

As metamorfoses da cidade dispersa¹

Margarida PEREIRA

e-Geo – Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional
Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa
Avenida de Berna, 26-C, 1069-061 LISBOA (PORTUGAL)

Tel.: +351.217933519 Fax: +351.217977759 e-mail: ma.pereira @fcsh.unl.pt

Resumo

O presente artigo parte da constatação das alterações estruturais da cidade, resultantes da explosão urbana ocorrida no último quarto de século. Tendo por base esta premissa, analisam-se as metamorfoses físicas e funcionais no território metropolitano de Lisboa conducentes à cidade distendida, descontínua, fragmentada, dispersa. A retrospectiva apresentada demonstra a tendência precoce para a dispersão da urbanização e seus efeitos na organização do território, mas essa matriz tem hoje outra dimensão e complexidade. De seguida apresentam-se os princípios que balizam a intervenção pública para a orientação das dinâmicas territoriais e as repercussões daí resultantes no modelo de ocupação distendido. Os desafios para a gestão futura deste território são também abordados, sublinhando a necessidade de concertar estratégias, meios e acções ajustados à realidade, visando perseguir patamares de competitividade e de sustentabilidade.

Palavras-Chave: Explosão urbana, Suburbanização, Periferia, Dispersão, Reconfiguração territorial.

Abstract

The article departs from the understanding of the structural changes of city, caused by the urban boom of the last quarter of the century. Standing from this

¹ No âmbito do Projecto RECONFAL - Reconfigurações da Área Metropolitana de Lisboa - Espaços, Actores e Estratégias (Financiamento Plurianual da FCT).

finding, the physical and functional changes of the Lisbon metropolitan territory, leading to a spread out, discontinuous, fragmented, dispersed city, are analysed. The backward-looking presented shows an early drive to the spreading out of urbanisation, but that trend has today another dimension and complexity. Following, the article puts forward the principles that have channelled public intervention on the guidance of territorial dynamics and the resulting effects for the land use pattern of discontinuity. The challenges faced by the future management of this territory are also approached, stressing the need to articulate strategies, resources and actions that may adapt to reality, but pursuing higher levels of competitiveness and sustainability.

Keywords: Urban Explosion, Suburbanization, Periphery, Spreading Out, Territorial Reshape.

Résumé

Le présent article part des constatations de changements structuraux de la ville qui résultent de l'explosion urbaine parvenue dans le dernier quart de siècle. En ayant pour base cette considération, nous analysons les métamorphoses physiques et fonctionnelles dans le territoire métropolitain de Lisbonne qui conduisent à la ville distendue, discontinue, fragmentée, éparpillée. La rétrospective présentée démontre une tendance précoce pour l'éparpillement urbain dans l'organisation du territoire ; néanmoins cette matrice a aujourd'hui une autre dimension et une autre complexité. Ensuite, nous présentons les principes qui balisent l'intervention publique nécessaires à l'orientation des dynamiques territoriales et les répercussions qui en découlent pour le modèle de l'occupation distendue. Nous y abordons aussi les défis pour la gestion future de ce territoire, en soulignant le besoin de concerter des stratégies, des moyens et des actions ajustées à la réalité, mais dans le sens de poursuivre des niveaux de compétitivité et de durabilité.

Mots-clés: Explosion Urbaine, Suburbanisation, Périphérie, Éparpillement, Reconfiguration Territoriale.

1. Introdução

A problemática da dispersão urbana é um tema actual das políticas de ordenamento do território mas a discussão entre modelos de ordenamento com-

pactos e distendidos está longe de gerar consensos, técnicos e políticos. Na Europa mediterrânea, onde o processo é mais recente, tem merecido uma atenção particular, generalizando-se o reconhecimento da descentralização urbana como um fenómeno estrutural, que carece de soluções específicas de gestão. Estando esta realidade também presente em Portugal, o artigo centra a reflexão nas reconfigurações territoriais em curso na Área Metropolitana de Lisboa (AML). Embora esta tenha sofrido um processo de dispersão da urbanização (legal e ilegal) desde os anos 60, precoce face a outras cidades do sul da Europa, as dinâmicas de desenvolvimento a partir da última década do século XX conferem outra escala e complexidade ao processo. A actuação pública (central e municipal) teve uma influência decisiva nos mecanismos de transformação, delegando nos detentores da propriedade a transformação do uso do solo. Numa Europa alargada, quando a afirmação da AML no contexto ibérico se coloca como premente, impõe-se a discussão da estratégia a adoptar no sentido de consolidar a metrópole policêntrica, minimizando os efeitos perversos de um modelo distendido, à luz dos princípios da sustentabilidade (ambiental, económica, social) urbana.

2. Problematização: o novo ciclo urbano

A “explosão urbana” (AAVV, 2004) marcou o último quarto do século XX nas cidades europeias continentais e mediterrâneas. A terminologia para retratar a nova realidade urbana é rica - metapólis, hipercidade, cidade difusa - influenciada pela escala da leitura dos processos de mudança e dos países em que é observada, havendo até autores (Indovina, 1990; Archer, 1995) para quem o conceito de área metropolitana ficou obsoleto.

Esta transformação dos territórios metropolitanos ocorre pela sobreposição de três tipos morfológicos de crescimento: a peri-urbanização (dilatação progressiva das coroas externas e ramificação tradicional dos sistemas urbanos, com redução tendencial dos núcleos centrais), a difusão reticular (tecidos mistos residenciais e produtivos - industriais, terciários, agro-industriais, turísticos por força de uma descentralização metropolitana de raio alargado) e a rurbanização (crescimento a partir de estruturas rurais pré-existent).

Apesar da similitude de processos, a diversidade das matrizes territoriais, dos ritmos de crescimento económico e das condições de mobilidade conduzem a realidades urbanas diferenciadas. As novas periferias caracterizam-se pela fragmentação do espaço, coexistindo diferentes usos com conteúdo social diverso (bolsas de marginalidade, conjuntos residenciais elitistas, novas centralidades,...). Estas peças, cada vez mais autónomas, distribuem-se de forma descontínua, em espaços intersticiais livres mais ou menos alargados, daí resultando densidades médias brutas baixas.

Esta verdadeira explosão da cidade, que origina a dispersão de actividades e fluxos pelo território e a transformação interna dos núcleos urbanos, pode mesmo equiparar-se a uma outra “metropolização”², cujas principais características são: incremento exponencial da superfície ocupada, proliferação da habitação unifamiliar, emergência de novas centralidades e estruturação funcional, mobilidade pluri-direccional e uso intensivo dos espaços naturais.

Este novo ciclo de urbanização, marcado pela utilização extensiva e alargada do território, está associado a crescimentos populacionais fracos ou mesmo estabilizados. A ruptura generalizada dos critérios de localização das actividades (habitação, indústria, serviços, comércio, equipamentos diversos) é indissociável das mudanças de carácter económico, social e cultural e do incremento da mobilidade. A cidade perde os seus limites (O. Nel-lo, 1998) e converte-se numa realidade cada vez mais fragmentada, física, social e funcionalmente. Mas a imagem negativa das periferias da cidade fordista tende a esbater-se, havendo até quem defenda que se estão a converter na “verdadeira metrópole” (Dematteis, 1998, 17).

Este crescimento origina periferias urbanas distintas das criadas pela revolução industrial até aos anos 60. Então, a cidade pré-industrial, compacta, densa, de centralidade única e centrípeta, dilata-se progressivamente pelo incremento das actividades produtivas, segundo uma matriz radial, mais vincada nos eixos servidos pelo transporte pesado. A cidade vai-se alargando em mancha de óleo para a periferia, já que os perímetros iniciais não comportam o afluxo de novas actividades e habitantes, dando origem a tecidos urbanos densos, fortemente dependentes da “cidade-mãe”. A saída da habitação e da indústria estão na origem da suburbanização, que durante décadas marcou a expansão urbana do período fordista. Estes subúrbios compactos, com uma rede urbana incipiente e deficiente cobertura de infra-estruturas e equipamentos, correspondem a uma fase de crescimento populacional acentuado (na Europa entre 1945-75, em Portugal com um deslizamento temporal de uma década). Em paralelo, as actividades terciárias em desenvolvimento privilegiam as localizações centrais, induzindo a progressiva perda de população dos núcleos centrais. Assim, as cidades compactas e bem demarcadas do espaço rural envolvente deram origem a sistemas urbanos distendidos, descontínuos e fragmentados, cada vez mais entrosados com os espaços rurais, formando territórios urbanos complexos.

Estes modelos de organização territorial apresentam debilidades do ponto de vista territorial e ambiental, não sustentáveis a prazo, porque são grandes consumidores de solo e de energia, com custos de infra-estruturas e de gestão dos serviços elevados face às extensas áreas de baixa densidade que servem, provocando a

² Apesar de alguns autores defenderem o conceito de metropolização, neste artigo utiliza-se o termo mais usual “metropolização”.

redução progressiva dos espaços abertos e a degradação/ desaparecimento das paisagens rurais, onde se misturam.

Para interpretar os recentes processos de mudança, Monclús (1998) sistematiza em dois grupos os estudiosos que lhe buscam as causas:

- para uns trata-se de um processo de continuidade, associando as transformações com a alteração de escala territorial dos fenómenos e as tendências de descentralização vinculadas às mutações na estrutura urbana;
- para outros trata-se de um novo ciclo urbano, em articulação com o “ciclo pós-fordismo”, ligando as transformações em curso a novos processos económicos, tecnológicos, sociais e culturais.

Os dois princípios explicativos não se excluem, mas a primeira leitura é muito limitada, pois a mudança de escala implicaria apenas alastramento a outros territórios dos mecanismos clássicos de desconcentração, já tradicionais no crescimento da cidade industrial. Ora a dispersão urbana está associada à metropolização do território (Indovina, 2004), ou, usando a expressão de Nel-lo (2001) à formação de “ciutat de ciutats”.

Estes novos modelos de crescimento reúnem adeptos e críticos. Para alguns autores (Portas, 2003; Soares, 2002) trata-se de uma nova modalidade de crescimento urbano com a qual é preciso lidar; para os críticos (Nel-lo, 2001; Borja, 2003) é um modelo que urge controlar e contrariar, pelos riscos que comporta “(...) A cidade emergente é difusa, de baixas densidades e elevada segregação, territorialmente fragmentada, pouco sustentável, e social e culturalmente dominada por tendências perversas de dualização e exclusão. O território não se organiza em redes sustentadas por centralidades urbanas potentes e integradoras, mas fragmenta-se por funções especializadas e por hierarquias sociais” (Borja, 2003: 30).

Assim, sendo certo que os problemas urbanos inerentes a estes processos se materializam em dinâmicas e modalidades de organização espacial até agora desconhecidas, é necessário um “(...) projecto territorial alternativo” (Font, 2004: 12), que dê resposta a diferentes escalas, mas também a renovação dos instrumentos urbanísticos e das formas de governo e o estabelecimento de um pacto com a sociedade civil para o reordenamento do território metropolitano. Se os mecanismos vigentes tornam irreversível esta ocupação urbana distendida, a sua sustentabilidade é um grande desafio da actualidade e os modelos de gestão actuais não parecem ser capazes de gerar soluções para os problemas que lhe estão associados. De facto, a metrópole resultante da justaposição de lógicas diversificadas, antigas e contemporâneas, e que evoluiu de forma diferenciada, não pode recorrer aos mesmos instrumentos para gerir diferentes transformações (Archer, 1999). Esta cidade alargada carece, pois, de uma organização respeitadora das diferentes partes que a constituem (Carvalho, 2003).

3. Lisboa - Da metrópole compacta à área metropolitana dispersa

Lançadas as principais linhas sobre a problemática da dispersão urbana, apresenta-se uma breve reflexão sobre a sua leitura na Área Metropolitana de Lisboa (AML).

3.1 As metamorfoses territoriais (urbanas e funcionais)

A emergência e consolidação da cidade metrópole inicia-se nos anos 50 e prolonga-se até à década de 80. A industrialização subsequente à 2ª Guerra Mundial provoca o rápido crescimento da metrópole (urbano, demográfico, económico), segundo um modelo monocêntrico, radial, funcionalmente dependente de Lisboa. Numa primeira fase a habitação para os novos residentes concentra-se sobretudo na margem norte, nos aglomerados mais próximos da cidade (Algés, Amadora, Pontinha, Odívelas, Moscavide), servidos por transporte colectivo pesado (eléctrico ou combóio) e a indústria privilegia os eixos de Amadora-Sintra e de Vila Franca; na margem sul, para além de Setúbal com um suporte produtivo próprio, sobressaem os aglomerados ribeirinhos dinamizados pelas indústrias locais (Barreiro, Seixal, Almada) e pela ligação fluvial a Lisboa.

Esta ocupação depressa perde capacidade para responder à dinâmica em curso. O Estado, até então detentor do controle da produção do solo urbano, não consegue responder e delega tal tarefa nos detentores da propriedade. Este facto vai, a partir de 1965³, alterar a evolução da mancha urbana. O crescimento estende-se a aglomerados mais distantes, em particular os apoiados na rede ferroviária, e em paralelo surge um novo produto imobiliário - urbanizações isoladas de grandes dimensões, articuladas com a rede rodoviária de ligação a Lisboa (p.e. Carnaxide, Miraflores, Santo António dos Cavaleiros, Reboleira).

A falta de resposta da Administração em habitação social para a população sem recursos para aceder ao mercado de habitação estimula o fraccionamento ilegal de solo para fins urbanos (a procura para habitação alarga-se a actividades artesanais e pequenas indústrias), em terrenos muito excêntricos à mancha construída ou sem aptidão para a construção.

A inauguração da travessia do Tejo, entre Lisboa e Almada, em 1966, “aproxima” a Península de Setúbal da capital. Numa primeira fase o impacte da pressão urbanística é mais forte no concelho directamente servido (Almada), mas depressa se estende ao Seixal e ao interior da Península de Setúbal. Aqui o fraccionamento

³ Com a publicação da 1ª legislação do loteamento urbano (Decreto-Lei nº 46 673, de 29 de Novembro de 1965), passando a administração a conferir tal responsabilidade aos particulares detentores da propriedade.

ilegal de terrenos acontece também em larga escala, afectando todos os concelhos, mas em particular Almada, Seixal, Sesimbra e Palmela. No final dos anos 60 o crescimento suburbano tem duas marcas distintas: aglomerados articulados com os principais eixos radiais de ligação à cidade-centro; urbanizações e terrenos expectantes (de produção legal e ilegal) dispersos pelo território. A matriz da dispersão urbana estava, assim, lançada.

Nos primeiros anos da década seguinte acontecimentos diversos introduzem dados novos na dinâmica territorial: início da recessão industrial carregada pela crise energética; reforço do fenómeno clandestino pelo contexto político subsequente ao “25 de Abril”; instalação de milhares de antigos residentes nas ex-Colónias, forçados a um regresso precipitado pela descolonização; consolidação do poder local democrático, a quem são atribuídas competências no ordenamento dos territórios municipais. Estas mudanças não têm interferência estrutural no modelo de crescimento metropolitano, mas intensifica-se a ocupação da matriz territorial desenhada: as grandes urbanizações legais persistem e as urbanizações ilegais alargam em perímetro e crescem em construção, estimuladas pela instabilidade política e descoordenação da Administração. Na margem sul, e com maior incidência na proximidade da costa, a construção para 2ª residência intensifica-se. A cidade-centro, que na década de 60 regista uma ligeira perda populacional, associada ao processo de terciarização que afecta a sua área central, recupera ligeiramente na década de 70 (por razões conjunturais decorrentes da fixação de parte dos recém-chegados de África).

O poder local eleito, na sequência da Constituição de 1976, recebe um território onde os problemas se avolumam. A cidade legal, dos núcleos suburbanos e das urbanizações isoladas no campo, densos e de tipologias plurifamiliares, apresenta infra-estruturas incipientes, equipamentos básicos escassos e um espaço urbano pouco qualificado; a cidade “clandestina”, alimentada pelo mercado ilegal de solo, é maioritariamente construída em baixa/média densidade, com tipologias unifamiliares⁴, e sem as infra-estruturas mínimas intrínsecas ao estatuto de “urbano”. As quantidades de solo envolvidas na urbanização, e o ritmo da sua integração, dificultam uma correcta infra-estruturação, pelos custos inerentes e a incapacidade de resposta da Administração em tempo útil. Toda a periferia continua muito dependente de Lisboa, onde se concentra o emprego terciário, os equipamentos de hierarquia superior, o comércio e serviços mais especializados e qualificados.

Os anos 80 marcam a fase de transição para o ciclo urbano que se afirmará na década seguinte. A entrada de Portugal na U.E. desencadeia a convergência de

⁴ Era, então, quase a única produção em baixa densidade, excluindo ofertas pontuais em Lisboa e a situação particular dos aglomerados urbanos integrados no Plano de Urbanização da Costa do Sol (privilegiando a tipologia unifamiliar).

diversos factores, nomeadamente: execução da rede de infra-estruturas prevista no Plano Director da Região de Lisboa (1964) viabilizada pelos fundos comunitários, reforço do investimento estrangeiro na sequência da abertura das fronteiras, aumento do rendimento das famílias e das facilidades de crédito, com reflexos na expansão do consumo de bens duráveis (entre eles a habitação, sob a forma de 1ª ou 2ª residência) e de serviços estimulado pelo crescimento da massa monetária disponível.

Ao nível da rede viária, a passagem do modelo radial para um modelo radioconcêntrico mais estruturado - beneficiação de eixos, criação de novas radiais (auto-estrada Loures-Torres Vedras; acessos à ponte Vasco da Gama, radiais de Odivelas, Pontinha, ...) e de circulares (CRIL, CREL, CRIPS) - altera as condições de mobilidade, potencia alterações acentuadas no uso do solo e abre novas frentes de urbanização.

De 1980 para 2001 a evolução da população na AML foi de 7,2%, contra 64,7% entre 1960 e 1981. Porém, as diferenciações internas são muito expressivas: Lisboa cidade perde 30% dos residentes, e o crescimento da periferia norte (26,9%) supera o da periferia sul (22,2%), embora agora as discrepâncias de crescimento entre as duas margens sejam muito esbatidas face ao ocorrido nas duas décadas transactas (então, de 163,8% e 100,6%, respectivamente).

Nos anos 90 a discrepância de comportamentos entre a população residente e os “alojamentos” ajuda a explicar a explosão da mancha urbana. De facto, enquanto a taxa de variação da população na AML foi de 5 %, a dos alojamentos atingiu os 22%, sendo o contributo maior dado pela 2ª residência. Mas o facto mais relevante foi o acréscimo dos alojamentos vagos, que ultrapassou os 47% na AML (e os 60% em Lisboa).

Apesar do acréscimo populacional pouco expressivo, a sua reorganização interna é relevante: Lisboa perde 15% dos seus residentes, absorvidos pela periferia. As mudanças no modelo funcional e espacial também são marcantes: progressiva ascensão do terciário, queda da indústria pesada, incremento da indústria ligeira, aparecimento da logística. O sector bancário privado sofre uma grande expansão e é em grande parte responsável pelo desenvolvimento do imobiliário (George, 2004). Desta reestruturação económica, com impacte na (re) localização das actividades merece referência “(...) por um lado, a quebra do emprego industrial e a expansão dos serviços, e, por outro lado, a diminuição do emprego na cidade e os ganhos na coroa suburbana, em relação com as transformações estruturais da economia e da organização do trabalho” (Salgueiro, 2001, 58). Os movimentos de desconcentração e realocização de actividades para a periferia deixam de ser exclusivos da indústria, assistindo-se a importantes expansões das actividades terciárias (comércio e serviços) designadamente através da construção de grandes centros comerciais, centros de escritórios e parques tecnológicos. Os exemplos

mais emblemáticos são os núcleos terciários ao longo da auto-estrada para Cascais, a pequena e média indústria em Sintra e Vila Franca de Xira, a logística de Vila Franca de Xira até à Azambuja, a dispersão de grandes centros comerciais na AML. O modelo monocêntrico vai-se esbatendo, apesar do poder político e do poder económico permanecerem em Lisboa-cidade. A metrópole policêntrica é, assim, marcada pelo alastramento da mancha urbana, pela fragmentação (física, funcional e social) e acentuada reconfiguração interna. George (2004) refere que se atingiu uma estrutura matricial bem mais equilibrada.

No centro ocorrem vários movimentos contraditórios: Lisboa continua a perder população e actividades, mas a recentralização, associada à (re)valorização de áreas na cidade consolidada, ganha outra dimensão e diferentes formas (reabilitação de sítios antigos, reaproveitamento de áreas sub-utilizadas ou abandonadas por obsolescência física e funcional). O congestionamento do tráfego, o imobilismo do mercado de arrendamento, a hiper-inflação do imobiliário são tendências pesadas que inibem mudanças estruturais para a sua qualificação e para a sua afirmação externa como centro da Região Metropolitana.

Na periferia coexistem realidades distintas: áreas habitacionais desqualificadas, com *standards* urbanísticos e de habitação muito abaixo do aceitável; produtos imobiliários de elevado *standing* e por vezes inovadores: condomínios habitacionais privados, parques tecnológicos e de escritórios, centros comerciais nas suas diversas configurações, parques temáticos, campos de golfe. Desta mistura de usos resulta uma “organização caótica”, que constitui uma imagem vincada das novas periferias.

O Inquérito à Mobilidade (INE/DGTT), em 1997, confirma alterações na estrutura dos movimentos pendulares face ao Inquérito do Estudo de Transportes da Região de Lisboa (1972): menor polarização da cidade-centro, movimentos mais fortes entre concelhos da periferia (em particular a norte), enfraquecimento do transporte colectivo em favor do automóvel. É a afirmação dos “territórios do automóvel” (Monclús, 1998, 11), pois o acréscimo da mobilidade e das taxas de motorização contribuem para a extensão das áreas urbanas pouco densas e a urbanização atinge sítios cada vez mais distantes.

3.2 O contributo da intervenção pública no processo de dispersão

As actuações da Administração (central e local) tiveram um contributo decisivo para as transformações descritas.

A metropolização de Lisboa ocorre sem enquadramento de planeamento ou de políticas territoriais. O crescimento urbano acontece através de processos não planeados, a partir de uma gestão urbanística casuística e de expansões ilegais, construindo-se espaços urbanos sem qualidade, por vezes em ruptura com o am-

biente. Porém, a interpretação para a ocupação territorial difusa só é possível confrontando o desfasamento entre o discurso formal da Administração e a prática instituída.

No início dos anos 50 a Administração dispõe de alguns instrumentos de planeamento para orientar o processo urbano na periferia: o Plano de Urbanização da Costa do Sol (PUCS) e ante-planos de urbanização para vários aglomerados (quase sempre as sedes de concelho). Destes planos releva-se a contenção das respectivas áreas de expansão aí propostas.

Na passagem para a década de 60 é lançado o Plano Director da Região de Lisboa (PDRL), concluído em 1964, parecendo ser propósito da Administração articular o desenvolvimento económico num modelo de ordenamento para a Região. A proposta de organização espacial aposta numa grande concentração urbana constituída por Lisboa e cinco aglomerados contíguos, a par da expansão contida dos núcleos existentes na periferia. A sua não aprovação compromete a acção subsequente: não concretização das infra-estruturas estruturantes do desenvolvimento previsível, abandono do propósito de elaboração dos planos de urbanização, para particularizar as orientações regionais à escala local.

O crescimento suburbano depressa torna obsoletos os instrumentos dos anos 50. Assim, exceptuando o território litoral entre Algés e Cascais, subordinado ao regulamento restritivo do PUCS (e por isso mais controlado), todo o processo (da qualificação e ordenamento do solo, ao loteamento, infra-estruturação e construção) da dinâmica urbana (localizações, forma e ritmo de produção) passa a ser liderado pelos particulares, alicerçado na matriz cadastral. A Administração remete-se para o papel passivo da aprovação, sendo em regra pouco rigorosa no controlo das obrigações intrínsecas dos promotores (áreas de cedência para equipamentos, tratamento do espaço público, cumprimento das regras fixadas).

Este acumular de procedimentos fez com que em 1970 Lisboa fosse uma das cidades com maior área expectante do mundo. Nos estudos para a Revisão do Plano Director da Região de Lisboa (1972), e só recentemente tornados públicos (Solans, 2002), este autor surpreende-se com os ritmos de transformação do solo urbano entre 1960 e 1972. Três exemplos ilustram a situação singular:

- o peso do solo tocado pela urbanização (sobre o total do solo da área metropolitana) passou de 19% em 1960 para 30% em 1972 (50% se apenas considerado o solo com aptidão para a urbanização, excluindo áreas inundáveis e terrenos com declives superiores a 20%);
- o *boom* de solo urbano edificado aumenta 190% (média de 600 ha ao ano);
- o elevado peso do solo expectante: “Não se explica que o mercado de solo obrigue a que se precisem de 2 ha de solo expectante, que ficam latentes, por cada 3 ha que se ocupam de modo real e activo” (Solans, 2002, 169).

Solans justifica o excesso de crescimento da mancha urbana, muito superior ao exigido pelo crescimento populacional, pela reestruturação associada à terciarização do centro de Lisboa, às maiores exigências de espaço dos diferentes usos e ao reforço da procura de solo industrial. Mas neste alastramento da mancha urbana a produção ilegal de solo para fins urbanos teve também um enorme contributo. Aliás este processo recrudescer a partir de 1974 e só uma década depois começou a ser controlado. Em meados da década de 80, a urbanização clandestina totalizava 15.000 ha na AML, dos quais menos de 50% estavam ocupados; 77% localizavam-se na Península de Setúbal (Soares, 1985).

As tendências atrás descritas agudizam-se ao longo dos 30 anos subsequentes. “O mundo rural, em decadência, tem funcionado como suporte de negócios fundiários e imobiliários e não como um meio de enquadramento e complemento das estruturas urbanas, quer do ponto de vista da produção quer da protecção e enquadramento ambiental” (Soares, 1987, 348).

Com a entrada em funções do poder local, são-lhe conferidas competências no ordenamento municipal, passando a ter um papel decisivo nas transformações territoriais. Nos primeiros anos, a atenção das autarquias centra-se na melhoria das infra-estruturas e dos equipamentos de base local, melhorando as condições de vida e reduzindo a dependência das populações à cidade-centro. O processo de urbanização mantém o modelo vigente até então, a partir de projectos de loteamento de iniciativa particular, continuando esta a agir sem balizas orientadoras das opções dos municípios na ocupação dos respectivos territórios. Ainda sem o controlo do processo de loteamento ilegal, a recuperação de bairros clandestinos é também uma acção considerada prioritária, mas a tarefa revela-se morosa e com custos financeiros incomportáveis para os escassos recursos municipais.

O forte investimento público em infra-estruturas viárias modifica de forma acentuada as condições de mobilidade na região e esta circunstância, conjugada com o aumento exponencial das taxas de motorização, estimula o interesse imobiliário sobre áreas até aí pouco interessantes para o mercado fundiário.

Nos anos 90, a obrigatoriedade do Plano Director Municipal cria expectativas de mudança ao nível do controlo das autarquias sobre a dinâmica urbanística, já que os planos vão definir os modelos de ordenamento a promover localmente. A elaboração dos planos decorre sem orientações à escala da região, já que o Plano Regional de Ordenamento do Território (PROT), em fase de conclusão no início dos anos 90, não foi aprovado. Os Planos Directores, ratificados ao longo da década, têm como denominadores comuns:

- áreas urbanizáveis de grandes dimensões, suportadas em perspectivas de crescimento já não expectáveis;
- atenção diminuta sobre a cidade existente;

- interesse colateral sobre o espaço rural e manifesta dificuldade em interpretar e ordenar as dinâmicas que afectam as franjas urbanas;
- integração nos perímetros urbanos das áreas urbanas de génese ilegal (AUGIs)⁵.

O excesso de áreas urbanizáveis é justificado pela necessidade de assegurar uma oferta superior à procura, evitando efeitos monopolistas e a fuga de oportunidades de investimento. Dada a ausência do princípio de programação, o processo de urbanização continua agarrado ao cadastro da propriedade e às iniciativas avulsas dos particulares (e dos seus objectivos, estratégias, meios, prioridades). Estando as receitas próprias das autarquias ligadas às concessões de licenças para urbanização e construção, a tendência é para a receptividade generalizada de novas frentes de urbanização, sem uma avaliação prévia das necessidades reais e, sobretudo, das despesas públicas que lhe estão associadas. Os efeitos perversos rapidamente ficam visíveis: a pulverização da urbanização continua, mas o modelo criticado está agora legalmente enquadrado – é o disperso instituído.

Em paralelo, a escassez de objectivos e acções para intervir na cidade consolidada conduzem à progressiva degradação física e consequente desqualificação.

Nas áreas rurais, fora das condicionantes impostas pelas servidões de utilidade pública, em particular a Reserva Agrícola Nacional e a Reserva Ecológica Nacional, a construção isolada é, quase sempre admitida, muitas vezes para usos diversos, apenas condicionada a uma dimensão mínima das parcelas (em regra os 5.000 m²). Mas também surgem ocupações por vezes expressivas, nomeadamente para fins turísticos, tirando partido das prerrogativas dadas pela legislação específica. Porém, é comum tratar-se de subterfúgios para concretizar urbanizações fora dos perímetros urbanos, convertendo-se *a posteriori* em condomínios fechados para primeira ou segunda residência. Isto é, a par da dispersão dentro dos perímetros urbanos, no espaço rural a ocupação difusa também acontece.

3.3 A gestão de um território urbano complexo: actuações concertadas para um patamar de qualificação

Os pontos anteriores demonstram que a matriz de dispersão da urbanização na AML é um dado incontornável (Soares, 2002). Assim sendo, as actuações futuras têm que ser pensadas dentro desta situação de referência e não ignorando-a, promovendo objectivos e acções desajustados da realidade territorial (no seguimento de muitas práticas anteriores).

A matriz herdada pode ser vista como um pesado lastro mas também como uma potencialidade. No primeiro caso porque se trata de um modelo de ocupação

⁵ Ao abrigo da Lei nº 91/95, de 2 de Setembro (estabelece o regime excepcional para a reconversão urbanística das Áreas Urbanas de Génese Ilegal).

predador de recursos escassos (o solo, a energia, a paisagem rural, ...), muito dependente do automóvel, com elevados custos de infra-estruturação (que carecem, todavia, de ser quantificados com rigor); no segundo caso, porque a cidade-região policêntrica está lançada, a periferia tem vindo a ganhar autonomia (em emprego, em equipamentos, em serviços), mas carecendo de uma profunda intervenção qualificadora.

A gestão municipal foi determinante na infra-estruturação básica do território, mas não foi estruturante, porque limitada a visões parcelares. A AML confronta-se hoje com um conjunto de problemas que as autarquias não conseguem, por si só, ultrapassar, porque estão fora da sua escala de intervenção. Uma visão para o conjunto do território emerge, assim, como essencial.

Para responder aos desafios da competitividade numa Europa alargada, e constituir-se como uma referência no Espaço Ibérico, as acções sobre o território da AML têm de perseguir três objectivos: sustentabilidade (ambiental), eficiência (funcional) e coesão (social).

Sendo o território metropolitano um produto social complexo, onde múltiplos interesses disputam benefícios e fogem de responsabilidades, a intervenção pública deve balizar-se por normas, valores e um projecto político e urbanístico que responda aos interesses da maioria. Ora o projecto territorial para a AML já existe, na sequência da aprovação, em 2003, do Plano Regional de Ordenamento do Território, da responsabilidade da Comissão de Coordenação e Desenvolvimento da Região de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR-LVT)⁶. Trata-se de um momento relevante porque, pela primeira vez a Administração assume uma visão para a AML, ancorada numa estratégia de qualificação ambiental e contenção urbana. Resta esperar para perceber de que modo estas orientações vão ser assimiladas na revisão dos planos directores municipais.

Para perseguir o objectivo de contenção urbana, a operacionalizar à escala local, entende-se que deveriam ser consensualizados, ao nível dos executivos municipais, alguns princípios-base: salvaguarda efectiva da estrutura ecológica, integrando-a nas estratégias de desenvolvimento municipais, prioridades de estruturação em áreas de baixa densidade, avaliação de novas necessidades de solo urbano. A par, importa actuar sobre os procedimentos. Embora a transformação do uso do solo esteja associada à iniciativa dos particulares, as autarquias têm de alterar a sua atitude reactiva e adoptar uma postura pró-activa de liderança do processo de urbanização. Só deste modo poderão ser criadas condições para um controlo efectivo das transformações do território no sentido da sustentabilidade.

⁶ Agora de natureza estratégica, na sequência da Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto e do Decreto-Lei n.º 389/99, de 22 de Setembro.

Referências bibliográficas

- ARCHER, François (1999), *Metapolis*, Celta Editora, Oeiras.
- SALGUEIRO, Teresa Barata (2001), *Lisboa, Periferia e Centralidades*, Celta Editora, Oeiras.
- BORJA, Jordi (2003), *A cidade conquistada*, Alianzaensayo, Madrid .
- CARVALHO, Jorge (2003), *Ordenar a cidade*, Quarteto, Coimbra.
- DEMATTEIS, Giuseppe (1998), “Suburbanización y periurbanización. Ciudades anglosajonas y ciudades la”, in Monclús, Francisco Javier (ed.) (1998) *La ciudad dispersa*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona.
- GEORGE, Pedro (2004), “Àrea metropolitana de Lisboa 1970-2001 – De la monopolaritat a la matricialitat emergent” in AA.VV (2004) *L’explosió de la ciutat*, COACPublicacions, Barcelona, pp. 62-83.
- INDOVINA, F. (1990), *La città diffusa*, Daest, Venecia.
- MONCLÚS, Francisco Javier (ed.) (1998), *La ciudad dispersa*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona.
- NEL-LO, Oriol (1998), “Los confines de la ciudad sin confines. Estructura urbana y límites administrativos en la ciudad difusa”, in Monclús, Francisco Javier (ed.) (1998) *La ciudad dispersa*, Centre de Cultura Contemporània de Barcelona, Barcelona, pp. 35-57
- NEL-LO, Oriol (2001), *Ciutat de Cuitats*, Editorial Empúries, Barcelona.
- PORTAS, Nuno, Domingues, Álvaro; Cabral, João (2003) *Políticas Urbana – Tendências, estratégias e oportunidades*, FCG, Lisboa .
- SOARES, Luís Bruno ; FERREIRA, A Fonseca; GUERRA, Isabel (1985), “Urbanização clandestina da Região de Lisboa”, *Sociedade e Território*, nº 3, Julho.
- SOARES, Luís Bruno (1987), “Transformação informal do território. Situação na Área Metropolitana de Lisboa”, in *A Cidade em Portugal, Povos e Culturas*, Universidade Católica Portuguesa, pp. 345-351.
- SOARES, Luís Bruno (2002), “A realidade incontornável da dispersão”, *Sociedade e Território*, nº 33, Fevereiro, pp. 123-129.
- SOLANS, Joan Antoni (2002), “La dinámica de la ocupación del suelo en Lisboa”, *Sociedade e Território*, nº 33, Fevereiro, pp. 163-171.
- TENEDÓRIO, José António (2003), *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa*, Área Metropolitana de Lisboa, Lisboa.