

A Satelização das cidades nas órbitas das metrópoles - o caso de Lisboa¹ -

Maria Júlia Ferreira

Departamento de Geografia e Planeamento Regional

Faculdade de Ciências Sociais e Humanas

Universidade Nova de Lisboa

Av. Berna, 26 C, 1069-061 LISBOA

Telefone +351.1.7933919 Fax +351.1.7977759

julia.ferreira@fcsH.unl.pt

Resumo

As metrópoles organizam as áreas urbanas mais importantes da maioria dos países e ocupam os primeiros escalões da rede urbana. O seu grande dinamismo pode levar à integração territorial das aglomerações periféricas, transformando-as em cidades-satélites, em sub-centros do sistema urbano regional.

O futuro destas cidades periféricas, localizadas nas órbitas das metrópoles, depende de um conjunto de factores mas a evolução natural parece caminhar no sentido da absorção daquelas. As políticas de descentralização/desconcentração e a valorização de modelos de organização territorial em rede, em detrimento dos hierárquicos, têm contrariado a tendência para a satelitização; esta é sempre uma desvalorização relativa, a tradução de um elevado grau de dependência e a perda da sua autonomia organizativa, das suas identidades e da coesão sócio-económica e funcional.

Palavras-chave: metrópole, cidade-periférica, metropoli(tani)zação, satelitização, integração territorial.

Résumé

Les métropoles organisent les aires urbaines plus importants de la plupart des pays et elles occupent les premiers échelons du réseau urbain. Le dynamisme peut mener à

¹ Seguem-se as ideias desenvolvidas e aplicadas ao caso de Setúbal na dissertação de doutoramento da autora.

l'intégration territoriale de leurs agglomérations périphériques; celles-ci passent par des villes-satellites, sous-centres du système urbain régional. Le futur de ces villes périphériques, situées sur les orbites des métropoles, est soumis à plusieurs facteurs mais l'évolution naturelle conduit à l'absorption de celles-là. Les politiques de décentralisation /déconcentration et la valorisation des modèles d'organisation territoriale en réseau, en domage des hiérarchiques, s'opposent à la satellitisation; à celle-ci correspond la dévalorisation des fonctions, un degré de dépendance élevé et la perte de l'autonomie d'organisation, des identités et de la cohésion social et économique des.

Mots-clés: métropole, ville périphérique, metropoli(tani)sation, satellitisation, integration territorial.

Summary

Metropolises organise most of the large urban areas worldwide and they are the main agent of territorial integration of peripheral agglomerations that become satellite towns, sub-centres of regional urban systems. The further evolution of these peripheral towns, located in the metropolis orbits, depends on a set of factors. Nevertheless, if no policy measures are implemented, probably the metropolis will absorb such agglomerations. Satellitisation mainly reflects a high degree of dependency and the loss of organisational autonomy, identity and functional and socio-economic cohesion of peripheral towns. Recently, such process has been affected by policies of decentralisation/deconcentration and by the valorisation of network models of territorial organisation at the expense of hierarchical ones.

Key-words: metropolis, peripheral towns, metropolisation, satellitisation, territorial integration

Introdução

As áreas urbanas mais importantes da maioria dos países organizam-se à volta de metrópoles que, em geral, são cidades milionárias que concentram as funções de nível máximo e os serviços mais raros, de direcção e de decisão. Diferenciam-se das outras grandes cidades pela complexidade das funções urbanas, pela diversidade e intensidade do investimento estrangeiro, pelo número de sedes das grandes empresas internacionais (financeiras e ligadas às altas tecnologias), pelo fluxo do comércio internacional, pela capacidade exportadora de factores de produção, pela importância mundial das bolsas de valores, pela oferta de serviços especializados de nível supra-nacional, pela participação em redes internacionais de cidades e pela influência regional e nacional que exercem.

As áreas metropolitanas podem ser definidas como os campos de polarização das metrópoles, a extensão horizontal destas através dos espaços suburbanos e periurbanos. Elas resultaram da conjugação de três factores, dois que jogaram no sentido da concentração - a industrialização/tecnopolização e a urbanização - e um terceiro que proporcionou a extensão horizontal e vertical - o desenvolvimento dos meios de transporte. A internacionalização das sociedades e das economias conferiu-lhes o carácter cosmopolita.

É nos espaços periurbanos que se operam as grandes alterações espaciais e sócio-económicas e onde mais se manifesta o dinamismo das metrópoles; são identificados pela heterogeneidade do seu território, pelas tendências de valorização do solo, pelas migrações pendulares e pela transformação das aglomerações periféricas em subcentros da metrópole. Esta última característica constitui o objecto central desta reflexão.

Modelos de crescimento urbano das Áreas Metropolitanas

As dinâmicas urbano-regionais são suportadas por três lógicas, duas de dominante sócio-económica – uma acumulativa e outra selectiva – e uma terceira de dominante espacial que é extensiva e conquistadora (cfr. MICHEL, 1994:67); das primeiras resulta a tendência à diferenciação e a última leva à absorção de espaços cada vez mais longínquos; estas lógicas conduzem a um crescimento contínuo e em mancha de óleo e à segregação sócio-espacial de áreas que o desenvolvimento vai marginalizando.

É nas periferias das grandes cidades que estas dinâmicas adquirem maior intensidade, concentrando a população e os meios de riqueza e segregando determinados tipos de actividades; outrora as mais desvalorizadas iam para as periferias, agora a urbanização de qualidade, que associa o usufruto de grande quantidade de espaço verde, os tecnopólos e as grandes superfícies comerciais, também as procuram. No entanto, a lógica extensiva é ainda de dominante residencial e assenta em bases especulativas, explorando o diferencial de custos dos terrenos entre o centro e a periferia; pode espacializar-se de formas diferentes consoante o modelo adoptado para a resolução do dilema “continuidade/descontinuidade” do edificado.

O crescimento urbano pode processar-se de maneira mais ou menos espontânea e traduzir-se no enchimento interior (por renovação, substituição, densificação e/ou reabilitação/regeneração) ou na constituição de conglomerados de formas urbanas pré-existent, a que a expansão horizontal deu quase contiguidade, mas também pode levar ao aparecimento de novas unidades urbanas. Ele pode ser orientado, materializando ou não um plano de conjunto; deste processo resultaram as cidades-jardim, as cidades-novas², o “brasilismo” (capitais criadas a partir do zero) e as cidades em cacho, em que a aglome-

² Do tipo das inglesas, obedecendo a princípios de autonomia e de controlo de crescimento, com perímetros bem definidos e delimitados ou do tipo das americanas, sem pretensão de autonomia e bem integradas nas redes de transporte, proporcionando o uso generalizado do automóvel.

ração central recebe menos de metade da população total e cada uma tem o seu papel numa rede de complementaridade (não havendo satelitização).

No modelo tradicional, monocêntrico, as mudanças relativas entre o centro e a periferia resultam da reestruturação urbano-regional e da desconcentração da população residente e das actividades (associadas a uma mobilidade acrescida) e reflectem, além das heranças históricas, as políticas e o planeamento territorial e as fases no ciclo de desenvolvimento económico das respectivas cidades. Estas territorialidades, que podemos extremar na dicotomia centro/periferia, traduzem-se em intensidades diferentes nos indicadores estatísticos dos vários elementos dos modos de vida, que se podem geometrizar segundo coroa concêntricas.

Os sistemas urbanos mais desenvolvidos são ou caminham para formações policêntricas e o paradigma ambientalista reforçou esta tendência; destacam-se os sistemas lineares, que nascem da associação de facto entre duas ou mais cidades aproximadas pelo tráfego rodoviário e ferroviário,³ e os estelares, que se desenvolvem em áreas com cidades antigas e rede urbana cerrada⁴; neste caso, funcionam como factores, a tradição, as instituições urbanas capazes de autogestão, o urbanismo inteligente e a política fundiária (evitando e interditando a expansão anárquica dos subúrbios) e uma harmoniosa divisão do trabalho entre as cidades, por complementaridade (GRAVIER (1971:83-90).

Para que a metrópole permaneça “humana” é preciso, segundo J. GRAVIER. (1971:90), que siga três princípios: estrutura polinucleada (modelo), expansão urbana controlada (forma) e rede de transportes coerente e articulada (voluntarismo humano), ou seja, a estrutura polinucleada ou multipolar constitui o modelo a privilegiar mas não é suficiente. As actuais propostas de reordenamento urbano e regional das áreas metropolitanas defendem, em geral⁵, as orientações já constantes no Plano Director de l’Île-de-France (S.D.A.U.) de 1980.

As estruturas estelares⁶ parecem funcionar melhor e, por isso, são defendidas como os modelos ideais: as cidades mantêm a organização mas dispõem de uma rede de ligações eficientes e rápidas com as outras aglomerações, por comboio e auto-estrada⁷ G. DUPUY (1991:97). A equipa P.A.R.I.S. (PUMAIN. D. et alli, 1989) insere esta tendência numa filosofia geral que designa por paradigma moderno da rede; neste, o espaço é

³ São exemplo, em França, as cidades languedocianas da “Via Domitia” de Nimes a Narbonne ou, na Suíça, Genève-Lausanne.

⁴ Moulhouse/ Bâle/ Fribourg..., Frankfurt/ Offenbach/ Bad Hambourg..., Bruxelas e arredores, Holanda à volta dos polders, etc.

⁵ Muito visível no debate nacional lançado em França no verão de 1993 e nos discursos políticos recentes dos países ocidentais.

⁶ Do tipo da Holanda ou as que são separadas por cinturas verdes extensas, criando autonomia entre as cidades e desenvolvendo movimentos tangenciais, do tipo de Londres.

⁷ Neste contexto as cinturas verdes constituem uma importante estratégia de ordenamento mas raramente sobrevivem à pressão urbana; mesmo no caso específico de Londres é bem sentida, desde o final dos anos 70, a tendência para a inversão dos usos nesta área apetecida sobretudo pelas grandes superfícies e pelos complexos de comunicações e transportes.

pensado, analisado e interpretado como um sistema de redes, de ligações, de interligações, valorizando os “canais” em detrimento dos “espaços”, na terminologia clássica do planeamento urbano e regional.

A Integração Territorial das Cidades Situadas nas Órbitas das Metrópoles

O futuro das cidades periféricas, localizadas nas órbitas das metrópoles, parece depender de um conjunto de factores de que destacamos: a acessibilidade à cidade-centro, a eficácia das políticas urbanas e do ordenamento territorial, as especificidades que possam conferir atractibilidade, a intensidade do processo de metropolização e a capacidade de aplicar o princípio da subsidiariedade que contraria o processo de satelitização. Não há dúvida que as políticas de descentralização/desconcentração, com destaque para as que incidiram sobre as cidades médias, trouxeram novas possibilidades a algumas dessas aglomerações periféricas⁸. Se a localização e a dimensão demográfica continuam a ser importantes para a definição do potencial de desenvolvimento urbano, as funções desempenhadas e a capacidade de inovar e de se adaptar à mudança são factores cada vez mais fortes.

A satelitização é sempre uma desvalorização relativa e a tradução de um elevado grau de dependência funcional; é uma hipótese de evolução das cidades situadas nas órbitas das grandes cidades que se verifica quando há perda da sua autonomia organizativa, das suas identidades e da coesão sócio-económica e funcional. A satelitização é, então, uma tendência natural/espontânea? Ou a teoria dos ciclos também pode ser aplicada a estes territórios? Que podem fazer as cidades colocadas nas órbitas das metrópoles para contrariar essa tendência ou iniciar um novo ciclo?

São já visíveis alguns efeitos das actuais políticas urbanas⁹ e a evolução demográfica é também favorável nos países desenvolvidos, pois traduz-se num crescimento mais lento ou mesmo redução dos efectivos, permitindo apostar em factores da qualidade de vida mais do que na resolução de problemas ligados às necessidades básicas; mais na qualidade e conforto dos alojamentos do que no número destes, mais no mobiliário urbano e menos nas novas expansões.

⁸ Na última década, as cidades médias cresceram a um ritmo superior ao das grandes, destacando-se a faixa central que se estende do nordeste espanhol até ao sul da Alemanha, contrariando a tese do centro cada vez mais polarizador e das periferias cada vez mais dependentes: na Espanha, Málaga, Múrcia, La Coruña e Leon com taxas anuais de 3,6, 1,3, 0,8 e 0,9% respectivamente; em Portugal, Coimbra com 1,3; na Grécia, Tessalonica, Patras, Larissa e Kavala com 2,4, 2,5, 3,5 e 2,0 e em França, Toulouse, Montpellier, Bordeaux e Toulon com 1,5, 0,9, 0,8 e 0,7 enquanto Paris registava 0,5, Lyon 0,4, Madrid 0,4, Lisboa -0,4 e Atenas 1,8%).

⁹ Veja-se o caso francês e as modalidades aí assumidas, depois de 1982/83: a descentralização efectiva, a política sobre as “cidades médias”, a negociação contratual directa entre organismos públicos sem a hierarquização obrigatória da fase anterior, a parceria na resolução de problemas específicos, etc.

Da Satelização à Rede de Cidades Complementares

Muitas das capitais da Europa conheceram uma elevada taxa de crescimento demográfico na viragem para este século e estas questões já então se colocavam; advogava-se a delimitação da superfície das cidades existentes com um anel, em geral verde e bem marcado, e a construção de cidades-jardim ou de cidades novas, como factores para a autonomia e para o crescimento controlado. Comparavam-se os casos inglês (aposta na autonomia) e americano (aposta na integração através de boa rede de transportes), desvalorizando-se este em função daquele. Com a evolução dos transportes, a mobilidade levou à menor valorização da proximidade e o fechamento do perímetro deixou de ser a solução; o problema passou a centrar-se mais nas acessibilidades, defendendo-se que uma boa rede de transportes ajudava a preparar o desenvolvimento equilibrado pois, assim, à tendência para a população e algumas actividades saírem para fora desse centro juntar-se-á um movimento contrário, centrípeto.

Numa estrutura em rede, cada cidade deverá ter uma função específica dentro do sistema de que faz parte, completando-se e complementando-se umas às outras; deixa de ter sentido o conceito de cidade-satélite pois cada uma é um nó funcional num sistema urbano alargado e não apenas uma concentração demográfico-urbanística. As relações horizontais são valorizadas em detrimento da hierarquização¹⁰, manifestando-se, em primeiro lugar, na reestruturação da rede de transportes¹¹. Esta estrutura em rede é defendida como uma das formas de humanizar os subúrbios das metrópoles e de potenciar relações de cooperação entre os centros urbanos de dimensão média, tornando-os mais competitivos, regional e internacionalmente¹². Se os discursos vão neste sentido, é preciso que a prática esteja concordante, pois a competitividade internacional desculpa e acelera as políticas que privilegiam o centro em detrimento das periferias; a aposta feita na descentralização do ensino superior e politécnico (parece ter sido a de maior sucesso) começou a ser contrariada pela cidade-centro, como forma de reanimar as áreas portuárias ou outras, desvalorizadas mas centrais, e para não perder a liderança das actividades de ponta.

¹⁰ M. BASSAND, P. ROSSEL (1989) e C. NEVSCHWANDER (1988).

¹¹ Segundo G. DUPUY (1991:170), por exemplo, em Paris as deslocações entre cidades passaram de 45% para 69%, entre 1963 e 1983 e, nos motivos daquelas, a pendulação casa-emprego diminuiu de 50% para 25%.

¹² No Livro Branco de L'Ile-de-France aposta-se claramente neste modelo, propondo a Grande Circular (La Francilienne) a ligar as cidades novas entre elas, a conclusão da A80 (entre a periférica e a Grande Circular) assim como as interconexões do TGV, indo de Roissy para Orly, passando por Marne-la-Vallée, sendo por isso, tangencial à cidade-centro.

As Cidades Situadas na Órbita de Lisboa-Metrópole

O ordenamento da região de Lisboa remete-nos, em primeiro lugar, para o modelo de crescimento seguido, passando pelo dilema Lisboa/metrópole ou Lisboa pólo nuclear de uma importante conurbação à escala da área metropolitana? *“A grande questão é saber se é ainda possível travar o crescimento de Lisboa em mancha de óleo, através da tentativa de criação de pólos urbanos satélites, com vida própria e uma equilibrada matriz funcional, ou se, pelo contrário, é de aceitar o processo de crescimento contínuo da Cidade, com custos associados muito gravosos”* (C. PEDROSO, 1990:6-7).

Há, portanto, dois modelos de base, um que resulta do crescimento em mancha de óleo e que origina as chamadas metrópoles com subúrbios descaracterizados e extensos e para o qual parecem caminhar as forças espontâneas, e um outro que implica uma vontade política clara e eficaz para ordenar o território segundo esquemas que contrariam essas tendências espontâneas, apostando na desconcentração das cidades através, nomeadamente, da criação de cidades-novas e do reforço das unidades urbanas existentes.

Torna-se fundamental responder à questão¹³: queremos para o futuro uma metrópole extensa de crescimento ilimitado ou verdadeiras cidades com vida própria, com identidades? Como organizar a extensão periférica das grandes aglomerações, como dominar as tendências espontâneas das forças endógenas e dos factores centrífugos impondo, com instrumentos operativos eficazes, o modelo seleccionado? Esta controvérsia não é nova e tem acompanhado as preocupações sobre o ordenamento da região de Lisboa; na viragem dos anos cinquenta, a propósito da construção da ponte sobre o Tejo, foi muito debatida e esteve presente no objectivo principal e nas propostas do PDRL¹⁴; essa ponte era um imperativo nacional e não regional, para ligar a capital ao sul do país e não para constituir um instrumento da extensão urbana da capital para a margem sul¹⁵.

O PDRL pretendia controlar a expansão urbana que se registava a partir da cidade de Lisboa através de uma grande cintura verde que, a norte, ligava Sintra à serra de Montejunto e, a sul, era constituída pelos pinhais e pela charneca que ocupavam todo o interior da península de Setúbal. Os objectivos do PDRL eram fundamentalmente *“concentrar o desenvolvimento urbano apoiado numa rede urbana regional a criar, que fornecesse equipamentos susceptíveis de diminuir a dependência a Lisboa”* e, por isso, visava *“basicamente definir as linhas gerais do desenvolvimento da nova estrutura urbanística*

¹³ Retomada pelo “Livre Blanc de l’Ile-de-France”(1990).

¹⁴ Conter o crescimento da *“aglomeração de Lisboa, constituída pela cidade e pelo seu contínuo edificado, em cinco direcções, incluindo Almada, apesar da solução de continuidade do rio”*(M.LOBO, 1987:145).

¹⁵ Como consta no Relatório, de Janeiro de 1957, da Comissão para o Estudo das Ligações Rodoviárias e Ferroviárias entre Lisboa e a Margem Sul (MOP,1965: 1). Previa-se, no entanto, que fosse esse um dos principais efeitos, de tal maneira que se defendeu a necessidade de fomentar o desenvolvimento dos aglomerados urbanos da península de Setúbal de forma a que tivessem *“vida própria e tão independente quanto possível* de Lisboa, para que não se desse a saturação da ponte com o trânsito de curta distância (GATTEL, Doc.2,1991:9).

do território” (PDRL, vol I, 1966:67), assentando na palavra-chave “descentralização”, como processo e instrumento para atingir o fim pretendido.

A proposta da nova estrutura regional assentava na ideologia das cidades novas e desenvolvia-se a vários níveis: o centro polarizador era, como é óbvio, a cidade de Lisboa e o crescimento devia fazer-se não de forma contínua mas concentrado em cinco núcleos da periferia imediata, em centros urbanos bem individualizados (Algés/ Carnaxide, Amadora/ Queluz, Loures/ Odivelas, Sacavém/ Moscavide, Almada/Cova da Piedade). Como elementos importantes, além dos aglomerados que ficavam no cruzamento das vias regionais (como o Pinhal Novo, por exemplo), defendia três centros dotados de grande autonomia, situados a mais de 40 km de Lisboa, e com elevada capacidade de organizar o seu território envolvente; eram as “cidades-região”¹⁶, “cidades-autónomas” ou “cidades-independentes” (Torres Vedras, Vila Franca de Xira, depois substituída por Santarém, dada a inclusão da primeira na capital, e Setúbal). O modelo, delineado de forma clara e inequívoca, pretendia preservar a identidade e a independência das localidades existentes, fixando-lhes a dimensão máxima e estabelecendo soluções de continuidade através de faixas rurais, mesmo nas cinco direcções de expansão de Lisboa em que havia quase contiguidade urbana (cfr. M. LOBO (1990:19).

O III Plano de Fomento (1968-73) alterou alguns pressupostos deste modelo orgânico, da cidade com os seus satélites; era o primeiro plano com objectivos de política regional, embora tivesse uma visão ainda mais dominada pela economia (teoria de Perroux e Beaudeville) do que pelo território (teorias da organização espacial), mais sectorial do que espacial; o importante era a localização estratégica dos pólos de crescimento, acreditando que o desenvolvimento era sinónimo de rede urbana equilibrada e hierarquizada. Assim, a rede urbana tornou-se uma prioridade absoluta e a base para a distribuição dos equipamentos colectivos; esta seria feita “*de acordo com a função que cada centro desempenha, ou deverá desempenhar, na sua região, desde as cidades que funcionam como capitais até aos centros de menor dimensão... em correspondência com a hierarquia decidida*” (STPC, 1972:34). Admitia que a influência de Lisboa já se estendia até às Caldas da Rainha, Castelo Branco, Évora e Portalegre.

Nas Políticas de Ordenamento do Território (do Plano de Ordenamento Urbanístico Nacional)¹⁷, a região de Lisboa era formada por três subregiões: a de expansão da área metropolitana, que se apoiava em Torres Vedras (admitindo a tendência a desenhar-se para ser substituída pelas Caldas da Rainha) e Setúbal ou, “*se o desenvolvimento o permitir, Coruche*”; a do interior ao longo do vale do Tejo, apoiando-se em Santarém ou, devido à proximidade desta em relação a Lisboa, no triângulo Tomar-Torres Novas-

¹⁶ Conceito utilizado pelo deputado Virgílio Cruz na discussão da proposta de Lei, na Assembleia da República (PDRL, 1960:132).

¹⁷ Estudos decorrentes do III Plano de Fomento.

Abrantes e a do interior na direcção do Alentejo, tendo Évora como pólo subregional principal e Portalegre e Elvas como secundários.

A leitura dos documentos preparados para a Revisão do PDRL, iniciada em 1972,¹⁸ permite concluir que o modelo de base se mantinha mas incorporava, como era óbvio, os avanços verificados na urbanização periférica de Lisboa e as mudanças em curso nas estruturas económicas (nomeadamente a importância que começava a assumir o sector terciário) e político-administrativas (enquadrava a área do plano - a actual área metropolitana sem a Azambuja - no conjunto da Região-Plano, constituída pelos distritos de Lisboa, Santarém e Setúbal). Defendia a rede de transportes como o principal elemento estruturante do território. Jogava sempre com duas alternativas ou hipóteses de evolução: concentrar em Lisboa, cujo raio de influência admitia ir até aos 150 Km, ou distribuir o investimento/ desenvolvimento pela rede nacional (subdividida agora em urbana e de transportes); mostrava uma profunda ambiguidade que reflectia a incapacidade de apostar num dos rumos, pois a integração em mercados mais vastos (a Europa como pano de fundo) apelava à primeira hipótese (e tinha cada vez mais adeptos) e a segunda manifestava-se mais benéfica para o equilíbrio regional do país. A leitura atenta dos documentos evidencia a opção da primeira embora apareçam sempre as duas.

O IV Plano de Fomento, para o quinquénio 1974-79, assentava nos mesmos pressupostos mas apostava sobretudo em eixos de irradiação. Com saída de Lisboa, propunha: o eixo norte-interior, que seguia o vale do Tejo, o sul-interior, de Lisboa a Évora passando por Setúbal, e o sul-litoral, de Setúbal para Sines pelo baixo Sado. Era a adopção do modelo da grande cidade radial, em que o factor transporte rodoviário estimula e justifica o crescimento segundo os eixos da rede (primazia do transporte, agora rodoviário).

O modelo apresentado pelo PROTAML, iniciado em 1989¹⁹ apostava basicamente na defesa da centralidade de Lisboa-cidade (*“o reforço da polarização da região que comanda no imediato (...), promovendo uma integração regional progressiva”* mas *“não deve crescer no sentido da metrópolis”*) e propunha uma estrutura urbana polinucleada como configuração de base, *equacionando “o desenvolvimento da AML face aos aglomerados de segunda ordem da Região de Lisboa e Vale do Tejo, como sejam Torres Vedras, Torres Novas, Tomar, Abrantes, Caldas da Rainha e Santarém”* (J. TEIXEIRA, 1990:56). Reconhecia que a competitividade (selectiva e tanto maior quanto maior o número de domínios excelentes) gera desigualdades, segrega, marginaliza empresas, cidadãos, bairros e, eventualmente, municípios (J. TEIXEIRA, 1990:9). Assumia como objectivos gerais do ordenamento *“negar a megalópolis”* mas também *“promover a*

¹⁸ Possibilitada pela consulta dos arquivos pessoais da Dr^a Bárbara Lopes e do Arqt^o Filipe Lopes (contêm os rascunhos e os documentos elaborados para a revisão do PDRL, determinada pelo Decreto-Lei n^o 17/72 de 13 de Janeiro, na continuação do III Plano de Fomento).

¹⁹ Resolução do Conselho de Ministros n^o 20/89, após a audição das 17 Câmaras Municipais envolvidas e que haviam constituído a base do PDRL (Azambuja ficou de fora porque o concelho não fazia parte das propostas mas a Lei n^o 44/91, que criou as áreas metropolitanas, incluiu-o).

integração regional progressiva”, reforçando “*a polarização da região que comanda no imediato*”, região que se estende a Torres Vedras, Peniche, Caldas da Rainha, Alenquer, Rio Maior, Santarém, Torres Novas-Entroncamento-Tomar-Abrantes, Coruche e, eventualmente, a Vendas Novas, Alcácer do Sal, Grândola, Santiago de Cacém, Santo André e Sines (J. TEIXEIRA, 1990:13). O objectivo 7 debruçava-se sobre o modelo territorial a implementar, propondo, na envolvente imediata de Lisboa, na margem norte, quatro núcleos urbanos (Algés / Linda-a-Velha / Carnaxide, Amadora, Odivelas / Loures, Prior Velho / Sacavém / Moscavide) e, na margem sul, o arco urbano ribeirinho (em que se deverá reforçar a nucleação); na periferia mais longínqua (que se estendia, no norte, até Peniche, Rio Maior e Tomar e, no sul, até Sines), “*suficientemente isolados e distanciados de Lisboa para permitir a sua requalificação e a concentração de actividades de grau superior*”, define um sistema de núcleos periféricos: Cascais, Sintra-Algueirão-Mem Martins, Vila Franca de Xira e, sobretudo, Setúbal e Torres Vedras²⁰. Em cada um dos eixos de ocupação urbana da área metropolitana de Lisboa-norte refere um aglomerado com grau de centralidade elevado (Oeiras, Cacém, Loures, Alverca) o mesmo não acontecendo na península de Setúbal.

O modelo funcional-territorial (assente na estrutura dos transportes) era sobretudo radial, passando a radio-concêntrico na margem norte com o funcionamento da CRIL e da CREL e esperando-se que a nova ponte, os seus acessos e a circular regional interna da península de Setúbal (CRIPS) permitam aproximar a margem sul desse modelo teórico (que remonta como vimos ao PDRL e à revisão deste).

No contexto da integração na Europa, as tendências deixam cada vez menos alternativas para um desenvolvimento que não aposte em Lisboa como capital, de forma a aproximá-la das suas congéneres, pois as redes transeuropeias transmitem uma imagem do espaço português que se reduz ao litoral ocidental da Península Ibérica ligado a Madrid, Valladolid e Sevilha. Quando a escala de referência é a Europa, a opção de desenvolvimento centrada na capital aparece valorizada. A trilogia de cidades independentes defendida pelo PDRL para a periferia imediata de Lisboa (Setúbal, Torres Vedras e Vila Franca de Xira ou Santarém) esbate-se cada vez mais na mudança de escala proporcionada pelo aumento das acessibilidades e pela integração do território nacional. Setúbal, Torres Vedras e Santarém têm ainda um elevado grau de autonomia que podem reforçar no contexto das novas políticas territoriais; a primeira pode tirar vantagens da pertença a Lisboa, participando, através da capital, num conjunto de organismos internacionais²¹ e recebendo ajudas variadas como as que visam combater a pobreza urbana e estimular a integração das minorias étnicas, por exemplo, através do subprograma

²⁰ Este situado fora da AML.

²¹ São exemplos, a Associação Mundial das Grandes Metrópoles (Metropolis), a Associação Mundial das Grandes Cidades (Summit), a Federação Mundial das Cidades Unidas e a União Internacional das Autoridades Locais.

URBAN²². Não pode, no entanto, usufruir dos financiamentos ao abrigo da legislação sobre cidades médias ou beneficiar do PROSIURB²³ porque faz parte de uma área metropolitana.

Na análise do papel regional é importante sabermos se este é função sobretudo da capacidade exportadora, das suas actividades básicas, ou se é determinado pelas vantagens da localização, das economias de escala e de proximidade, da força polarizadora dos equipamentos colectivos de nível superior que incluem as instituições científicas e culturais²⁴. A estrutura social reflecte e expressa o desenvolvimento das suas funções e a raridade destas confere-lhe um raio de acção ou de influência capaz de atrair e de gerar fluxos do exterior. Setúbal e Santarém são sedes de distrito e num contexto de reconcentração dos Serviços Públicos nas sedes das CCR, juntam um novo factor de desvalorização funcional que reforçará o sentido da dependência. Em 66 serviços referenciados em 1995 como tendo definida a sua delimitação territorial, Setúbal já dependia de Lisboa em 44 (67%), tendo aumentado, nesse ano, o valor para 57 (86%) por transferência de 13 serviços da sede de distrito para a da CCRLVT.

Potencialidades das cidades Localizadas na Órbita das Metrópoles

O papel regional destas aglomerações corresponde ao que habitualmente é atribuído às cidades secundárias ou médias ou de dimensão média (nos países mais urbanizados consideram-se acima dos 100 mil habitantes mas, no caso português, o limiar tem de ser mais baixo). A sua dimensão é suficiente para justificar economias de escala na distribuição de muitos serviços públicos e equipamentos colectivos, para proporcionar variedade de bens de consumo e serviços comerciais e pessoais fornecidos através de empresas de média dimensão; funcionam como importantes centros regionais de mercado com grandes potencialidades para as pequenas e médias empresas, para as indústrias “artesaniais” e agro-alimentares e são importantes centros difusores das inovações. As estratégias de desenvolvimento territorial apostam nas vantagens destas cidades de média dimensão,

²² Do programa operacional “Ambiente e Revitalização Urbana”, no âmbito do Plano de Desenvolvimento Regional e do Quadro Comunitário de Apoio. Das 4 medidas que envolve, interessam, neste caso, a de renovação urbana das zonas ocupadas por barracas nas áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto - em articulação com o Programa Especial de Realojamento, PER, criado pelo Decreto-lei nº 163/93 de 7 de Maio - e de reabilitação de zonas urbanas degradadas da periferia das cidades da Amadora, Almada, Setúbal e Grande Porto, ocupadas, parcialmente com bairros de habitação social, os Planos Integrados - em articulação com o Programa de construção de Habitações Económicas, criado pelo Decreto-lei nº 164/93 de 7 de Maio (possibilita a intervenção no Plano Integrado de Setúbal).

²³ Programa de Consolidação do Sistema Urbano Nacional e de Apoio à execução dos Planos Directores Municipais que incide sobre as cidades médias e os centros urbanos da rede complementar, destinando-se sobretudo às autarquias locais desde que disponham de Plano Director Municipal e de um Plano Estratégico para a cidade.

²⁴ M. RONCAYOLO (1986: 416).

associadas às dinâmicas e às funções que desempenham e que fazem delas a localização privilegiada para o investimento nacional²⁵ e para o ensaio da passagem do modelo “economicista” para um que assente mais nos recursos endógenos e no respeito pelo ambiente (os conceitos de sustentabilidade assumem relevo neste contexto). As políticas nacionais e internacionais apostam neste nível intermédio da hierarquia urbana e na sua organização em rede; esta, no caso de Setúbal, pode ser vista como a interligação das três principais áreas urbanas dentro da península de Setúbal (Almada/Seixal, Barreiro/Montijo/Moita e Setúbal/Palmela) ou das cidades com problemas similares; num contexto mais alargado, e mantendo o centro do sistema em Lisboa-capital, seriam Évora, Santarém e Torres Vedras²⁶.

O papel regional destas cidades passa, cada vez mais, pela valorização e qualificação da vida urbana (imagem da cidade) e pelo desenvolvimento da função logística, associada nomeadamente às auto-estradas e, no caso de Setúbal, também ao porto. A imagem da cidade leva a repensar a estrutura urbana, defendendo os elementos que a valorizam como “cidade autónoma” e não como eixo ou mancha urbana dispersa. Neste contexto, a melhoria do nível do comércio e de alguns serviços, o equilíbrio funcional, o aumento das oportunidades culturais e turísticas, a divulgação das especificidades gastronómicas, o reforço das condições que proporcionem a satisfação de residir na cidade ou na região tornam-se objectivos importantes da intervenção na cidade.

O paradigma de desenvolvimento é hoje mais ambientalista, apostando na sustentabilidade em detrimento da dependência funcional e do esbanjamento de meios e recursos, sejam eles físicos ou humanos, dando também muita atenção às qualidades ambientais e paisagísticas da envolvente. A afirmação dos princípios que suportam este paradigma tem vantagens evidentes para o caso destas cidades que tiram benefícios da diminuição da oposição entre o campo e a cidade e entre os diferentes níveis hierárquicos das aglomerações urbanas. Estes factos, associados à difusão das tecnologias da informação, permitem que os aspectos ligados à qualidade ambiental das áreas residenciais se tornem mais relevantes, valorizando estes níveis intermédios da hierarquia urbana. A dependência funcional perde acuidade no momento em que a informação “*just in line just in time*” se vai tornando uma realidade para um número cada vez maior de empresas e de cidadãos. A boa acessibilidade é hoje uma condição indispensável: a ponte Vasco da Gama, a rede de auto-estradas, dos itinerários principais e secundários, associada ao uso generalizado do automóvel e de transportes colectivos rápidos, potenciaram de forma muito acentuada os factores de mobilidade geográfica. Este facto não invalida o modelo

²⁵ Cada vez mais pressionadas pelo investimento estrangeiro, pelas multinacionais que suportam também as cadeias de comércio, nomeadamente as grandes superfícies.

²⁶ Muitos propõem Caldas da Rainha em vez de Torres Vedras, devido ao peso histórico daquela (não equiparável ao de Évora e Santarém, mas muito superior ao de Torres Vedras) e ao dinamismo que tem manifestado nos últimos anos.

policêntrico, antes pelo contrário reforça a necessidade da sua implementação dentro dos princípios da sustentabilidade.

A coesão interna e a capacidade de organizar o seu subsistema, que caracterizam também estas aglomerações urbanas, são cada vez mais valorizadas: o reforço da autonomia das cidades de média dimensão passa pela vontade política de apoiar o desenvolvimento interno destas e de promover a interligação das actividades urbanas com as da área envolvente, de forma a conseguir benefícios mútuos e a criar efeitos multiplicadores no investimento, no emprego e na riqueza local. A rede de transportes constitui o suporte da ligação da cidade com a região.

O dinamismo associativo com outras cidades é a grande aposta em curso: na sociedade actual há uma supremacia da integração em redes; os sistemas são menos hierarquizados pois às relações verticais com a capital associam as horizontais e fluidas com os outros nós do sistema; valorizam a horizontalidade e a complementaridade dentro e fora do sistema metropolitano. No actual contexto de mundialização é cada vez mais difícil sobreviver sem o apoio de redes de pertença, quer se trate de indivíduos, de empresas ou de cidades. A rede é a materialização dos elos de solidariedade recíproca, elos que assentam em relações fluidas mas intensas e adaptáveis às rápidas mudanças em curso. A capacidade de estar atento a estas mudanças, pressenti-las ou quase adivinhá-las, tornou-se a atitude básica para o reforço da posição nessas redes; o que era estático e duradouro parece ceder o lugar ao dinâmico e evolutivo.

Conclusão

A dinâmica extensiva das metrópoles faz com que a sua área de influência absorva espaços cada vez mais longínquos. Mesmo quando as políticas urbanas vão no sentido da desconcentração/descentralização, através do controle do crescimento horizontal daquelas e do estímulo ao desenvolvimento das cidades periféricas, a polarização funcional continua a reforçar-se; pode haver uma perda relativa do peso económico e social da cidade-centro mas ele é, muitas vezes, aparente e localizado no tempo; a tendência natural assenta nas lógicas concentracionistas (factores centrípetos) que, por sua vez, alimentam as expansionistas ou dispersivas (factores centrífugos). Nesta perspectiva, e na medida do aumento das acessibilidades, as aglomerações localizadas nas órbitas das metrópoles (até a uma hora de distância destas) são progressivamente mais atraídas pelo centro.

As cidades outrora autónomas sofrem assim efeitos deterministas da sua localização geográfica; os dinamismos locais e a coesão interna destas são as maiores resistências a este movimento que é sobretudo de concentração em níveis geográficos mais elevados. A abertura da Ponte Vasco da Gama foi um factor de reforço desta tendência natural de

integração territorial de Setúbal, tal como o fora o caminho de ferro e/ou as autoestradas para o caso, primeiro, de Vila Franca de Xira e, depois, de Santarém e de Torres Vedras. Em graus de integração diferenciada encontram-se todas as cidades que ficam a cerca de uma hora de Lisboa, ou seja, num raio próximo dos 150km, destacando-se as Caldas da Rainha e Évora.

O território tem de ser visto como um sistema dinâmico que evolui para esta integração (concentração/centralização) mas em que a funcionalidade e a permanência das características humanizantes apelam para o reforço das relações horizontais (desconcentração/descentralização) que passam pela melhoria das acessibilidades tangenciais à cidade-centro e pelo fortalecimento das redes de solidariedade entre estas aglomerações urbanas periféricas.

Bibliografia

- AAVV - **Le Livre Blanc de L'Île-de-France**, Institut d'Aménagement et Urbanisme de l'Île de France, IAURIF / DREIF/APUR, Janvier 1990, Paris.
- AAVV (1997) – **Colóquio “A Política das Cidades”**, Conselho Económico e Social, Série “Estudos e Documentos”, Lisboa.
- BASSAND, M., ROSSEL, P. (1989) - “Métropoles et réseaux”, **Espaces et Sociétés**, nº 57-58, Paris.
- BONNET, J. (1994) - **Les Grandes Métropoles Mondiales**, Géographie d'Aujourd'hui, Nathan, Paris.
- CAETANO, M. (et al.) (1970) - **Rede urbana do Continente, Hierarquia e Funcionamento**, Centro de Estudos de Planeamento (CEP), Lisboa.
- CATTAN, N.; PUMAIN, D.; ROZENBLAT, C.; SAINT-JULIEN, TH. (1994) – **Le Système des Villes Européennes**, Anthropos, Collection Villes, Economica, Paris.
- CHALINE, C. (1993) - “L'Aménagement et l'Urbanisme périurbains”, in **Cahiers du CREPIF**, nº 42, Mars: **Métropolisation et Périurbansation**, Paris.
- CONSIGLIERI Pedroso.(1990) - “Expansão do Metropolitano de Lisboa Um Projecto que se impõe”, CCRLVT: **Ciclo de Colóquios sobre a Área Metropolitana de Lisboa**, 14 de Março de 1990, Lisboa.
- COX, Kevin (1994) - “Globalization, the mobility of capital and competition between cities”, **International Conference Cities, Enterprises and Society at the Eve of the XXIst Century**, IFRESI, Lille, 16-18 March, Lille.
- CRUZ, Virgílio (1960) - **O Plano Director do Desenvolvimento Urbanístico da Região de Lisboa**, (intervenção na Assembleia Nacional), MOP, Lisboa.
- DÉZERT.B. (1991) - “Causes et Conséquences Géographiques de la Métropolisation et de l'exurbanisation”, **Bulletin de l'Association des Géog. Français**, CNRS, 1991-92: 133-138, Paris.
- DUPUY, G. (1991) - **L'Urbanisme des Réseaux: Théories et Méthodes**, Armand Colin, Géographe, Paris.
- FERREIRA, Mª Júlia (1997) – **Setúbal: A cidade e o Território. O Papel Regional e os efeitos da Metropolização**, Dissertação de Doutoramento em Planeamento e Gestão do Território, FCSH/UNL.
- FONTAINE, F.C. (1990) – “Les Métropoles Régionales à la Recherche de leurs Points Forts”, **Économie et Statistique**; nº230: 17-30, Paris.
- GACHELIN, Charles (1993b) - “Métropolisation: un phénomène mondial”, **Urbanisme**, hors de série nº3, Oct.:10-12, Paris.
- GEFEL (1973) - **Revisão do Plano Director da Região de Lisboa** (documentos preparatórios não publicados), arquivo pessoal da Drª Bárbara Lopes e arqº Filipe Lopes, Lisboa.
- GRAVIER, J.F. (1971) - **Économie et Organisation Régionales**, Masson, Paris.
- KLAASSEN, L.H.; MOLLES, W.T.M.; PAELINCK, J.H.P. (ed) (1981) - **Dynamics of Urban Development**, Gower, Hampshire.
- LABORIE, J-P. (1991) - **Les Villes Moyennes face à la Métropolisation**, Colloque Lyon,12-13 Décembre 1991, Lyon.

- LAVOCAT, E. (1989) - **Des Villes en Réseaux aux Réseaux des Villes: Nouvelles Solidarités, Nouveaux Territoires et Impacts des Télécommunications**, Network; III, 2, IDATE, Montpellier.
- LOBO, M. Souza (1990) - "Região de Lisboa: O Plano Director Revisitado", **A Área Metropolitana de Lisboa e o Estuário do Tejo**, URBE, pp 13-20, Lisboa.
- LOBO, M. Souza (1987) - "Antecedentes de planeamento na Área Metropolitana de Lisboa", **I Seminário Internacional. Área Metropolitana de Lisboa que Futuro?**, DGPR/FSCH/UNL, pp 143-149, Lisboa.
- LUGAN, J.-C. (1983) - **La Petite Ville au Présent et au Futur**, Centre Régional de Publications de Toulouse, Editions du CNRS, Paris.
- MICHEL, M. (1994) - **L'Aménagement Régional en France: Du Territoire aux Territoires**, Masson, Géographie, Paris.
- NEUSCHWANDER, C. (1988) - "Villes et réseaux", **Alternatives Économiques**, Paris.
- OUDART, P. (1982) - **Les Grandes Villes de la Couronne Urbaine de Paris**, Thèse pour le Doctorat d'État, Université Paris I, Sorbonne, Paris.
- PEREIRA, Margarida (1986) - **Urbanização e Planeamento na Periferia de Lisboa**, DGPR, FCSH, UNL- INIC, Lisboa.
- PUMAIN, D.; Godard, F. (coord) (1996) - **Données Urbaines**, Anthropos, Collection Villes, Paris.
- PUMAIN, D.; ROBIC, Marie-Claire (1999) - "Réseaux Urbains: des mots aux choses", **Urbanisme**, n° 304, Janvier/février, Paris, 1999.
- PUMAIN, D.; SAINT-JULIEN, Th. (ed.) (1996) - **Réseaux Urbains en Europe**. John Libbey/ INED, Congresses & Colloquia, Paris.
- PUMAIN, D.; SAINT-JULIEN, Th.; CATTAN, N.; ROZENBLAT, C. (1994) - **Le Système des Villes Européennes**, Anthropos, collection Villes, Economica, Paris.
- REZENDE, M. (1967) - "O Plano Director da Região de Lisboa", **Urbanização**, vol 2, n° 1:3-27, Lisboa.
- ROBERTS, P.; STRUTHERS, T.; SACKS, J. (ed.) (1993) - **Managing the Metropolis**, Avebury, Great Britain.
- RONCAYOLO, M. (1986) - "A cidade", "A região", **Enciclopédia Einaudi**, Imprensa Nacional/ Casa da Moeda, Lisboa.
- RONDINELLI, D. A. (1983) - **Secondary Cities in Developing Countries, Policies for Diffusing Urbanisation**, Sage Library of Social Research, n° 145.
- ROO, Priscila (1993) - "La métropolitité", **Les Villes Lieux d'Europe**, DATAR/Éditions l'Aube, Paris
- ROUX, Jean-Michel (1980) - **Territoire sans Lieux, La Banalisation Planifié des régions**, Collection Aspects de l'Urbanisme, Dunod, Éd. Bordas, Paris.
- TEIXEIRA, João (1990) - "O P.R.O.T. da Área Metropolitana de Lisboa: enquadramento, perspectivas e objectivos", **A Área Metropolitana e o Estuário do Tejo**, URBE: 53-59, Lisboa.