisboa, através de diversas intervenções ou projetos-âncora capazes de requalificar esta zona, que desde o século XIX se encontrava de costas voltadas para a cidade [...]” (Craveiro, 2003, p. 3).

O tratamento conferido à área portuária de Lisboa em seu projeto de renovação difere da experiência do Recife em dois pontos principais: a interação entre administração portuária e órgãos públicos municipais, no encaminhamento das propostas, e a relevância atribuída ao patrimônio histórico portuário e à identidade marítima das cidades. O exemplo de Lisboa oferece uma lição no tratamento dessas duas questões, que poderia ser aplicada para um melhor aproveitamento da área portuária do Recife. É preciso articular forças, para que se chegue a objetivos comuns, e o respeito e a valorização da identidade portuária podem ser fatores de importante contribuição para a perspectiva de integração.

Há poucos anos, a implementação da Expo 98 trouxe para Lisboa a grande oportunidade de investimento maciço na recuperação de sua área portuária. Para Garcia (2004), a Expo 98 provou ser uma solução bem sucedida de renovação da área portuária, principalmente devido à criação de grandes espaços públicos. Poucos anos após o evento, o valor imobiliário dos terrenos no local tornou-se o mais caro de Lisboa. Porém, a transformação realizada tem sido criticada por não estabelecer conexões físicas ou sociais com seu entorno. Muito se questiona sobre os resultados que o empreendimento efetivamente teria gerado nas regiões circunvizinhas. Autores como Ferreira, Indovina e Cabral (citados por Pereira, 2000), por exemplo, questionam se o megaprojeto da Expo 98 deu lugar a uma plena requalificação urbana que integrasse os espaços envolventes da cidade ou limitou-se a recuperar a área ocupada pela exposição. Para Garcia (2004), a Expo é uma companhia pública limitada que ultimamente tem procurado atuar como um empreendedor privado. Isso tem influenciado todo o processo de recuperação da área e a Autoridade Portuária de Lisboa tem seguido a mesma tendência. No intuito de auferir lucro sobre os terrenos submetidos à sua jurisdição, a APL, por meio do plano POZOR, está oferecendo a oportunidade a investidores privados de construir um condomínio residencial próximo ao rio. Mas, segundo Garcia, a cidade não está interessada em ver sua

área mais simbólica escondida atrás do novo empreendimento, que excluiria o acesso dos habitantes dos bairros históricos vizinhos. Situação semelhante vem ocorrendo no Recife, numa polêmica que envolve a construção de duas torres de apartamentos na área próxima ao antigo porto, dentro do bairro popular de São José. Mas, assim como em Lisboa, a discussão sobre os projetos tem se centrado mais na imagem e no impacto visual dos empreendimentos do que nos conteúdos e na oportunidade de resolverem-se problemas urbanos existentes.

Para Garcia (2004), soluções alternativas requerem o envolvimento de vários atores, que juntos poderiam pensar em uma área portuária mais adequada, caracterizada por grandes espaços públicos, interagindo com o espaço de modernidade. O autor acredita que qualquer planejamento de transformação para a área portuária de Lisboa deve considerar que a área do porto pode se tornar um espaço público, capaz de narrar memórias e manter uma relação ativa com o contexto artístico e histórico. De outra forma, o local corre o risco de perder sua identidade e seu significado.

Essa é uma questão intrínseca a qualquer projeto de revitalização e sua resposta só parece ter fundamento em um processo equilibrado de negociação entre os segmentos sociais envolvidos, no qual sejam considerados os interesses de todos. A necessidade de atuação sobre áreas portuárias, tanto com o objetivo de integração competitiva no mercado internacional, como dentro do ideal de recuperação do espaço público urbano exige respostas rápidas e inovadoras por parte dos atores envolvidos no desenvolvimento da cidade-portuária: autoridades públicas, administradores portuários, parceiros institucionais e privados e representantes da sociedade civil.

Todo esse processo de negociação e interação deve assentar-se na identidade histórica das cidades portuárias, como elemento comum promotor de desenvolvimento. Conservar as referências culturais, valorizar os conhecimentos adquiridos e afirmar suas ambições, no que diz respeito ao desenvolvimento sustentável e à qualidade de vida, são os corolários indispensáveis a qualquer projeto de desenvolvimento de cidades portuárias. A valorização do patrimônio urbano-portuário deve ser acompanhada pela busca dos valores específicos de cada cidade e de cada porto, dando-lhes relevo nas estratégias de desenvolvimento definidas pelos protagonistas locais. Entre integração competitiva e desenvolvimento local, o diálogo cidade-porto é cada vez mais necessário na formulação dos projetos urbanísticos.

## **6. Referências Bibliográficas**

Alemany, J. (2004) As relações porto-cidade na Europa e América Latina: Intercâmbio de experiências e cooperação para o progresso urbano. *Jornal Portus* n° 1. Obtido em 5 de janeiro de 2004, em [http://www.arcato.org/Ressources/Documents/article\\_alemany\\_PT.pdf](http://www.arcato.org/Ressources/Documents/article_alemany_PT.pdf).

Baudouin, T. (1999) A cidade portuária na mundialização. Em Silva, G.; Cocco, G. (orgs.). *Cidades e portos: os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP&A.

Collin, M. (1999) A evolução do Estatuto dos Portos na Europa. Em Silva, G.; Cocco, G. (orgs.). *Cidades e portos: os espaços da globalização*. Rio de Janeiro: DP&A.

Craveiro, M. T. (2003) Breve síntese da política urbanística municipal na zona ribeirinha: Perspectiva de sustentabilidade nas áreas portuárias. Obtido em 5 de janeiro de 2004, em [http://www.arcato.org/Ressources/Documents/Port\\_Discours\\_Lisbonne\\_PT.pdf](http://www.arcato.org/Ressources/Documents/Port_Discours_Lisbonne_PT.pdf).

Llovera, J. A. (1999) Por um desenvolvimento sustentável da cidade portuária. Em Silva, G.; Cocco, G. (orgs.). Cidades e portos: os espaços da globalização. Rio de Janeiro: DP&A.

Garcia, P. R. (2004) Life and death of Lisbon waterfront. Em Anais do 11th International Planning History Conference 2004, Barcelona, 14-17 de julho. Obtido em 8 de outubro de 2004, em <http://www.iphs2004.com>.

Pereira, N. T. (2000) Análise Social. Número 157, Vol. XXXV. Obtido em 5 de janeiro de 2004 em <http://www.ics.ul.pt/publicacoes/analisesocial/recensoes/157/cidade.pdf>.

Porto, M. M. (1999) Desenho institucional e modelos de gestão portuária: o caso brasileiro. Em Silva, G.; Cocco, G. (orgs.). Cidades e portos: os espaços da globalização. Rio de Janeiro: DP&A.

Sessaro, L. (1999) O sistema portuário italiano: privatização, operadores transnacionais e recomposição da relação porto-cidade. Em Silva, G.; Cocco, G. (orgs.). Cidades e portos: os espaços da globalização. Rio de Janeiro: DP&A.

Silva, G.; Cocco, G. (orgs.) (1999) Cidades e portos: os espaços da globalização. Rio de Janeiro: DP&A.

Starr, J. T.; Slack, B. (1999) Porto como porta de entrada: discutindo a concepção tradicional. Em Silva, G.; Cocco, G. (orgs.). Cidades e portos: os espaços da globalização. Rio de Janeiro: DP&A.

Zancheti, S. M.; Lacerda, N. (1998) A revitalização de áreas históricas como estratégia de desenvolvimento local. Avaliação do caso do Bairro do Recife. Obtido em 6 de setembro de 2003 em <http://www.urbanconservation.org/textos/estratdesen.htm>.