

## **DESTAQUE**

### **Porto-Gaia e outros equívocos**

A tese defendida por Rio Fernandes, geógrafo e professor catedrático da Faculdade de Letras da Universidade do Porto, pode sintetizar-se em poucas palavras: contra a fusão de Gaia e Porto, mas a favor da “fusão de competências e da reorganização administrativa na cidade multimunicipal”. Para o académico, que foi deputado na Assembleia Metropolitana do Porto logo após a sua constituição (em 1991), tal como no mandato recentemente concluído (2001-2005), a junção dos dois municípios num só poderá comprometer uma diferente solução “capaz de ser politicamente exequível e minimamente durável”.

#### **José A.V. Rio Fernandes**

A ideia de criação de um único município por fusão de Porto e Vila Nova de Gaia resulta fundamentalmente da consideração de uma necessidade evidente: a de dar resposta a problemas inter-municipais e de âmbito supramunicipal, num contexto territorialmente marcado pela contiguidade administrativa e pela continuidade urbana. Certa na identificação do problema, a proposta é todavia errada, podendo comprometer uma solução capaz de ser politicamente exequível e minimamente durável.

Em torno deste tema e a propósito da situação de Gaia e Porto, pretendemos chamar a atenção para a gravidade dos problemas resultantes da falta de cooperação entre municípios e da inexistência de uma visão e uma responsabilidade supramunicipal; alertar para as deficiências, dificuldades e desvantagens de uma fusão entre dois municípios e contribuir para a identificação de soluções para a administração do território metropolitano.

Antes de mais, lembre-se que foi já a pensar na especificidade e problemas de um território urbano alargado que foi criada a Área Metropolitana do Porto (AMP) como realidade político-administrativa em 1991 (em simultâneo com a de Lisboa). Muito embora estivesse previsto por lei um alargado conjunto de competências, nunca esta dispôs das condições necessárias para responder às expectativas do legislador e aos interesses concretos das populações. De facto, com Junta e Assembleia, a AMP não tem tido a tradução política que se poderia esperar, muito por força da sobreposição de competências com municípios e empresas públicas (veja-se o caso da Metro do Porto, da APDL, ou da Alta Autoridade de Transportes), da modesta capacidade económica (apresentou uns míseros €569.326,30 de receita em 2004) e, sobretudo, da falta de legitimidade directa dos seus dirigentes.

O consenso está estabelecido nos trabalhos técnicos, nos discursos políticos e sobretudo no dia-a-dia do cidadão comum, relativamente à existência de uma cidadania multimunicipal que não encontra resposta no quadro actual, mas é, de facto, cada vez mais importante na condição de vida de um grupo crescente de pessoas que, sem perderem o vínculo ao concelho de residência, vêem igualmente como seu o espaço alargado e multimunicipal onde trabalham, fazem boa parte da aquisição de bens e serviços e despendem boa parte do seu tempo de lazer.

De facto, não só na forma como é utilizada por aqueles que a habitam, como até apenas por aspectos de natureza morfológica e de correspondente gestão urbanística, a cidade actual tem de ser entendida para além dos limites administrativos do Porto (tal como no de qualquer dos seus vizinhos com o Porto), mas tem também que ser vista como multipolar e fortemente amarrada a um entorno regional extenso e complexo, principal centro de uma

extensa e historicamente policentrada conurbação que se estende de Viana a Aveiro e se enquadra numa fachada atlântica densamente ocupada e urbanizada. Esta cidade-metrópole que constitui o principal aglomerado urbano do Norte de Portugal (e do Noroeste da Península Ibérica) é formada pelos municípios de Porto, Matosinhos, Maia, Valongo, Gondomar e Vila Nova de Gaia, unidade de notável coesão, apesar das descontinuidades e diversidades internas, ou das contiguidades e relações com outros municípios, como se constata pelo aumento global das deslocações que não têm origem nem destino no Porto, ou seja, pela inequívoca tendência ao reforço da multicentralidade e interdependência. Esta cidade multimunicipal reconhece que a sua delimitação está sujeita a crítica (podendo pecar para uns por excesso, a outros por defeito). Todavia, considera que, tal como a Estrada Exterior da Circunvalação corresponderia, de uma forma geral e de modo aparentemente adequado em boa parte do seu percurso, à fronteira da cidade do Porto de há um século, assim hoje o limite exterior do conjunto de 6 municípios referidos pode (e deve) constituir o limite externo do aglomerado urbano mais denso e coeso. Considerando-se a impossibilidade – ou pelo menos a irrazoabilidade – de fazer desaparecer municípios, propõe-se uma outra estrutura de administração de território, por fusão de competências. Todavia, esta cidade alargada é multimunicipal, ou seja, respeita a especificidade e autonomia relativa de cada município, o que embora acrescente complexidade, aduz também potencialidade e diversidade ao todo.

### **Cinco grandes questões**

Relativamente à proposta de Porto-Gaia, existem grandes diferenças com o que propomos que importará esclarecer, tendo em vista definir – como se pede – a posição pessoal face à proposta (ou o que dela se conhece de debates e algumas notas na imprensa escrita). Em primeiro lugar considera-se inadequada a fusão de municípios tendo em consideração a apropriação destes pelas populações que o vêem como referência territorial primordial, com firmes raízes históricas que, no caso de Gaia, radica até na oposição fundacional da “vila nova” medieval à cidade do bispo, do outro lado do rio (para não lembrar Gaia e as associações da margem sul à presença muçulmana, ao contrário do que terá sucedido a norte). O município, com a sua designação, neste caso “Vila Nova de Gaia” e “Porto”, tem grande força no sentimento de todos, residentes ou não, que foi fortemente aprofundada nas últimas décadas, através de sucessivos actos eleitorais, de diversas medidas descentralizadoras do Estado e até em resultado do desempenho e notoriedade dos autarcas. Em segundo lugar considera-se a desigualdade dos dois municípios, entendendo-se dever sublinhar que a existir fusão, do lado de Gaia o território é cerca de quatro vezes superior ao do Porto (168,7km<sup>2</sup> para 41,km<sup>2</sup>), nele residindo mais pessoas que no município do Porto (hoje serão já mais de 300.000 habitantes os habitantes de Gaia, duvidando-se que no Porto ultrapassem os 250.000), razões mais que suficientes para falar-se em GaiaPorto no lugar de PortoGaia e pensar-se na sede do proposto município do lado sul do Douro. Este aspecto, eventualmente ultrapassado pela união apenas das freguesias inscritas na cidade de Gaia (as mais setentrionais), colocaria um novo problema, na medida em que não se crê como razoável que as demais freguesias sejam distribuídas por entre Espinho, Santa Maria da Feira, Gondomar e Castelo de Paiva, nem que passem a constituir uma nova circunscrição administrativa, que só se poderia designar por Município de Sobras de Vila Nova de Gaia?

Em terceiro lugar entende-se que o efeito de massa obtido pela fusão, passando a constituir a maior cidade portuguesa (até à fusão de Sintra, Oeiras e Cascais, ou de Lisboa com um qualquer dos seus vizinhos!) dificilmente teria correspondência em vantagens para os residentes, já que estaríamos confrontados com uma mega-câmara que teria de responder às necessidades de 571.890 habitantes (dados de 2001), a braços com um processo muito complicado e necessariamente moroso e muito caro, de reestruturação de serviços, com adição de funcionários com formação e conhecimentos díspares, problemas de designação, desequilíbrios no conhecimento do território, diferentes instrumentos de urbanismo, falta de standardização no tipo de informação disponível e nos procedimentos, etc., etc.

Em quarto lugar, questiona-se a associação entre Porto e Vila Nova de Gaia por não se compreender o que justifica que se unam apenas esses dois municípios no quadro urbano do Grande Porto. Outros preferirão somar Matosinhos, numa visão que poderíamos identificar como “fozcêntrica” ou “boavistocêntrica”, muito pensada a partir do litoral valorizado, que vê o interior como um espaço diferente e problemático, mais suburbano e distante, porque menos procurado nas suas vidas de conforto de uma classe média e alta dominante a Oeste e claramente sobrerrepresentada nas discussões e nas grandes decisões metropolitanas (era possível a Ponte D. Maria I estar abandonada se ficasse na Foz? Era possível um nó como o do Estádio do Dragão ter o desenho que tem e estar inacabado nos arranjos envolventes se ficasse na Boavista? Era possível estar ainda por projectar sequer o Parque Oriental se ficasse no ocidente e o Parque Ocidental a oriente? E o entubamento do Rio Tinto, era possível nos nossos dias na Ribeira da Granja? E a admitir-se a multiplicação dos bairros sociais, isso poderia acontecer em Aldoar e Lordelo, Foz do Douro e Nevogilde, ou sequer em Leça da Palmeira e Lavadores?)

Por último, questiona-se a oportunidade política e a eficácia da proposta. De facto, mesmo se os dois presidentes das câmaras de Gaia e Porto se entendessem (?!); se a Assembleia da República permitisse referendos “ao contrário” (para fusão no lugar de emancipação!), acredita-se na vitória do sim? Acredita-se que os eleitores do Porto se deixariam englobar no GaiaPorto? Ou os de Gaia no PortoGaia? Porquê? Para quê?

### **Os conflitos de fronteira**

A falta de coordenação entre municípios tem efeitos evidentes relativamente ao agravamento dos conflitos de base territorial centro-periferia, este-oeste e “ilha”-“oceano”, como se procurou evidenciar em “A cidade, os municípios e as políticas: o caso do Grande Porto” (“Sociologia”, FLUP, 2004, pp. 227-251). Por outro lado, a inexistência de definições a um nível superior ao municipal (excepto o nacional) leva também ao abandono dos espaços de fronteira entre municípios, à dificuldade de implementação de projectos de âmbito plurimunicipal e à impossibilidade de assegurar uma mais fácil e eficaz articulação da metrópole com a região, o país e o mundo.

Os espaços de fronteira são já de si, “naturalmente”, espaços menos valorizados e mais esquecidos, já que a sua condição dificulta a priorização de investimentos e facilita que aí se localize o que é menos bem visto pela generalidade das populações (veja-se o caso das instalações da LIPOR ou o local das ETAR’s). Aí também são particularmente bem visíveis as descoordenações e contradições face à irrelevância das instituições supramunicipais e à quase total ausência de diálogo intermunicipal. Por exemplo, entre uma muito discutida ausência de construção a sul da Estrada da Circunvalação, no Parque da Cidade, e uma poucas vezes referida operação de renovação urbanística e especulação imobiliária a norte,

em Matosinhos. Para o interior, no (des)encontro de três municípios (Maia, Gondomar e Porto), Areosa é bem o símbolo de um espaço esquecido, com prédios de cêrcea e alinhamento irregular, viadutos e passeios descuidados, insegurança e graves problemas sociais de parte significativa da população que habita na proximidade. Junto ao Douro, os contrastes mantêm-se: veja-se o que se passa entre o recuperado Palácio do Freixo e o que ocorre para lá do limite com Gondomar e, também, a descoordenação intermunicipal que existe relativamente ao(s) centro(s) histórico(s) de Porto (e) Vila Nova de Gaia, de que são bom exemplo a separação de candidaturas a Património da Humanidade, o desencontro nas propostas para lançamento (ou inauguração) de novas pontes e as políticas distintas face ao tecido histórico.

Mas, muito embora evidentes e graves, os problemas junto às fronteiras administrativas não serão os mais importantes no Grande Porto, tendo em conta que outros, de carácter supramunicipal, podem ser bem mais penalizadores, sobretudo no médio-longo prazo para o conjunto do território.

De facto, na ausência de um projecto para o futuro da cidade-metrópole que assegure as relações entre responsabilidades de escala e de âmbito (transportes, ambiente, educação,...), assim como a articulação institucional que trace objectivos e assegure níveis mínimos de coordenação, vão-se somando as contradições com as inevitáveis e consideráveis perdas de eficácia, por exemplo entre a tentativa de valorização do comércio na Baixa do Porto e a multiplicação da oferta periurbana, ou com a prioridade conferida à criação de linhas de metro para áreas de negócios relativamente aos territórios onde é maior a procura de transporte colectivo nas deslocações para trabalho e ensino. Ao mesmo tempo, esquecem-se ou, no mínimo, desvalorizam-se, questões que não encontram responsável politicamente legitimado na concertação com o governo central, como é o caso de ligações aéreas e por ferrovia, ou de estruturas de ensino superior e de saúde, e continua a decidir-se a partir da capital as prioridades metropolitanas, como acontece por exemplo em relação à rede rodoviária.

### **Dos equívocos às soluções**

A coordenação necessária é subscrita por todos e a necessidade de concertação política por quase todos. Por isso, é evidente que, para o Grande Porto, como noutras situações do mesmo tipo, o que falta não é vontade (pelo menos no discurso...), mas um mecanismo de articulação, legítimo e eficaz, que possa dar resposta às necessidades a um nível político intermédio que não colida com o municipal, nem com o de região administrativa se esta vier a ter condições para se criar. Se é “...ilusório esperar a instauração de uma verdadeira coordenação metropolitana (...) sem uma criação institucional própria que coloque as instituições públicas no coração da acção colectiva” (MAY, SPECTOR, LANDRIEU & VELTZ, “La ville éclatée”, Éditions de l’Aube, 1998, p.273), terá que concluir-se que uma verdadeira capacidade e eficácia na coordenação não pode senão advir de uma entidade eleita.

Não foi por aí todavia o Governo de Durão Barroso, já depois de passada a ressaca do referendo da regionalização, ao fazer aprovar a Lei n.º 10/2003, que “estabelece o regime de criação, o quadro de atribuições e competências das áreas metropolitanas e o funcionamento dos seus órgãos”, a qual pouco mais faz do que aumentar as confusões, ao desvalorizar a condição específica dos dois grandes espaços metropolitanos portugueses.

Ao criticar-se a fusão de Gaia e Porto, de forma alguma isso inibe que se critique mais veementemente ainda aquilo que temos, donde a necessidade e urgência de construir uma alternativa, fundada em modelos que por exemplo em França e Reino Unido não colidem com o equivalente a municípios, nem com a existência de regiões.

Nesta linha de raciocínio, para o Grande Porto trata-se de seleccionar e assumir as competências transversais de metrópole. Não é inevitável uma escolha simples entre o abandono e a turistificação de cidade histórica (o “buraco do ‘donute’ metropolitano”). Nem esta pode fazer esquecer a urgência do tratamento das novas (sub)urbanidades que todos os dias se constroem por entre as cidades e para lá da cidade. E importa ainda, talvez até sobretudo, reduzir as “metropolaridades”, ou seja, as desigualdades de base territorial que acentuam os conflitos no urbano em rápida e forte reestruturação e marcam preocupantes e injustificáveis desigualdades de base territorial nas condições de vida dos habitantes, entre outros aspectos pela qualidade morfológica e ambiental do espaço em que residem, ou pela facilidade de acesso a bens e serviços ou apoio no seu domicílio. Considerando a dimensão do desafio e a premência da resolução de todo o tipo de necessidades de natureza intermunicipal e supramunicipal, entende-se que não basta o mero entendimento das autarquias entre si, nem de cada uma delas com o governo, muito menos fusões mais ou menos alargadas; importará, isso sim, a criação de uma nova entidade democraticamente legitimada, intermédia entre Estado Central e Estado Local, sem que tal obrigue, ou impeça, a consideração de uma outra, correspondente às regiões administrativas.

Para tanto e para uma tão fundamental política multimunicipal, uma nova lei não é suficiente, faltando a disponibilidade e vontade dos protagonistas à escala local e metropolitana, assim como o entendimento de Estado (e do Estado) que veja em metrópoles politicamente fortes um elemento essencial ao desenvolvimento do país. Se assim for – e nós acreditamos sinceramente que possa ser –, talvez que uma proposta apresentada em meados de 2004 por Carlos Lage, um dos redactores da primitiva lei das áreas metropolitanas e um dos maiores defensores do aprofundamento do diálogo e convergência de políticas na AMP, possa vir a ser aprovada e venhamos a ter, num futuro que se espera próximo, um executivo metropolitano composto pelo cabeça da lista mais votada e por mais seis membros eleitos por uma assembleia de composição mista que combine o peso demográfico com a representatividade dos municípios, acompanhado por um conselho metropolitano onde terão assento todos os presidentes de câmara.

Assim teríamos, com a fusão de competências municipais (e alguma transferência a partir do Governo Central) e uma necessária racionalização de meios, a criação de um novo nível de governo, o que permitiria, sem multiplicação de lugares de nomeação, não apenas dar resposta aos problemas que se colocam à cidade multimunicipal (mais expandida e mais complexa), como ultrapassar a impossibilidade histórica de fazer desaparecer os municípios, combater mais eficazmente o centralismo da capital (que se tem vindo a reproduzir à escala municipal) e afirmar o Grande Porto à escala internacional.

Haja vontade e concertação de esforços!**Nota do autor**

O presente texto **foi desenvolvido a partir do** artigo “Porto-Gaia” e a cidade-metrópole: contributo para responder à necessidade de reorganização do território metropolitano, publicado no nº 2 da revista “A Obra Nasce”, editada pela Fundação Ensino e Cultura da Universidade Fernando Pessoa em 2004 (pp. 70-85).