

porto e gaia: uma só cidade, um só concelho? para uma agenda da discussão

alberto manuel botelho de miranda

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

amiranda@fe.up.pt

RESUMO

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

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

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

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

ABSTRACT

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

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

Introdução

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

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

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

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

I. A hipotética singularidade da relação entre as duas cidades

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

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

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

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

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

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

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

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

II. O papel institucional a atribuir à eventual fusão

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

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

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



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

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

III. A configuração espacial a adoptar

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

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

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

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

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



A jeito de conclusão

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

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

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

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

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

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

CONCEL

HO

REGIA

NORT

Valor Anual Médio (1992 a 1997; Milhares Contos)

Despesa

Total

Despesas de

Funcionamento (%)

Despesas de

Investimento (%)

Outras Despesas Total (%)

Receitas Total

Receitas Próprias (%)

Fef Total (%)

Outras Receitas Total (%)

Valor Anual Médio (1992

Despesa Total

Despesas de

Funcionament

o

Despesas

de

Investiment

Outras Despesas Total

Receitas Total

Receitas Próprias

Fef Total

Outras Receitas Total

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