

Modelos de ordenamento em confronto na área metropolitana de Lisboa: cidade alargada ou recentragem metropolitana?

Margarida Pereira
Fernando Nunes da Silva

Resumo

O artigo aborda os modelos de ordenamento territorial em confronto no processo de metropolização da região de Lisboa. Um, a partir do planeamento municipal, formaliza a cidade alargada. Outro, concebido à escala regional, aposta na cidade compacta. A execução do modelo extensivo conduziu a uma estrutura de cidade distendida. Esta ocupação, objecto de críticas, permanece activa, bem como os factores que a induzem, o que justifica as reticências sobre a inversão de tendências com uma expressão que signifique mudança de paradigma. O modelo de contenção proposto pressupõe uma forte acção voluntarista da Administração e um envolvimento empenhado dos municípios nessa estratégia, (ainda) não salvaguardado. Por isso, identificam-se factores críticos na mudança que importa controlar para caminhar no sentido da convergência.

Palavras-chave: metropolização; cidade alargada; cidade compacta; planeamento regional; planeamento municipal; gestão do território.

Abstract

This article focuses on the disputing planning models in the metropolization process occurring in the Lisbon region. One of them, within the municipal planning structure, embodies the enlarged city. The other one, outlined on a regional scale, rather gambles on the compact city model. Implementing the extensive model has led to a stretched-out city. This occupation model remains a reference to local authorities as well as the factors that trigger it, justifying doubts on a claimed reversal trend, sizeable enough as to mean a change in paradigm. The proposed containment model is closely associated with unmistakable and engaged action by the Administration, as well as commitment to this strategy by the municipalities. Therefore, critical factors to master in the process change are identified in the article, in order to achieve convergence.

Keywords: metropolization; enlarged city; compact city; regional planning; municipal planning; territorial management.

Introdução

Nas duas últimas décadas do século XX, as cidades europeias foram afectadas pela emergência de um novo ciclo urbano, associado à mundialização da economia e à afirmação da sociedade da informação e do conhecimento. O modelo centro-periferia da cidade fordista, caracterizado por um processo de desconcentração de população e actividades menos qualificadas (indústria e terciário banal ligado aos serviços locais), designado de suburbanização, muito dependente dos eixos de transporte colectivo, colapsa. O modelo emergente é marcado por uma “explosão” urbana, gerando uma periferia alargada, a partir de uma rede rodoviária densa que confere grande mobilidade ao automóvel. Os padrões de uso do solo daí resultantes, globalmente de baixas densidades, são agora mais complexos, onde convivem áreas habitacionais de diferentes tipologias, actividades diversificadas, muitas qualificadas, que suscitam a emergência de centralidades periféricas, gerando movimentos relacionais cada vez mais multidireccionais. Diversos autores têm abordado esta reconfiguração urbana, que associam ao processo de metapolização (Ascher, 1999, 2005) ou metropolização (Lacour e Puissant, 1999). Ascher usa o conceito para referenciar o processo de concentração de homens, actividades e capital nas aglomerações que albergam várias centenas de milhares de habitantes, fortemente integradas na economia mundial. Lacour e Puissant enfatizam não só o aumento do poder de comando da grande cidade sobre um território cada vez mais alargado, mas também múltiplas recomposições, no plano interno (dos conjuntos urbanos envolvidos)

e nas relações externas. De facto, agora interagem factores e protagonistas com origem em diversas escalas, da transnacional à local, conferindo incerteza, instabilidade e imprevisibilidade às metamorfoses físicas e funcionais destes territórios. Na mudança sobrepõem-se processos contraditórios: reforço da concentração (à escala macro) e da explosão urbana (à escala meso), induzindo a cidade distendida, descontínua, fragmentada, sem referências e ambientalmente predadora. Esta (re)organização urbana intensifica as disfunções típicas das aglomerações, confere-lhes outros contornos e coloca dificuldades acrescidas ao desenho das políticas urbanas. O contexto de enquadramento também é afectado, devido à fragmentação do poder político e à visibilidade crescente dos grupos económicos transnacionais que, em permanência, impõem as suas lógicas próprias, fazendo e refazendo a cidade. Neste tumultuoso processo de “produção” urbana, tem vindo a ganhar audição os princípios da sustentabilidade urbana, defendidos por documentos emblemáticos como o Relatório Rogers (1999), as várias orientações da UE sobre cidades sustentáveis – por exemplo Carta de Aalborg (1994), Compromissos de Aalborg (2004) e Carta de Leipzig (2007) – a Nova Carta de Atenas (2003) do Conselho Europeu de Urbanistas. Porém, a sua aplicação choca com dinâmicas difíceis de contrariar no terreno.

Tomando como caso de estudo a Área Metropolitana de Lisboa (AML), o artigo coloca em evidência as reconfigurações recentes que têm afectado este território e as duas concepções de ordenamento (municipal e metropolitana) em confronto, reflectindo sobre o seu potencial de convergência prática. Para tal a exposição está organizada

em três pontos: o primeiro retrata os principais sinais de evolução e os factores que lhe estão associados; o segundo compara os modelos de ocupação pensados pelos municípios e o modelo regional; o terceiro identifica alguns factores críticos para a mudança, pois se hoje a defesa da cidade compacta é politicamente correcta, os caminhos para a sua viabilização permanecem com excesso de obstáculos.

As reconfigurações territoriais na Área Metropolitana de Lisboa: marcos relevantes

A AML tem um papel hegemónico no sistema urbano nacional. Ocupando cerca de 3% da superfície do território nacional, em 2004 concentrava 2,8 milhões de habitantes (26,2% da população do país), desigualmente repartidos por 18 municípios das margens direita e esquerda do Tejo, para além de aí se concentrarem 35% do PIB e 37% do VAB nacionais.

O modelo centro-periferia (1960-1980)

A cidade metrópole emerge nos anos 50 e a sua consolidação prolonga-se até à década de 80 (Pereira, 2004). Neste período, a AML regista um acréscimo populacional de 64,7%, embora com diferenças acentuadas entre a margem direita (163,8%) e esquerda (100,6%).

O crescimento urbano associado à industrialização do pós-guerra processa-se segundo um modelo monocêntrico, radial, funcionalmente dependente de Lisboa. No final dos anos 60, a ocupação suburbana 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. Na década seguinte, acontecimentos diversos (início da recessão industrial carregada pela crise energética, reforço da expansão urbana ilegal na sequência da “liberdade” pós “25 de Abril”, regresso de milhares de antigos residentes nas ex-Colónias devido à descolonização, consolidação do poder local democrático com competências no ordenamento dos territórios municipais) introduzem dados novos na dinâmica territorial. Estas mudanças não interferem na estrutura do 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 densificam-se, estimuladas pela instabilidade política e descoordenação da Administração. Lisboa-cidade, que nos anos 60 regista uma ligeira perda populacional associada à terciarização da sua área central, recupera agora ligeiramente (por razões conjunturais decorrentes da fixação de parte dos recém-chegados de África). Nos municípios da margem sul do Tejo, e em particular nos mais próximos ao mar, intensifica-se a 2ª residência.

O poder local democrático consagrado na Constituição da República Portuguesa (CRP) (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 unifamiliares, 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. A periferia permanece muito dependente de Lisboa, onde se concentra o emprego terciário, os equipamentos de hierarquia superior, o comércio e os serviços mais especializados e qualificados.

Os anos 80 marcam a transição para o ciclo urbano que se afirmará na década seguinte (Pereira, 2004). A integração de Portugal na U.E. desencadeia a convergência de diversos factores, nomeadamente: execução da rede de infra-estruturas rodoviárias prevista no Plano Director da Região de Lisboa (1964) viabilizada pelos fundos comunitários, reforço do investimento estrangeiro induzido pela abertura das fronteiras, aumento do rendimento das famílias e das facilidades de crédito (privatização da banca), com reflexos na expansão do consumo de bens duráveis (entre eles a habitação, de 1ª ou 2ª residência) e de serviços estimulado pelo crescimento da massa monetária disponível. A passagem do modelo rodoviário radial para um modelo radioconcêntrico mais estruturado altera as condições de mobilidade, potencia alterações acentuadas no uso do solo e multiplica e afasta as frentes de urbanização.

O modelo de cidade alargada (com início nos anos 90/em curso)

De 1980 para 2001 o crescimento da população na AML abranda (7,2%) face a igual período anterior, mas as diferenciações internas acentuam-se: Lisboa-cidade reduz em 30% os seus residentes e o crescimento da periferia norte (26,9%) supera ligeiramente o da periferia sul (22,2%).

Nos anos 90, a discrepância de comportamentos entre a população residente e os alojamentos ajuda a explicar a explosão da mancha urbana: a variação da população na AML foi de 5%, mas a dos alojamentos atingiu os 22%, sendo o contributo maior dado pela 2ª residência. Porém, o facto mais relevante foi o acréscimo dos alojamentos vagos, que ultrapassou os 47% na AML (e os 60% em Lisboa). Apesar do crescimento 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, desenvolvimento de indústria ligeira, aparecimento da logística. O sector bancário privado sofre uma grande expansão e é em parte responsável pelo desenvolvimento do imobiliário (George, 2004).

Da reestruturação económica, com impactive 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 relocação de actividades para a periferia deixam de ser exclusivos da indústria, registando-se expansões das actividades terciárias (comércio e serviços) designadamente pela construção de grandes centros comerciais, centros de escritórios e parques tecnológicos. O poder político e o poder económico permanecem em Lisboa-cidade, mas o modelo monocêntrico vai-se esbatendo. A metrópole é marcada pelo alastramento da mancha urbana, pela fragmentação (física, funcional e social), e começa a emergir uma estrutura policêntrica mais equilibrada (ibid.).

Apesar de Lisboa-cidade continuar a perder população e actividades, 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 (re)qualificação e para a sua afirmação externa como centro da Região Metropolitana.

Nas novas periferias, sobressai uma “organização caótica” (Pereira, 2004), pela coexistência de 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).

Duas visões de ordenamento (inconciliáveis) para o território metropolitano

A perspectiva (egocentrada) dos municípios

O poder local democrático reforça o seu envolvimento na gestão do território, embora continuando com tutela técnico-administrativa central (através de órgãos regionais desconcentrados – as Comissões de Coordenação de Desenvolvimento Regional – CCDR).

Para apoiar a gestão municipal é criada, em 1982,¹ a figura de plano director municipal (PDM), mas o seu carácter facultativo e a fraca tradição de planeamento justificam a escassa adesão das autarquias à sua elaboração. Algumas autarquias recorrem a planos de urbanização ainda do regime autoritário ou entretanto lançados e a estudos de reconversão urbanística para as áreas de urbanização ilegal para apoiar a gestão urbanística. Mas a maior parte da gestão do território, embora carecendo sempre do aval da entidade regional (CCR), decorre de decisões avulsas e casuística. Este modo de aprovação das urbanizações da iniciativa dos particulares favorece a dispersão das áreas urbanas, ainda muito dependentes da oferta de transporte colectivo, dada a deficiente

rede viária de grande capacidade e a reduzida taxa de motorização.

A integração de Portugal na UE obriga à definição em plano eficaz dos investimentos candidatáveis a financiamento comunitário. Este facto leva à revisão² do enquadramento legal do PDM, aligeirando o seu conteúdo e processo de elaboração, mas tornando-o obrigatório. Em consequência, durante os anos 90, todo o território metropolitano fica coberto com orientações de ordenamento a partir da escala municipal.

Nos modelos territoriais então propostos identificam-se um conjunto de tendências comuns:

- áreas urbanizáveis de grandes dimensões, suportadas em perspectivas de crescimento que já não seriam expectáveis ocorrer;
- diminuta atenção dada à cidade existente;

- interesse colateral sobre o espaço rural e manifesta dificuldade em interpretar e ordenar as dinâmicas que afectam as franjas urbanas;

- admissibilidade de construção em espaço rural (áreas agrícolas, florestais, agro-florestais, ...), de vários usos (habitação, indústria, equipamentos, turismo, ...), referenciados a uma dimensão mínima da parcela;

- os planos posteriores a 1995 tendem ainda a integrar nos perímetros urbanos as áreas urbanas de génese ilegal (AUGIs);³

- definição relativamente coerente e detalhada das grandes redes de infra-estruturas e de equipamentos;

- as áreas agrícolas, florestais e agro-florestais tendem a decalcar os usos existentes, sem preocupações da sua valorização enquanto espaços de produção.

Tabela 1 – Classes de uso do solo dos PDM da AML em área e percentagem

Classes de uso do solo PMOT	Área total (ha)	Área total (%)
Equipamentos metropolitanos e infraestruturas	11542,7	4,1
Estrutura verde agrícola	75719,7	26,6
Estrutura verde agro-florestal	24455,3	8,6
Estrutura verde florestal	42507,8	14,9
Estrutura verde indústria-extractiva	1046,3	0,4
Estrutura verde zona única	64281,8	22,6
Urbano consolidado	29578,3	10,4
Urbano industrial	7892,4	2,8
Urbano livre	3649,3	1,3
Urbano não consolidado	21323,0	7,5
Urbano recreio e lazer	1250,2	0,4
Por classificar*	27307,5	9,6
Total	310554,17	100

* Corresponde principalmente à rede viária principal
Fonte: DGOTDU, vários anos.

A Figura 1 representa o modelo de ocupação territorial da AML, a partir da justaposição das propostas de ordenamento de todos os Planos Directores Municipais, cuja classificação do uso do solo foi compatibilizada. A leitura da carta é bem elucidativa da fragmentação urbana, aqui marcada por defeito, já que aí não estão assinalados os usos urbanos que poderão surgir em espaço rural.

Outro resultado deste exercício é a dominância dos espaços não urbanos em todo o espaço metropolitano, com destaque para os agrícolas (26,6%), agro-florestais (8,6%) e florestais (14,9%), que no conjunto representam mais de metade da área total. O urbano consolidado corresponde a 10,4% da área total, sendo que o urbano não consolidado representa 7,5%, o que não deixa de ser significativo no que esta dimensão (quase idêntica à dos espaços consolidados, quando a população cresceu muito pouco) traduz de uma ocupação extensiva do território. Note-se ainda que uma boa parte do que é classificado como “estrutura verde agro-florestal” inclui áreas de foros com edificação dispersa, o que não é mais que uma morfologia urbanística característica dos espaços peri-urbanos.

O sobredimensionamento das áreas de expansão é justificado pela incapacidade da Administração controlar a iniciativa da sua execução, dependente dos detentores da propriedade, assegurando uma oferta superior à procura, para evitar efeitos monopolistas e a fuga de oportunidades não previstas. O processo de urbanização⁴ permanece agarrado ao cadastro da propriedade e às iniciativas dos particulares (e dos seus objectivos, meios, *timing*, estratégias), dada a ausência do princípio de programação. A escassez de objectivos e acções para

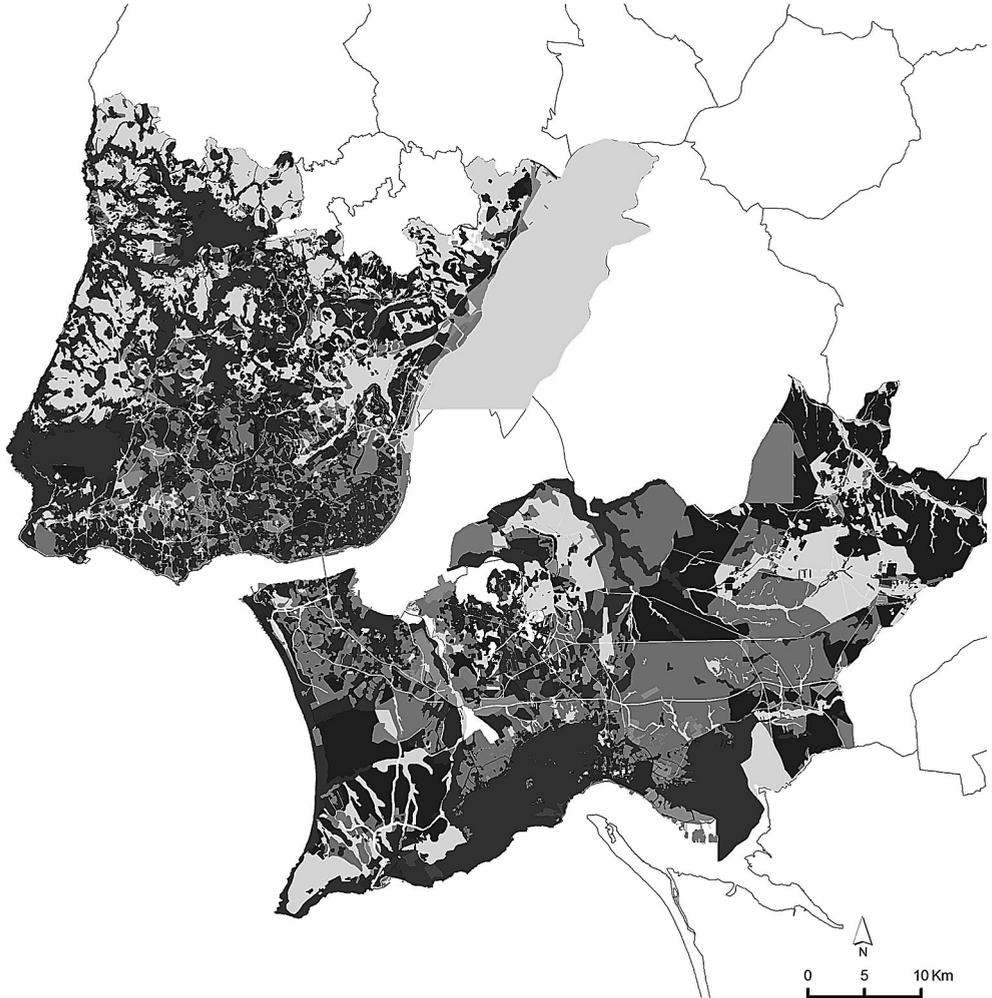
intervir na cidade consolidada conduzem à sua progressiva degradação física e consequente desqualificação, o que motiva a saída de muitos residentes (ou a não fixação de outros).

Nas áreas rurais (agrícolas, florestais, agro-florestais), a construção isolada (para usos diversos) é admitida quase sempre, apenas condicionada a uma dimensão mínima das parcelas e às restrições à construção impostas pelas servidões de utilidade pública. Também podem ocorrer ocupações para fins turísticos, aproveitando as prerrogativas dadas pela legislação específica (embora seja 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 da urbanização nos perímetros urbanos, a ocupação difusa também acontece no espaço rural.

Esta filosofia de organização territorial enquadra formas de gestão já praticadas. Cada município pretende concentrar no seu território as tendências da dinâmica metropolitana, sendo pouco frequente a concertação de soluções inter-municipais, mesmo nos territórios de fronteira. O investimento público central na rede rodoviária de grande capacidade, sem preocupações sobre os impactes territoriais induzidos, estimula o afastamento e pulverização das frentes de urbanização.

Os modelos de ordenamento enfermam de vários vícios, mas a situação agrava-se na gestão do plano. De facto, a execução dos planos é ainda uma intenção sem consequências, a julgar pela sua pouca credibilização e pelo raro envolvimento dos promotores de forma aberta e transparente

Figura 1 – Classes de uso do solo dos PDM compatibilizadas para a AML



114

- | | |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
|  urbano consolidado |  urbano livre |
|  equipamentos metrop. e infraestruturas |  estrutura verde zona única |
|  urbano recreio e lazer |  estrutura verde florestal |
|  urbano industrial |  estrutura verde agro-florestal |
|  urbano não consolidado |  estrutura verde agrícola |
|  estrutura verde indústria-extractiva |  por classificar |

(Antunes, F. Rocha, 2006). A gestão não tem sentido estratégico, estando reduzida a uma atitude burocrática de controlo de usos e índices urbanísticos (densidades, cércos, áreas de construção e de implantação, áreas de cedença para equipamentos colectivos, ...).

A atitude “nim”⁵ da entidade metropolitana

A visão egocêntrica dos municípios não é contrariada pela entidade metropolitana.

Em 1991⁶ surgem as áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto, como associações de municípios de carácter especial (obrigatórias). Estas entidades revelaram total inoperância no seu funcionamento, como Pereira e Silva (2001) o demonstram para a AML. A Junta Metropolitana (órgão executiva, constituído pelos Presidentes de todas as Câmaras Municipais aí integradas), sempre aludiu falta de legitimidade política para justificar a não tomada de posição sobre os projectos estratégicos para a área metropolitana; o Conselho Metropolitano (órgão de coordenação entre as políticas sectoriais nacionais e as políticas municipais), nunca desempenhou as suas funções, porque subestimado pelos departamentos centrais. Nem a coordenação do nível municipal foi salvaguardada, aqui por falta de empenhamento dos municípios envolvidos, ciosos do seu protagonismo local.

A alteração introduzida à lei das áreas metropolitanas, em 2003,⁷ persistiu num modelo baseado na associação dos municípios (agora voluntária) e nem o reforço de competências trouxe alterações ao modo funcionamento, persistindo a ausência de posições sobre o território metropolitano.

A visão *top down* da entidade regional

O Plano Director da Região de Lisboa (PDRL), o primeiro plano regional, concluído em 1964, preconiza um modelo que aposta na concentração urbana, quer pelo reforço da aglomeração de Lisboa (constituída pela cidade e cinco aglomerados contíguos), quer pela estruturação do crescimento suburbano (expansão contida dos núcleos existentes na periferia, ignorando grandes manchas dispersas de urbanização ilegal). A sua não aprovação inviabiliza a concretização das infra-estruturas estruturantes do desenvolvimento previsível e a elaboração dos planos de urbanização, para particularizar à escala local as orientações regionais. Embora numa outra conjuntura, importa reter para futuras comparações duas ideias-chave: o conceito de concentração urbana prevalecente na estruturação metropolitana; o “esquecimento” de importantes dinâmicas no terreno, que não são enquadradas nem travadas.

De facto, a maior parte das infra-estruturas viárias estruturantes só serão concretizadas com os fundos comunitários (mais de ¼ de século depois!). Todavia este plano tem constituído um “guião” para a Administração Central ir “controlando” a actuação dos municípios.

Nos anos 80, a CCRLVT promove a elaboração do plano regional de ordenamento do território da área metropolitana (PROT-AML), cujo processo se arrastará por mais de uma década (Tomás, 2002). Só em 2002 a AML tem aprovado um plano,⁸ de natureza estratégica, para o território metropolitano. Enquadrado pelos princípios

definidos na Lei de Bases do Ordenamento do Território e Urbanismo (LBOTU)⁹ e nos Instrumentos de Gestão Territorial (IGT),¹⁰ a proposta do PROT aposta em “Estruturar e qualificar a área metropolitana (...) em contraponto com o urbanismo expansivo e depredador de recursos que caracterizou a Região nos últimos 30 anos” (CCDRLVT, 2004, p. 9).

Face às múltiplas disfunções no terreno, marcadas por um urbanismo expansivo e desorganizado e problemas ambientais graves, e à pressão sobre ecossistemas frágeis (orla costeira, estuários, rede hidrográfica), o PROT adopta a sustentabilidade como o conceito de base para ancorar a filosofia do plano.

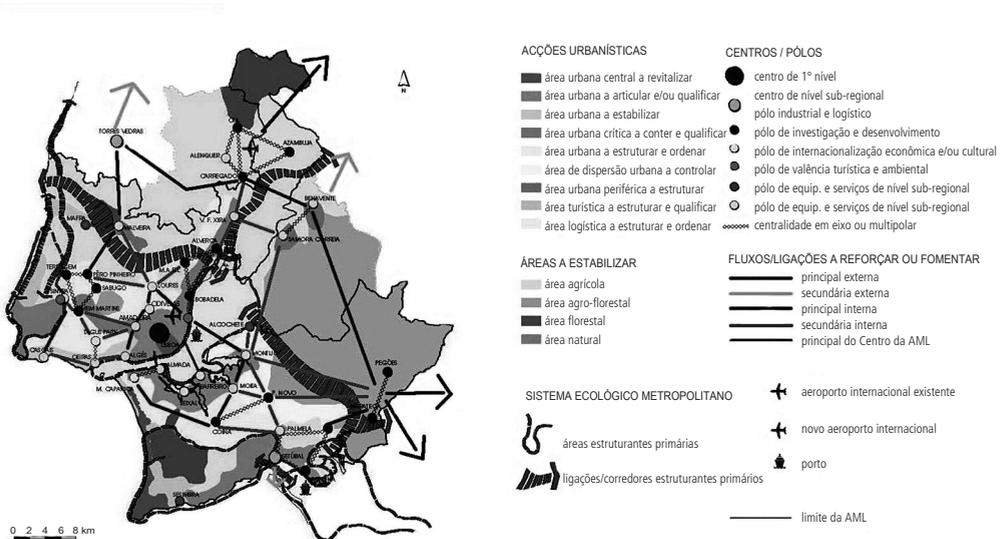
Assim, aponta como prioridades fundamentais:

- a sustentabilidade ambiental, onde se destaca a (re)valorização e a revitalização do meio rural como elemento do equilíbrio metropolitano;
- o reordenamento metropolitano, através da contenção de expansão urbana e de um modelo de estrutura metropolitana;
- a coesão sócio-territorial;
- a organização do sistema metropolitano de transportes e da logística.

A estratégia territorial visa quatro objectivos específicos:

- recentrar a área metropolitana no Estuário do Tejo, salvaguardando os valores naturais e as áreas protegidas;

Figura 2 – Esquema do modelo territorial para a AML (PROT-AML)



- desenvolver a “Grande Lisboa”, cidade das duas margens, ancorada na cidade de Lisboa;

- policentrar a região;
- valorizar a diversidade territorial, corrigindo desequilíbrios existentes.

A estrutura do modelo territorial (Figura 2) alicerça-se na filosofia de cidade compacta, recentragem no núcleo central (agora alargado à margem esquerda do Tejo, com a integração de Almada, Seixal e Barreiro), contenção das áreas urbanas periféricas, restrições à dispersão e valorização e salvaguarda dos corredores ecológicos e das áreas agrícolas, florestais e naturais. São identificadas áreas homogêneas, para as quais são dadas orientações sempre no sentido da “contenção”, “requalificação”, “revalorização”, estando ausente o termo “expansão”. As redes de transporte são orientadas para a consolidação de um sistema radioconcentrico (Nunes da Silva, F.; Gaivotto, C.; Lopes, V., 2002). Ao nível ambiental, sobressaem as propostas da estrutura metropolitana de protecção e valorização ambiental, incluindo a rede ecológica metropolitana, a rede ecológica secundária e as áreas vitais (Bettencourt, H., 2002).

A operacionalização do PROT passa pela integração das suas orientações nos PDM, já que compete a estes o estabelecimento de um regime de ocupação e de uso do solo. Daí a importância das normas específicas para enquadrar os IGT a elaborar ou a rever. Entre as orientações para os instrumentos de planeamento municipal sublinha-se:

- promover a urbanização programada;
- definir limites coerentes e estáveis para os espaços urbanos;

- qualificar urbanística e paisagisticamente as áreas urbanas centrais, assegurando-lhes um papel na prestação de bens e serviços;

- definir mecanismos de reforço da imagem própria dos aglomerados rurais;
- promover a contenção da edificação dispersa e do parcelamento da propriedade em meio não urbano.

Ora, é inequívoco que estes princípios são efectivamente o contrário do que até agora tem sido praticado.

A aprovação do PROT não teve efeitos imediatos ao nível municipal. O preâmbulo do diploma que aprova o plano regional refere que

[...] são genericamente incompatíveis com o PROT-AML as seguintes disposições constantes de plano municipal de ordenamento do território: a) a classificação como solo urbanizável (destinado a fins urbanos, industriais ou equipamento) de áreas inseridas na rede ecológica metropolitana (...), ou seja, nas áreas estruturantes primárias ou secundárias, nos corredores e nas áreas vitais; b) as que admitam ocupação, uso e transformação do solo não consentânea com as indicações do PROT-AML nas áreas integradas na estrutura metropolitana de protecção e valorização ambiental, incluindo a rede ecológica metropolitana e as áreas a estabilizar (agrícolas, agro-florestais, florestais e naturais).

Tal incompatibilidade

[...] implica a necessidade de alterar (...) as disposições manifestamente incompatíveis dos planos municipais de

ordenamento do território quando estas contrariem os objectivos visados com as normas do PROT-AML que motivaram a situação de incompatibilidade. Quando a alteração referida no número anterior não possa dispensar uma reavaliação global das propostas de ocupação e uso do solo no âmbito de uma acção de planeamento ou quando não seja possível determinar com segurança, por razões de escala ou pela natureza das disposições em causa, o alcance ou a própria existência da incompatibilidade, deve a reavaliação necessária processar-se em procedimento próprio de elaboração, alteração ou revisão de plano municipal de ordenamento do território.

Para dar cumprimentos ao determinado na Lei,¹¹ o PROT identifica as incompatibilidades dos PMOT com a estrutura regional do sistema urbano das redes, das infraestruturas e dos equipamentos de interesse regional.

Detectaram-se mais de uma centena de incompatibilidades, particularmente com a Rede Ecológica Metropolitana (...), embora só em 13 casos (...) essas incompatibilidades obrigam a revisões significativas dos PDM. (Ferreira, 2002, p. 40)

Assim

(...) as incompatibilidades de alcance significativo obrigam a alterações dos PDMs, através de fortes reduções de edificabilidade, de permutas de direitos de construção ou, quando juridicamente consolidados, a indenizações. (Ibid.)

Mas os municípios não optam pela revisão dos PDM em vigor, apesar de propostas aí contempladas contrariarem/inviabilizarem orientações consagradas no plano regional, nomeadamente no que se refere aos corredores ecológicos, espaços verdes vitais e áreas de maior sensibilidade ambiental. Aliás, é precisamente para esses espaços que se tem dirigido o apetite de grandes grupos financeiros e promotores imobiliários, tendo conseguido a aprovação de verdadeiras “mini-cidades” sob a cobertura de empreendimentos turísticos, algumas vezes exibindo mesmo a chancela ecológica dada por algumas organizações ambientalistas que, sob o pretexto da necessidade de assegurar sustentabilidade ao empreendimento, acabam por aceitar o *trade off* entre as restrições ambientais e os benefícios económicos que se possam obter. Assim, surgem algumas situações de difícil ultrapassagem formal, já que no actual quadro legal o PROT (de natureza estratégica) apenas vincula os municípios e não os particulares (por exemplo: um particular desencadeia a urbanização da sua propriedade, em conformidade com as orientações do PDM, mas esta aprovação contraria as orientações regionais, a que a autarquia está vinculada).

A ambiguidade destas situações justificou um despacho¹² do Ministro do Ambiente Ordenamento do Território e Desenvolvimento Regional, determinando:

- a adopção das disposições contidas no PROT-AML como quadro orientador do exercício de todas as competências;
- a elaboração, alteração ou revisão de PMOT devem assegurar a conformidade do plano com o PROT-AML;

- os procedimentos conducentes à alteração dos PMOT (embora ainda não iniciada), para garantir que os mesmos passem a estar em conformidade com o disposto no PROT-AML.

A partir de então, a CCDR tem promovido processos de negociação tendo em vista a concertação de soluções que viabilizam as orientações do PROT (em particular as associadas à viabilização dos corredores ecológicos) (Carmo, 2006).

Mais recentemente (2007) o documento “Lisboa 2020 – Uma Estratégia de Lisboa para a Região de Lisboa”, integra nos projectos estruturantes ou estratégicos (definidos como

[...] projectos susceptíveis de provocarem rupturas com a situação existente e as tendências de desenvolvimento “instaladas”, conduzindo as mudanças no sentido da construção do modelo de território desejado, “plasmado” na visão (...)

proposta no PROT (CCDRLVT, 2007, p. 109), a “Articulação dos Instrumentos Municipais de Gestão Territorial com o PROT-AML” (ibid., p. 111).

Na visão para a próxima década – “Lisboa Euro-Região Singular” – impõe-se interferir de forma decisiva na dinâmica territorial, defendendo um novo modelo territorial baseado

[...] nos princípios da cidade compacta (...) e da polinucleação, afirmando-se como uma região metropolitana polinucleada em substituição do actual modelo radiocêntrico e fragmentado. (Ibid., p. 101)

Para atingir tal objectivo defende-se na intervenção territorial

[...] o princípio da integração dinâmica da região no contexto internacional, ibérico e nacional (...), o princípio da eficiência e sustentabilidade ambiental (...) e o princípio da requalificação e revitalização do território, do património habitacional e patrimonial, assegurando a coerência territorial, controlando o uso extensivo do solo, apoiando uma renovação de funções e formas de apropriação da terra e, sobretudo, conjugando tradição e modernidade no uso da cidade. (CCDRLVT, 2007, p. 102)

Factores críticos para a mudança

As situações descritas sobre as orientações de planeamento elaboradas ao nível da área metropolitana (PROTAML) ou a partir dos objectivos definidos em cada município (PDM) são inequívocas quanto ao seu antagonismo. No terreno temos implantado um modelo urbano em extensão (activo), enquanto os sinais de degradação das áreas consolidadas (com particular dimensão em Lisboa) persistem e acentuam-se diariamente, apesar de intervenções pontuais em sentido inverso (caso da operação de regeneração urbana no Parque das Nações, na sequência da Expo 98, e de algumas acções de reabilitação urbana, sempre de dimensão exígua e com escasso efeito multiplicador).

Nos PDM em revisão parecem persistir as tendências expansionistas. As práticas

de gestão reactiva, que colocam na iniciativa privada grande parte (senão mesmo o exclusivo) da expansão territorial, são marcadas por falta de objectivos relativos ao interesse colectivo a defender na organização do território.

Assim sendo, como promover a convergência dos dois modelos? Para tal, defende-se como indispensável contrariar/neutralizar algumas das causas determinantes no crescimento da cidade fragmentada e na expansão urbana difusa:

- persistência na densificação da rede rodoviária de grande capacidade, em prejuízo do investimento nas redes de transporte colectivo;
- ausência de controlo sobre as mais-valias fundiárias geradas pelos planos e ainda menos da sua apropriação (ao menos parcial) por parte dos poderes públicos;
- fraca agilidade e difícil operacionalização dos mecanismos para a regeneração da cidade consolidada;
- valorização do espaço não urbano/rural sempre dependente de usos urbanos, sejam empreendimentos residenciais ou turísticos, seja apenas uma habitação.

Depois, a intervenção municipal deve privilegiar três frentes de actuação: estabilizar a mancha urbana; (re) estruturar a cidade alargada e revalorizar a cidade existente, caminhando no sentido defendido pelo PROT.

1 - Estabilizar a mancha urbana. Esta é uma acção fundamental, que passa pela "libertação" da valorização dos espaços não urbanos/rurais do licenciamento da construção e da urbanização.

2 - (Re)estruturar a cidade alargada. A matriz de dispersão da urbanização na AML é um dado incontornável (Soares, 2002),

que tem que ser enquadrado nas soluções de intervenção (Soares, 2005). Uma atitude voluntarista deve encarar tal circunstância como uma oportunidade, já que a cidade policêntrica está lançada e a periferia tem ganho autonomia (em emprego, em equipamentos, em serviços). Assim, é necessário apostar em operações de requalificação/colmatação dos espaços urbanos da periferia, ajustadas às especificidades dos diferentes tecidos urbanos, embora seja certo que a (re)estruturação da cidade alargada difere da gestão da cidade compacta (Portas, Domingues e Cabral, 2003).

3 - Revalorizar a cidade existente. Esta exige uma actuação diversificada, que envolve acções de grande dimensão e complexidade ou apenas de "acunpultura urbana" (Lerner, 2005). Nas primeiras podem integrar-se operações de regeneração urbana sobre áreas funcionalmente obsoletas e ou abandonadas (por exemplo importantes troços das frentes ribeirinhas do estuário do Tejo, antigas áreas industriais ou de armazenamento, equipamentos abandonados ou com localizações desajustadas (quartéis, prisões, ...). São intervenções mais difíceis de "montar", pela elevado envolvimento financeiro e escassez de recursos públicos. Mas muitos destes espaços são propriedade pública, o que permite a criação de parcerias de diferente natureza (público-privadas, privadas-privadas), mas onde a Administração tem de garantir a salvaguarda dos interesses colectivos da cidade/área metropolitana. As segundas estão associadas à requalificação e animação das áreas residenciais, actuando sobre o espaço público, o favorecimento da reabilitação do edificado, a facilidade da mobilidade, a instalação dos equipamentos colectivos e do comércio de proximidade.

Como se pode constatar ao longo deste texto, o diagnóstico dos problemas da AML está feito, o enquadramento conceptual para o seu ordenamento territorial explicitado e as principais propostas de intervenção para resolver as suas insuficiências estruturais claramente formuladas e constam já de instrumentos de gestão territorial aprovados pelo governo central. A questão está por isso na ausência de mecanismos eficazes para as levar à prática, o que encontra fortes resistências, tanto ao nível da administração central do Estado, onde as estratégias e po-

líticas sectoriais se têm sempre sobreposto a uma visão de conjunto, como dos municípios, sempre ciosos de conservarem os seus poderes territoriais e temendo qualquer racionalidade supra-municipal que lhes retire autonomia no licenciamento da urbanização. Só quando estes dois bloqueios políticos forem ultrapassados será possível passar dos planos à sua concretização, criando desse modo as condições para que o processo de transformação do território da AML seja efectivamente conduzido pelos poderes públicos segundo objectivos de interesse colectivo.

Margarida Pereira

Licenciatura em Geografia pela Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa. Doutoramento no ramo de Geografia e Planeamento Regional, especialidade de Planeamento e Gestão do Território, na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Professora Auxiliar com Nomeação Definitiva no Departamento de Geografia e Planeamento Regional da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa (Lisboa, Portugal).

ma.pereira @fcsb.unl.pt

Fernando Nunes da Silva

Licenciado em Engenharia Civil, ramo de Urbanização e Transportes, e Doutoramento no ramos da Engenharia Civil, pelo Instituto Superior Técnico da Universidade Técnica de Lisboa. Professor Catedrático, no domínio da área científica de Urbanismo e Transportes, no Departamento de Engenharia Civil e Arquitectura do Instituto Superior Técnico (Lisboa, Portugal). fnsilva @ist.utl.pt

Notas

- (1) Decreto-Lei nº 208/82, de 26 de maio.
- (2) Decreto-Lei nº 69/90, de 2 de março
- (3) 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).

- (4) No actual quadro legal português, compete à administração local a classificação e qualificação do solo (em rural e urbano), através dos planos municipais de ordenamento do território, de natureza regulamentar, com a definição de usos e parâmetros urbanísticos. O processo de urbanização está reservado aos particulares detentores da propriedade que, respeitando aquelas orientações, promovem o loteamento, a infra-estruturação e a construção da respectiva propriedade.
- (5) Isto é, esta entidade tem adoptado uma atitude de indefinição sobre as decisões estruturantes para a Área Metropolitana de Lisboa, não dizendo não nem sim, já que o seu processo de constituição compromete uma visão metropolitana e não permite mais do que visões municipais, poucas vezes convergentes.
- (6) Lei nº 44/91, de 2 de agosto.
- (7) Lei nº 10/2003, de 13 de maio.
- (8) Resolução do Conselho de Ministros nº 68/2002, de 8 de abril.
- (9) Lei nº 48/98, de 11 de setembro.
- (10) Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de setembro.
- (11) Artº 59 -2º do Decreto-Lei nº 380/99, de 22 de setembro.
- (12) Despacho nº 12772/2006 (2ª série) do MAOTDR, de 24 de maio.

Referências

- ANTUNES, F. R. (2006). Promoção imobiliária e operacionalização dos planos (relato de António Carvalho). XII Jornadas da Associação dos Urbanistas Portugueses – Operacionalização dos Instrumentos de Gestão Territorial, outubro, Almada, CR Rom.
- ARCHER, F. (1995). *Metapolis au l'avenir des villes*. Paris, Odile Jacob.
- _____ (2005). Nouvelles formes de métropolisation et fragmentation urbaine in habitat et villes: l'avenir en jeu. Disponível em <<http://www.urbanisme.equipement.gouv.fr/cdu/datas/docs/ouvr8/chap1htm>>
- BETTENCOURT, H. (2002). PROTAML e a questão ambiental. *Sociedade e Território*, n. 34, setembro, Porto, Afrontamento, pp. 41-47.
- CARMO, F. do (2006). PROT-AML: implementação e monitorização. In: Actas das XII Jornadas da Associação dos Urbanistas Portugueses – Operacionalização dos Instrumentos de Gestão Territorial, Lisboa, AUP, CD-Rom
- CCDRLVT (2004). PROT-AML – Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa. Lisboa, CCDRLVT.
- CCDRLVT (2007). Lisboa 2020 – Uma Estratégia de Lisboa para a Região de Lisboa. Lisboa, CCDRLVT.

- COMISSÃO EUROPÉIA (CE) (1994). *Carta das Cidades Europeias para a Sustentabilidade*. Dinamarca, maio.
- _____ (2004). *Os Compromissos de Aalborg*. Aalborg.
- _____ (2007). Carta de Leipzig sobre a sustentabilidade nas cidades europeias. Disponível em: <http://www.eukn.org/binaries/eukn/news/2007/5/leipzig-charter-final-draft-020507-en.pdf> (junho 2007)
- CONSELHO EUROPEU DE URBANISTAS (2003). *A Nova Carta de Atenas*. Lisboa.
- FERREIRA, A. F. (2002). Finalmente um PROT para a AML?. *Sociedade e Território*, n. 34, setembro, Porto, Afrontamento, pp. 29-41.
- GEORGE, P. (2004). "Área metropolitana de Lisboa 1970-2001 – De la monopolaritat a la matricialitat emergent". In: AA.VV. *L'explosió de la ciutat*. Barcelona, COACPublicacions, pp. 62-83.
- LACOUR, C. e PUISSANT, S. (coord.) (1999). *La métropolisation – croissance, diversité, fractures*. Paris, Anthropos.
- LERNER, J. (2005). *Acunpultura Urbana*. Rio de Janeiro, Record.
- NUNES DA SILVA, F; GAIVOTO, C. e LOPES, V. (2002). PROT de Área Metropolitana de Lisboa: um modelo de transportes para uma mobilidade sustentável. *Sociedade e Território*, n. 34, setembro, Porto, Afrontamento, pp. 49-62.
- PEREIRA, M. (2004). As metamorfoses da cidade dispersa. *GeoNova – Revista do Departamento de Geografia e Planeamento Regional*, n. 10, Lisboa, pp. 129-142.
- PEREIRA, M. e SILVA, C. N. (2001). As Grandes Áreas Urbanas – contributos para a definição de alternativas ao modelo institucional vigente. In: Actas do Seminário Território e Administração – Gestão de Grandes Áreas Urbanas, Lisboa, CEGPR/CEG/CESUR/LNEC, pp. 73-89
- PORTAS, N.; DOMINGUES, A. e CABRAL, J. (2003). *Políticas urbanas – Tendências, estratégias e oportunidades*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian.
- ROGER, R. (coord.) (1999). *Towards an urban renaissance*. Londres, Urban Task Force.
- SALGUEIRO, T. B. (1998). Cidade pós moderna. Espaço fragmentado, *InforGeo*, n. 12 e 13, dezembro, pp. 225-236.
- _____ (2001). *Lisboa, Periferia e Centralidades*. Oeiras, Celta.
- SOARES, L. B. (2002). A realidade incontornável da dispersão. *Sociedade e Território*, n. 33, fevereiro, pp. 123-129.
- _____ (2005). Área Metropolitana de Lisboa – a procura de um novo paradigma urbano. *Sociedade e Território*, n. 39, dezembro, pp. 11-23.
- TENEDÓRIO, J. A. (2003). *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa*. Lisboa, Área Metropolitana de Lisboa.
- TOMÁS, S. (2002). A longa histórica do PROTAML. *Sociedade e Território*, n. 34, setembro, Porto, Afrontamento, pp. 18-28.

Recebido em jun/2008
Aprovado em ago/2008