

A Lisboa do Império e o Portugal dos Pequeninos: estrutura fundiária e política urbana de Lisboa, anos de 1930-40

*Lisboa com suas casas
de várias cores,
Lisboa com suas casas
de várias cores,
Lisboa com suas casas
de várias cores...
À força de diferente, isto é monótono.*

*Como à força de sentir, fico só a pensar
Se, de noite, deitado mas desperto
na lucidez inútil de não poder dormir,
quero imaginar qualquer coisa
e surge sempre outra (porque há sono,
e, porque há sono, um bocado de sonho),
quero alongar a vista com que imagino
por grandes palmares fantásticos,
mas não vejo mais,
contra uma espécie de lado de dentro das pálpebras,
que Lisboa com suas casas
de várias cores*

*Sorrio, porque, aqui deitado, é outra coisa.
À força de monótono, é diferente.
E, à força de ser eu, durmo e esqueço que existo.
Fica só, sem mim, que esqueci porque durmo,
Lisboa com suas casas
de várias cores.*

Álvaro de Campos * (1934)

NOTA INTRODUTÓRIA: DUARTE PACHECO E A CAPITAL DO IMPÉRIO PORTUGUÊS

[...] O País saiu enriquecido das Comemorações Centenárias [...] riqueza que é o somatório das variadíssimas construções executadas em todo o Império [...] Neste último aspecto apon-tam-se algumas obras de excepcional vulto já concluídas ou que estão a ultimar-se e hão-de perpetuar o «ano áureo» no dobrar dos tempos e na imaginação dos vindouros: a bela avenida marginal de Lisboa a Cascais, maravilha de sentido atlântico, a moderna experiência duma ampla auto-estrada, o sonho-realidade

* Fernando Pessoa Ele-Mesmo ou o Outro, num Medimaginativo ajudado por Costa Pinheiro.

dum grandioso Estádio Nacional, a velhíssima aspiração da ponte de Alcântara, os magníficos trabalhos do Aeroporto de Lisboa e seus acessos, as obras de restauro de castelos e outros monumentos nacionais, a ressurreição do Teatro de São Carlos, a cidade nova iniciada com a Exposição do Mundo Português, o Parque Florestal de Monsanto, o Plano de Radiodifusão Nacional e tantas mais... [...]

Duarte Pacheco, *Declaração sobre as Comemorações Centenárias*, 1940)

O sonho que sonhámos da transformação material do País, em mais 10 ou 15 anos, se a situação internacional não paralísse os nossos esforços e o trabalho nacional, não pode já ser realizado sob o impulso do seu dinamismo, da sua intensa felicidade de criar, do seu poder de resolução, da sua vontade de aço e não sabemos mesmo em quanto esta morte o terá prejudicado. [...] Muito grande nos seus fundamentos e no seu lineamento geral, esta obra não pode, no entanto, ser acusada de excessiva e desproporcionada. Sem dúvida, ela ultrapassa os hábitos e o momento, mas não excede Portugal: o ministro tinha o raro condão de adaptar a grandeza da concepção às proporções do País [...] Apesar disso, tive de sacrificá-lo uma vez na constituição do Governo. [...] Responsável pela nossa [política] não estava por mim disposto a sacrificá-lo mais.

Salazar, *Discursos* («Na morte de Duarte Pacheco», Novembro de 1943).

Na história recente de Portugal — ou, mais precisamente, na história do regime instaurado a partir de 1926 —, a figura de Duarte Pacheco está envolvida num *universo mitológico* e numa *opacidade político-ideológica* que tornam extremamente sinuosos os caminhos da análise urbanística e territorial desse regime, em especial ao longo do período que se inicia com a institucionalização do Estado Novo, em 1932-33, e que vai até ao fim da segunda guerra mundial, prolongando-se depois, embora com determinadas *adaptações* em função da conjuntura do momento, até aos inícios da década de 50.

O carácter «visível» das obras públicas e «invisível» das comunicações, constituindo as duas faces de uma *mesma* política do ministro Duarte Pacheco, participaram plenamente na formação daquele mito. Além disso, a sua morte prematura, em 1943, acabou por impedir o confronto directo — isto é, sem *nuances* estratégicas, nem *mediações* conjunturais — dessa mesma política com as alterações institucionais decorrentes do fim da guerra e da consequente queda do fascismo na Europa, alterações essas impostas em nome da sobrevivência do Estado Novo.

Os posteriores ajustamentos do regime — que haveriam de se concretizar em diversos domínios, e não, exclusivamente, na esfera político-ideológica do Estado Novo — não trouxeram maior transparência sobre a *natureza urbanística* desse regime, acentuando, pelo contrário, ambiguidades e contradições, algumas das quais constituem precisamente o objecto das pesquisas em curso, neste momento parcelarmente situadas na *estrutura fundiária e política urbana de Lisboa*, na conjuntura em análise¹.

¹ O texto que aqui se apresenta, bem como o anexo que o acompanha, fazem parte de um estudo mais amplo — a ser apresentado no ISCTE como tese de doutoramento na área disciplinar da Sociologia Urbana — e que se encontra em curso de realização. Fundamentalmente, esse estudo centra-se na análise da *política urbana de Lisboa nos anos de 1930-40*, ou, mais concretamente, entre 1932-38 e 1948-50, período que demarca, com algum rigor, uma específica conjuntura político-urbanística. A organização do trabalho, que, como se

Mas colocar a questão da natureza urbanística do regime significa, ao fim e ao cabo, problematizar a natureza *fascista* desse tipo de intervenções territoriais, o que, em última análise, implica colocar a (hipó)tese da existência de uma «urbanística fascista» do Estado Novo, tendo em conta o período atrás referido (1932-48) e o *lugar* privilegiado de análise dessa problemática — Lisboa, capital do Império Português.

O carácter problemático da (hipó)tese enunciada — que constitui um dos eixos estruturadores das investigações ainda em curso — impossibilita-nos, aqui e agora, de avançar com respostas unívocas e definitivas sobre essa questão central. Sendo certo, no entanto, que os próprios termos enunciados dessa problemática — e a própria análise dos materiais de que aqui daremos conta — levam a formular a (hipó)tese da existência, no período e no lugar/objecto das pesquisas desenvolvidas, de um conjunto de elementos caracterizadores de um *urbanismo fascista*, pese embora a imprecisão conceptual de qualquer dos termos dessa mesma designação ².

Não nos atardaremos, portanto, a discutir, neste momento, a natureza urbanística do regime. E, sem cairmos em silogismos de fácil retórica, adoptaremos, por agora, algumas premissas que apoiam a nossa (hipó)tese de partida. Antes de mais, a própria *legitimidade* na caracterização *fascista* do regime saído do golpe militar de 28 de Maio de 1926 não parece constituir, hoje, uma questão demasiado controversa — eis uma das conclusões centrais do polémico e, *pour cause*, importante artigo de M. Vilaverde Cabral, «Sobre o fascismo e o seu advento em Portugal [...]» ³. À luz de uma tal legitimidade, as conclusões de Nuno Teotónio Pereira e de José Manuel Fernandes sobre «A arquitectura do fascismo em Portugal» aparecem, assim, reforçadas, dando conta da «existência de uma *arquitectura característica* do regime fascista português» ⁴. Muito embora não seja de um «passo» a dis-

disse, se encontra em curso, está estruturada em torno de diversas questões, que, globalmente, remetem para a problemática da política urbana, articulada, neste caso, a partir de dois eixos analíticos principais: um eixo «exterior» ao objecto da análise e que releva de uma problemática mais ampla — a das «obras públicas», entendida, genericamente, como questionamento do processo de produção das condições gerais, colectivas, da produção social — e um eixo específico da intervenção político-urbanística na cidade de Lisboa, na conjuntura indicada. Em torno deste segundo eixo, a política fundiária e a estrutura urbana de Lisboa vieram permitir um determinado tipo de planeamento urbano, de que o Plano de Gröer, proposto a partir de 1932, mas realizado e aprovado somente em 1948 (no final da conjuntura, portanto), constituiu precisamente um paradigma exemplar da política urbana em causa.

De referir, por outro lado, que este ponto introdutório foi realizado expressamente tendo em conta a participação no Colóquio organizado pelo GIS — *A Formação de Portugal Contemporâneo (1900-80)*, no intuito de sistematizar algumas das questões atrás referidas, constituindo, assim, uma aproximação sucinta à primeira parte desse estudo. Eis uma das razões da dimensão «desproporcionada» destas notas.

² Imprecisão que, a esse nível, não era exclusiva do caso português. A propósito da eventual existência, na Itália de Mussolini, de uma *arte fascista*, é bastante sintomática a posição do autor de um estudo sobre a intervenção urbanística, na cidade de Roma, «nos anos do consenso». Depois de citar um discurso de Mussolini, em que este proclama que «é necessário criar a arte nova dos nossos tempos, a arte fascista», o referido autor comenta:

Considerou-se então como urgente e necessário procurar incessantemente uma arte fascista, mas, por uma razão ou por outra, nunca foi possível encontrá-la.

Umás vezes, a componente específica era indicada no *futurismo*, outras, no *Novecento*, ou ainda, nos vários apelos à ordem, no «pompiérismo» dos prémios Cremona, no *Anti-Novecento*, etc. [...] [Cf. António Cederna, *Mussolini Urbanista*, Bari, Laterza, 1980, 4.ª ed., p. 8.]

³ Manuel Vilaverde Cabral, «Sobre o fascismo e o seu advento em Portugal: ensaio de interpretação a pretexto de alguns livros recentes», in *Análise Social*, n.º 48, 1976, p. 914.

⁴ Nuno Teotónio Pereira e José Manuel Fernandes, «A arquitectura do fascismo em Portugal», in *Arquitectura*, ano III, 4.ª série, n.º 142, de Julho de 1981, p. 48. Trata-se de número especial, dedicado à problemática da «arquitectura do fascismo», incidindo particularmente no caso português através de textos e de diversos documentos dos «anos áureos».

tância que separa a arquitectura do urbanismo, poderíamos sintetizar agora a nossa (hipó)tese, a partir de Fernando Gonçalves, que, parafraseando «um conhecido adágio ditado pelo cinismo de Salazar (*Em política, o que parece é*)», ironiza, concluindo:

Se a urbanística do Estado Novo aparenta ser fascista, então é necessariamente a sua natureza⁵.

Regressemos então a Duarte Pacheco e à *sua* capital do Império. Conquanto tenha sido fundamentalmente em torno das obras públicas que o «mito» de Duarte Pacheco se forjou — aliás, na esteira dessa mitologia «salvadora» dos destinos da Pátria e oriunda, pelo menos, do século XIX, ligando, assim, a resolução dos momentos de «crise» económica (leia-se: de acentuado desemprego) à edificação pública num sector crucial do processo de reprodução da força de trabalho —, o objecto das nossas pesquisas leva-nos a sublinhar, sobretudo, o papel assumido pelo ministro/presidente efectivo da Câmara Municipal de Lisboa de 1938 a 1943, ano da sua morte violenta, num desastre de viação⁶.

E, se, num tal contexto, quiséssemos, desde já, sintetizar a *política urbana* de Lisboa no referido período — marcado também pelos preparativos das Comemorações Centenárias, que culminarão, em 1940, na célebre Exposição do Mundo Português⁷ —, tomando o *projecto de reestruturação fundiária* (a seguir analisado) como uma situação extremamente significativa da intervenção urbanística do Estado Novo no território do Município de Lisboa, diríamos que duas características essenciais, não necessariamente contraditórias — *modernidade*⁸ e *autoritarismo* —, se articulam numa *mesma atitude*

⁵ Fernando Gonçalves, «Urbanística à Duarte Pacheco», in *Arquitectura*, cit., p. 20.

⁶ Com efeito, Duarte Pacheco assumiu a presidência da Câmara Municipal de Lisboa em 1 de Janeiro de 1938. No entanto, em 25 de Maio desse ano regressa ao Ministério das Obras Públicas e Comunicações (donde tinha sido afastado, por Salazar, em 1936, ao fim de quatro anos de titular daquela pasta), acumulando assim, até à sua morte (Novembro de 1943), os cargos de ministro e de presidente efectivo da CML — cf. *Revista Municipal* (número especial dedicado à memória do Eng.º Duarte Pacheco), n.º 17, de Janeiro de 1944, sobretudo o depoimento do presidente-substituto da CML (pp. 28-42), bem como excertos de declarações de Duarte Pacheco (pp. 13-21) acompanhadas por diverso material fotográfico, e essa espantosa «peça fúnebre» — elogio... do cinismo e da metáfora política — que é o discurso de Salazar, uma semana depois da morte do ministro proferido na Assembleia Nacional (pp. 26-28).

⁷ Sendo, apesar de tudo, abundantes os materiais existentes sobre as Comemorações Centenárias e, em particular, sobre a Exposição do Mundo Português, é, contudo, bastante escasso o número de textos de análise, não propriamente apologeticos, desse enorme «investimento» no ideológico-cultural (sobretudo na esfera do imaginário), cuja *qualidade* o Estado Novo jamais voltará a repetir — as comemorações, em 1947, do III Centenário da Tomada de Lisboa aos Mouros, com esse tão insólito quanto absurdo «cortejo histórico», são já uma *caricatura* do regime.

Para uma aproximação sucinta, mas bem documentada análise, daquela «exposição de compromisso» cf. José-Augusto França, «1940: Exposição do Mundo Português», in *Colóquio-Artes*, n.º 45 (22.º ano/2.ª série), de Junho de 1980, pp. 34-47, bem como o «'Dossier' dos anos 40 em Portugal», in *Colóquio-Artes*, n.º 48 (23.º ano/2.ª série), de Março de 1981, pp. 3-49. Embora de mais difícil acesso, sugere-se a consulta de *Arquitectos* — «Revista Oficial do Sindicato Nacional dos Arquitectos», em especial os n.ºs 9, 10 e 12 (de 1939 a 1940), que apresentam uma ampla documentação fotográfica sobre a Exposição. Curiosamente, aquela revista, dirigida por Cottinelli Telmo, que desde o início (Fevereiro de 1938) é bastante apologetica da arquitectura e do urbanismo fascistas, dedica o seu último número à arquitectura em Inglaterra!... Estávamos em 1942!

⁸ Não é possível, com as dimensões desta nota introdutória, discutir minimamente a questão da *modernidade estético-cultural* contemporânea do período em análise, mas cujo debate havia já sido iniciado, a partir dos anos 20. Em termos um tanto esquemáticos, procurando somente colocar o problema, é de admitir, de acordo com Nuno Portas — «A evolução da arquitectura moderna em Portugal», in Bruno Zevi, *História da Arquitectura Moderna*, Lisboa, Arcádia, 1973, p. 724 —, «que este período capital da produção arquitectónica portuguesa (anos 20/30) ficou caracterizado, primeiro, pela emergência e ensaio de uma linguagem de rup-

estética e política ao conferirem à capital do Império «o índice mais seguro do grau de civilização da sua população — da sua cultura e do seu estar social», perpetuando, assim «o 'ano áureo' (1940) no dobrar dos tempos e na imaginação dos vindouros!»⁹

Uma tal atitude estética e política — que estava longe da homogeneidade pretendida pelo regime e veiculada através dos meios de comunicação sob o seu controlo¹⁰ — respondia igualmente a outro tipo de condicionantes, nomeadamente as que decorriam das próprias componentes da estrutura urbana de Lisboa. Com efeito — e tal como veremos a seguir —, o próprio projecto de reestruturação fundiária não constituiu, em nenhum momento, um objectivo específico, antes resultava das exigências de *reestruturação socioeconómica e urbanística* daquele território, na perspectiva da institucionalização política e ideológica do Estado Novo.

Duas dimensões urbanísticas, específicas da capital do País, irão, pois, associar-se, numa sintomática visão dos horizontes políticos da primeira fase do regime: antes de mais, uma concepção *metropolitana* da capital do Império — cuja «monumentalidade» urbanística deveria acompanhar e, sobretudo, promover a que vigorava já ao nível da própria arquitectura —, concepção essa que se deveria concretizar, no território urbano da cidade, através do *Plano Geral de Urbanização e Expansão de Lisboa*¹¹.

Significativamente, qualquer dessas duas dimensões urbanísticas — lançadas no período «áureo» de afirmação do Estado Novo — apresentará, no final da conjuntura em análise (1948), uma natureza absolutamente inversa

tura — o purismo racionalista — e, depois, pela sua quase instantânea substituição, na meia dúzia de anos seguintes, pela reconstituição de uma linguagem regional-monumental». Uma tal situação, no dizer ainda do mesmo autor, ficou a dever-se a uma «aparentemente fácil recuperação do grupo pioneiro pela ideologia oficial» (*ibid.*, p. 725). Tornando-se necessário questionar essa mesma «recuperação», em torno da modernidade estético-cultural dos anos 30-40, chegamos a um *posicionamento* do problema sugerido por J. Manuel Fernandes — «Para o estudo da arquitectura modernista em Portugal», in *Arquitectura*, n.º 132, de Março de 1979, p. 65 —, em que o acento tónico da problemática é colocado, sobretudo, no próprio *desfasamento cultural* do País, «em relação aos movimentos (modernos) europeus». A análise desta problemática será retomada, mais tarde, a propósito da discussão dos *modelos político-urbanísticos* em confronto, ao longo da conjuntura em causa (ver notas 10 e 12).

⁹ Declarações de Duarte Pacheco, in *Revista Municipal*, cit., pp. 20-21 e 15, respectivamente.

¹⁰ No período inicial da conjuntura que estamos analisando (desde 1932 até 1943, com alterações significativas a partir de 1938-40) é possível detectar a existência de, pelo menos, dois «modelos» político-urbanísticos dominantes, fazendo *oscilar* o Estado Novo entre a adopção de um «modelo» mais próximo da arquitectura e do urbanismo do III Reich — em 1941 é inaugurada em Lisboa a Exposição da Moderna Arquitectura Alemã, organizada por Albert Speer, «numa acção de propaganda cúmplice», no dizer de J.-A. França — e um outro «modelo», mais «aberto» (ou talvez mais indefinido), veiculado a partir do urbanismo fascista italiano, mais ao «gosto modernista de António Ferro», ainda segundo as palavras de J.-A. França (cf. notas 4, 7 e 34-39). Em torno destes dois «modelos» — que, obviamente, não esgotavam a problemática estética e urbanística da época — se travará então *a luta pela hegemonia ideológico-cultural* do Estado Novo, no período em causa, tornada estéril, ou, pelo menos, absurda, com a queda do nazi-fascismo e com o fim da segunda guerra mundial. Embora através de mediações evidentes, esse debate alargar-se-á até 1948 — ano da realização do I Congresso Nacional da Arquitectura (cf. *Relatório da Comissão Executiva: Teses, Conclusões e Votos do Congresso*, Lisboa, Sindicato Nacional dos Arquitectos, Maio/Junho de 1948, 293 pp.) —, para além das fronteiras institucionais do Estado Novo, no seio do qual será notória a *ruptura* entre uma concepção oficial, tradicionalista e definitivamente laudatória do regime, e as diversas correntes, genericamente referidas ao «modernismo» e que, a partir dos anos 50, passarão a seguir o seu próprio caminho, ainda que sob um clima de suspeição, de denúncia e de generalizada repressão cultural e política.

¹¹ Como já atrás se afirmou (ver nota 1), a temática do planeamento urbano — e em especial a referente ao primeiro Plano de Urbanização e de Expansão de Lisboa — será abordada mais tarde, constituindo uma peça mais deste *puzzle* urbanístico! Refira-se, no entanto, que o tão desejado (?) Plano de Urbanização de Lisboa — uma das «panaceias» [...] do 'ovo de Colombo' da obra grandiosa do Eng.º Duarte Pacheco», na curiosa expressão do presidente substituto da CML (in *Revista Municipal* cit., p. 35) —, projectado logo nos primeiros meses de 1938, só será aprovado em 1948, na própria altura em que, tal como já o afirmámos — e que

da que havia estado na sua origem: enquanto a «monumentalidade» urbanística daquela concepção metropolitana regressava (sobretudo a partir de 1943) às suas «origens» urbanas (ver anexo, p. 727), as linhas gerais do «plano de urbanização» (aprovado, como já se disse, em 1948) limitavam-se a concretizar, no «papel», as medidas de política urbana definidas anteriormente, esvaziando-se, desse modo, a própria noção de «plano» subjacente àquelas intenções iniciais. Em termos urbanísticos, a capital do Império reassumia, pois, no final da conjuntura, o estatuto correspondente ao Portugal dos Pequeninos, agora e definitivamente entregues aos «cuidados» do Estado Novo.

E, se continua a ser relevante definir os limites daquela conjuntura entre 1932 e 1948, é precisamente porque, ao longo dela, se torna possível definir diversas fases, de acordo com as características urbanas da actuação socio-política no território da cidade, que, globalmente, constituem um «ciclo» completo de uma específica intervenção urbanística¹²: teremos, assim, uma primeira fase de *progressiva* actuação urbanística — de 1932-33 a 1938; uma fase seguinte de *intensa* intervenção territorial, com o seu «apogeu» em 1940 — de 1938 a 1943; e, finalmente, uma fase de *declínio* — de 1943 a 1948 —, que é também de *transição* para uma nova conjuntura que aberta-mente se iniciará a partir dos anos 50 (ver anexo, em especial pp. 729-731). daquele território, convém ter presente, no que se refere àquela primeira dimensão urbanística atrás referida, que conceber a cidade de Lisboa como um *espaço metropolitano* era algo mais do que pensá-la em termos de «monumentalidade imperial». Esta constituía antes o «cimento ideológico» de uma intervenção urbanística que deveria preparar o «terreno» para uma nova *ordem política* e para uma projectada (mas longo tempo adiada) *reconstituição económica* do Estado Novo [ver, adiante, cap. 1, alínea b), e cap. 3, alíneas c) e d)].

Mesmo limitado pelas dimensões desta «Nota introdutória», não é possível deixar no silêncio da história algumas das vicissitudes que marcaram, já naquela conjuntura, o *eterno* adiamento do projecto *desenvolvimentista* do País¹³. Um tanto esquematicamente, procuremos assinalar o essencial dessas

o estudo a seguir melhor ilustrará —, termina a conjuntura político-urbanística que, precisamente, havia criado a *necessidade* desse Plano. Um tal «pecado original» do planeamento urbano (e não só o referente a Lisboa) não mais abandonará a história dos planos de urbanização em Portugal (cf. Fernando Gonçalves, *A propósito dos Planos de Urbanização do Estado Novo: Projectos Urbanísticos ou Regulamentos Policiais?*, a publicar).

¹² Num gráfico, extremamente sugestivo, apresentado por N. Teotónio Pereira e J. Manuel Fernandes (in *Arquitectura* cit., p. 49) sobre a «evolução do regime e dos seus modelos» (centrados na «arquitectura do fascismo em Portugal» e cobrindo um período que vai de 1926 a 1964) é estabelecido um faseamento muito semelhante ao que aqui apresentamos. Assim, segundo aqueles autores, ao período de 1932-38 corresponde a fase da «*institucionalização/consolidação*» do Estado Novo, atingindo-se o «*apogeu*» de 1939 até 1942, ano a partir do qual se registam diversos «*abalos*» do regime (com uma fase intermédia de «*adaptação/recuperação*», de 1947 a 1956) e com o definitivo «*declínio*» a partir de 1962. No entanto, ao longo deste faseamento é possível assinalar, em termos de paralelismo entre a evolução do regime e os respectivos «modelos arquitectónicos», ritmos de variação relativamente homólogos entre si, mas desfasados em relação àqueles períodos! Dir-se-á que a arquitectura tem a sua «autonomia relativa», suportando, *a prazo*, as determinantes socioeconómicas e políticas que condicionam esses mesmos «modelos arquitectónicos». Num tal campo problemático, a nossa hipótese alarga essa margem de «autonomia», quando o que se questiona já não é, propriamente, a forma arquitectónica, mas sobretudo o *reordenamento do espaço*, em especial, como no caso presente, quando se trata da intervenção urbanística na capital do País!

¹³ Cf. M. Lurdes L. Santos, M. Pires de Lima e V. Matias Ferreira, *O 25 de Abril e as Lutas Sociais nas Empresas*, Porto, Afrontamento, 1976, 3 vols., sobretudo pp. 7-21 do vol. 1.

«vicissitudes»: o instrumento económico privilegiado subjacente às medidas de política contemporâneas do período em estudo — e, de certo modo, antecessor dos futuros planos de fomento, nomeadamente do 1.º Plano de 1953-58 — traduziu-se na Lei de Reconstituição Económica, apresentada na Assembleia Nacional pelo deputado Araújo Correia e aprovada em 1935 (Lei n.º 1914, de 24 de Maio). Segundo as próprias palavras daquele deputado, o teor do projecto de lei de 5 de Fevereiro daquele ano e «os pareceres que se publicaram e discutiram a partir de 1937 continham os fundamentos de natureza social e política que aconselhavam uma larga obra de fomento económico»¹⁴.

De destacar, desde já, o próprio conteúdo das observações proferidas por aquele deputado (e relator também de diversos pareceres das Contas Gerais do Estado) ao comentar, em 1950 — isto é, no final do período de quinze anos que a própria Lei de Reconstituição Económica previa para a sua execução e coincidente também com o final da conjuntura que estamos analisando —, que, de 1938 a 1949, «o exame pormenorizado das balanças comercial e de pagamentos revelou sintomas alarmantes em certos aspectos», originando «um profundo desequilíbrio na vida económica portuguesa». Entre alguns dos factores responsáveis por esse «desequilíbrio», o autor dá conta da enorme «massa de cambiais», entretanto acumulada nos anos de guerra, que «se sumiu para fora do País no pagamento de bens de consumo, de produção e de invisíveis, representando a trágica posição económica em matéria de produção»¹⁵.

Convém sublinhar que os comentários críticos de Araújo Correia — pelo menos no período que estamos analisando — se situam no interior do próprio regime, isto é, são críticas que propõem o pleno *desenvolvimento* do projecto económico do Estado Novo, consubstanciado na lei de 1935¹⁶. E, se, numa obra datada de 1938¹⁷, aquele deputado indica algumas críticas, mas sobretudo diversas sugestões, com vista a melhorar o esquema financeiro do regime (montado por Salazar, como se sabe), em 1950, pelo contrário, as suas observações têm já uma outra dimensão, pois não só verifica que algumas das medidas propostas (para a execução da Lei de 1935) «não mereceram aprovação», mas também denuncia agora diversas *anomalias* em relação quer ao funcionamento do aparelho estatal, quer ao próprio *financiamento das despesas públicas*, nomeadamente no «gasto de avultadas disponibilidades financeiras em aplicações adiáveis que não eram requeridas de momento»¹⁸.

Sem que o deputado o nomeie expressamente, é óbvio que um dos campos visados por ele se refere ao das obras públicas. Mas não só este sector: Amorim Girão, citando ainda aquele deputado, e a propósito da discussão, na Assembleia Nacional, da «proposta de lei sobre a construção de casas de renda económica» (Fevereiro de 1945), refere que «outros factores de natu-

¹⁴ Araújo Correia, *Estudos de Economia Aplicada. O Problema Económico Nacional*, Lisboa, Imprensa Nacional de Lisboa, 1950, pp. 4-5.

¹⁵ Id., *ibid.*, pp. 11 e segs.

¹⁶ Uma tal proposta «desenvolvimentista», que o deputado Araújo Correia retomará diversas vezes ao longo daquele período (e que, em certa medida, a própria lei de 1935 já consignava), encontra-se expressa na obra daquele autor de 1950, em que «o problema económico da metrópole» se desdobra em diversos «problemas» (desde o da energia ao das indústrias, passando pelos da agricultura, alimentar, da rega e do ferro) e cuja resolução deveria responder às «necessidades fundamentais da Nação» (cf. A. Correia, *op. cit.*, pp. 1-243).

¹⁷ Araújo Correia, *Portugal Económico e Financeiro*, Lisboa, Imprensa Nacional de Lisboa, 1938, 2 vols. Constituída, fundamentalmente, por «subsídios apresentados à Comissão de Finanças da Assembleia Nacional pelo relator do parecer sobre as Contas Gerais do Estado referentes aos anos de 1928 a 1936».

¹⁸ Id., *Estudos de Economia Aplicada [...]*, p. 7.

reza económica, conjugados com a carência de materiais e a *política seguida pela Câmara Municipal* [de Lisboa] *em matéria de urbanização e terrenos*, influíram na crise actual, que necessita de ser jugulada com rapidez, sob pena de graves consequências sociais e sanitárias»¹⁹ (sublinhados meus).

Curiosa *convergência* de críticas! Realmente, não era só o sector produtivo que era posto em causa e, indirectamente, as formas assumidas por um *condicionamento industrial* que se encontrava regulamentado desde 1931, embora, posteriormente, tivesse sido sujeito a diversas alterações, sem perder, contudo, aquela natureza «condicionada». Para além desse sector — e não deixa de ser sintomático trazer para o «terreiro» (e não só para o Terreiro do Paço...) a crítica ao «gasto de avultuadas disponibilidades financeiras em aplicações adiáveis» —, o que agora se visava era, sobretudo, o próprio *espaço da reprodução social*, ainda que, indirectamente, se quisesse atingir o defunto ministro/presidente da CML Duarte Pacheco²⁰.

Paradoxalmente (ou talvez não!), os *desenvolvimentistas* — ofuscados por uma perspectiva predominantemente economicista — pareciam ignorar aquela «máxima» de Salazar, verdadeiro *suporte* do regime, em especial nos anos «áureos» do Estado Novo:

Quando, ao lado da ponte ou da estrada que lançamos para comodidade dos povos, reparamos o castelo ou o monumento, reintegramos a pequena igreja secular ou o mosteiro abandonado, alguns não vêem que trabalhamos para manter a identidade do ser colectivo, reforçando a nossa personalidade nacional. É isso que fazemos²¹.

Com efeito, o movimento de «purificação nacional», presente na maior parte dos restauros de monumentos, igrejas, etc.²² — «purificando» os volumes e o meio, limando as arestas e saneando as fachadas, como se, numa tal acção, o desejo fosse, antes de mais, o de *apagar a memória*, a história, o tempo..., mas, paradoxalmente, o de invocar, também, o passado, agora definitivamente transformado em *mito*!... —, todo esse movimento, diziamos, participa plenamente na manutenção do «ser colectivo, reforçando a personalidade nacional».

A *nova ordem política e ideológica* construía-se, assim, sobre as cinzas do passado. O presente, esse, «não pode já ser realizado sob o impulso do seu dinamismo, da sua intensa felicidade de criar, do seu poder de resolução, da sua vontade de aço, e não sabemos mesmo em quanto esta morte o terá prejudicado»²³. E, se, como dirá ainda Salazar, dez anos mais tarde, «há

¹⁹ Amorim Girão, «Origens e evolução do urbanismo em Portugal», in *Revista do Centro de Estudos Demográficos*, n.º 1, 1945, p. 75. As críticas do deputado Araújo Correia, retomadas por Amorim Girão, fundamentavam-se numa acentuada diminuição do espaço construído em Lisboa, assinalando que, entre 1939 e 1941, «as áreas médias, anuais, destinadas a habitação» haviam sido «seis vezes menos» do que as referentes ao período de 1928 a 1936.

²⁰ Ver nota 70.

²¹ *Obras Públicas*, «Cadernos de Ressurgimento Nacional», Secretariado de Propaganda Nacional, 1942.

²² Cf. *15 Anos de Obras Públicas. 1932-1947*, Ministério das Obras Públicas, Direcção-Geral dos Edifícios e Monumentos Nacionais, Maio de 1948. Trata-se de uma série de documentos fotográficos ilustrando a situação de cada peça arquitectónica *antes e depois* dos «melhoramentos nacionais»!

²³ Salazar, *Discursos e Notas Políticas*, vol. IV, 1943-50, Coimbra, Coimbra Editora, s.d., pp. 24-26. («Palavras proferidas na sessão da Assembleia Nacional de 25 de Novembro de 1943 — *Na morte de Duarte Pacheco*».)

mortos que não morrem»²⁴, o que é certo é que aquele *presente* ficou definitivamente «prejudicado» com a morte do ministro/presidente da capital do Império. Nascia então o *mito* do engenheiro Duarte Pacheco!

1. PROBLEMÁTICA URBANA DA POLÍTICA FUNDIÁRIA DE LISBOA

[...] o problema da urbanização e expansão de Lisboa é o mais importante de todos os problemas cívicos. A urbanização duma cidade é, sem dúvida, o índice mais seguro do grau de civilização da sua população — da sua cultura e do seu estar social. E, quando essa cidade é a capital do País, mais transcendente é o valor desse índice, pelo que representa como símbolo para a gente estranha e como exemplo para os outros meios urbanos do País [...]

(Duarte Pacheco, 1938)

a) UM PROJECTO DE REESTRUTURAÇÃO FUNDIÁRIA DA CAPITAL DO IMPÉRIO

Vimos anteriormente que um dos vectores dominantes do processo de urbanização de Lisboa se estruturou a partir de um conjunto de intervenções fundiárias no território da cidade. Tratava-se, basicamente, de adequar a (infra)-estrutura urbana às novas exigências de expansão da capital do Império, estabelecendo num mesmo movimento de forte actuação urbanística um controlo muito acentuado nas formas de ocupação e de apropriação do espaço administrativamente dependente do Município de Lisboa.

Por outro lado, os materiais compulsados — de que a seguir daremos conta — permitiram demarcar os *limites políticos e urbanísticos* em que, no período em análise, uma tal proposta de reestruturação fundiária acabou por ficar confinada. Com efeito, se o projecto inicial apontava para um controlo fundiário, cuja natureza primeira teríamos hoje de designar — assumindo plenamente a carga ideológica nela contida — como subjacente a uma vontade política de *municipalização do solo*, factores endógenos e exógenos a esse projecto político e urbanístico irão estar na origem de uma progressiva *inversão* desse tipo de intervenções fundiárias, transformando-as então numa prosaica, mas extremamente lucrativa, *bolsa de terrenos* de Lisboa.

A política fundiária de Lisboa, no período em estudo, ficou pois balizada por aquelas duas formas de actuação no espaço territorial em causa. Não constituindo aquela o objectivo fundamental das intervenções urbanísticas do Estado Novo, importa, contudo, ter presente o *quadro territorial* em que diversas acções urbanísticas se vieram a inscrever. Caracterizar, nas suas linhas mestras, um tal «enquadramento fundiário» é ainda centrar a análise na problemática em estudo, o que implica recusar qualquer tipo de «deter-

²⁴ Salazar, *A Memória de Duarte Pacheco*, Lisboa, Secretariado Nacional de Informação, 1953, p. 3. («Palavras proferidas [...] na inauguração do monumento a Duarte Pacheco, em Loulé, em 15-11-1953 — X aniversário da sua morte»).

minismo físico» na qualificação da política urbana da cidade de Lisboa, na conjuntura indicada.

Duas dimensões essenciais a essa política fundiária serão, pois, privilegiadas: antes de mais, o próprio processo de *expropriações ou aquisições* de propriedades acentua, de imediato, a natureza política e urbanística das intervenções fundiárias, através de um forte controlo dos «usos do solo», em áreas da cidade sucessivamente mais vastas. Como paradoxal contrapartida a esse processo de aquisições fundiárias, a conjuntura em análise ficará igualmente marcada por uma progressiva venda ou alienação de terrenos municipais, originariamente projectada como medida de «reequilíbrio fundiário» nas formas de ocupação territorial, mas que, no final da conjuntura, é já, definitivamente, uma autêntica «bolsa de terrenos», constituindo um Fundo de Compra e Venda de Propriedades, verdadeira «razão de existência», a partir de então, da Câmara Municipal de Lisboa.

Entre a expropriação de propriedades e a alienação do património municipal se jogará, então, grande parte dos *destinos urbanísticos* da cidade de Lisboa. E se importa medir, em termos qualitativos e quantitativos, esse enorme «movimento de terras», cujo volume se acentuará, espectacularmente, de 1938 a 1940, antes, porém, é necessário caracterizar as alterações políticas e urbanísticas resultantes daquele projecto de reestruturação fundiária. Tal implica, desde logo, colocar o problema da questão fundiária da cidade de Lisboa na conjuntura em análise.

b) POSICIONAMENTO DA QUESTÃO FUNDIÁRIA DA CIDADE DE LISBOA ²⁵

Colocar o problema da reestruturação fundiária urbana, acentuando nomeadamente o processo de expropriações, levanta de imediato uma *questão política* aparentemente paradoxal: não constituíam os proprietários fundiários — independentemente da natureza «urbana» ou «rural» da respectiva propriedade — uma das bases sociais (e essenciais) de apoio ao regime resultante do golpe militar de 28 de Maio de 1926? É evidente que colocar uma tal questão, nos termos indicados, significa jogar no carácter falacioso da pergunta, o que neste caso significa, sobretudo, jogar no universo ideológico dominante que discursa sobre o fascismo em Portugal. Não querendo, desde já, entrar nesse universo — até porque o lugar de tratamento analítico desse tipo de questões, de acordo com a presente ordem de exposição, decorrerá fundamentalmente da análise da política urbana prosseguida ao longo da conjuntura em estudo ²⁶ —, torna-se necessário, contudo, clarificar minimamente aquela questão inicial.

²⁵ De acordo com a presente ordem de exposição, os instrumentos teóricos necessários ao posicionamento da questão fundiária da cidade de Lisboa — e, indirectamente, da problemática urbana da respectiva política fundiária prosseguida ao longo da conjuntura em causa — encontram-se relativamente sistematizados no capítulo 3, sobretudo nas alíneas a) e b). Se a ordem de investigação obriga a que o enquadramento teórico da pesquisa preceda o desenvolvimento analítico dos materiais empíricos organizados, a ordem de exposição, pelo contrário, segue uma *lógica* diferente, estruturando-se antes de acordo com as próprias imposições do discurso textual.

²⁶ Tal como se afirmou anteriormente (ver «Nota introdutória»), a análise das questões, mais directamente articuladas com a política urbana de Lisboa, nos anos de 1930-40 — nomeadamente o conflito *modernismo/tradicionalismo* na arquitectura e no urbanismo do Estado Novo, a *ruptura* política e cultural em 1948 e o *debate* sobre a eventual natureza fascista das intervenções urbanísticas, na conjuntura em análise —, constitui um dos capítulos (finais) do trabalho em curso.

Antes de mais, a questão a formular, em função do nosso objecto de estudo, situa-se num âmbito mais restrito, indagando antes sobre o papel *político e económico* reservado aos proprietários fundiários, cuja propriedade se situava na «área de influência» da capital do Império, num período em que a conjuntura era dominada por um projecto de *reconstituição económica* e pela instauração de uma *nova ordem política*, como componentes essenciais que foram do processo de institucionalização do Estado Novo.

Avancemos desde já que, no contexto político e económico enunciado, os interesses *daqueles* proprietários fundiários tinham de ser necessariamente subalternizados, em especial se tivermos em conta que, desde logo em termos estritamente urbanísticos, não era compatível um intenso e progressivo controlo, por parte do Município de Lisboa, do processo de expansão e de urbanização da cidade e a continuação das «urbanizações privadas» que vigoravam até então, resultantes de acordos pontuais entre proprietários e construtores, independentemente de qualquer traçado urbanístico e/ou arquitectónico, minimamente coerente, em relação ao território da cidade.

Assim, uma *visão metropolitana* de todo o espaço polarizado pela cidade de Lisboa — cuja «monumentalidade» não será somente projectada em termos arquitectónicos, mas também em função do próprio modelo de ordenamento territorial —, num contexto de forte intervenção do sistema institucional — em que o Município de Lisboa passa a assumir um papel muito específico, de *mediação política* privilegiada, no processo de centralização da estrutura estatal —, uma tal visão, dizíamos, não era obviamente compatível com a pulverização e a «anarquia» dos interesses urbanos particulares. *A ideologia nacionalista* — definindo-se «acima» desses interesses particulares —, num discurso que também se pretendia *antiplutocrático* — fundamentalmente contra uma burguesia comercial e especulativa de «novos-ricos» com pretensão à partilha do poder económico —, completa o quadro de uma *prática política* intervindo *contra* os proprietários fundiários e muito em especial (como veremos a seguir) contra os proprietários de terrenos «rústicos» num espaço projectado como capital do Império Português.

De resto, a diferenciação «urbana» ou «rústica» da propriedade a expropriar, diferenciação que haveria de distinguir o «justo valor» da respectiva indemnização, que se queria estabelecida na base do «acordo amigável» com a expropriado, problematiza os *temas político-ideológicos* fundamentais, no jogo das contradições entre um poder «municipal» (efectivamente *estatal*) — apostado na máxima «capitalização» dos tributos fundiários, mas em *seu* benefício — e o grupo socialmente heterogéneo dos proprietários de terrenos, chamados a «colaborar» num projecto de intensa apropriação municipal do território da cidade de Lisboa.

Por outro lado, situar a questão fundiária da cidade de Lisboa entre uma acção *positiva*, de afirmação do poder político do Estado Novo, e o seu *negativo*, forma «inversa» de prosseguir, adaptando-a, a política urbana do regime, constitui um modo de centrar a problemática fundiária, a partir das contradições urbanas e políticas que se acentuaram nos anos de 1930-40, sobretudo em face do carácter fortemente *intervencionista e autoritário* do Estado Novo. Além disso, definir os limites de acção da política fundiária de Lisboa, no período indicado, é ainda situar o campo de intervenção do *sistema institucional* na política de solos da cidade. Desse sistema institucional privilegiaremos então a análise dos mecanismos de ordem jurídico-política que, na conjuntura indicada, enquadraram as intervenções fundiárias.

2. ENQUADRAMENTO JURÍDICO-POLÍTICO DAS INTERVENÇÕES FUNDIÁRIAS

O «ovo de Colombo» da obra grandiosa planeada pelo Eng.^o Duarte Pacheco para dotar progressivamente Lisboa do que lhe faltava como grande centro urbano, capital do Império Português, consistiu apenas em duas panaceias, na aparência bem simples: elaborar o Plano de Urbanização e Expansão da Cidade e fazer jogar, na aquisição das propriedades necessárias à execução dos melhoramentos nele previstos, as regras constantes da legislação em vigor, desde há algumas dezenas de anos, em matéria de expropriações.

(Presidente substituto da CML, 1943)

a) DA LEI DE 1912 AO DIPLOMA DE 1938

Muito embora a publicação do instrumento privilegiado de actuação jurídico-política, ao longo do processo de expropriações, seja de 1938 — Decreto-Lei n.º 28 797, de 1 de Julho —, a *base legal* em que tais intervenções se fundamentaram data de 1912: Lei de 26 de Julho, em que se estabelece o «regime geral de expropriações por utilidade pública»²⁷. Isto significa que não será tanto a natureza ou os objectivos dos diplomas em causa²⁸ o que poderá demarcar duas situações tão distintas, mas, fundamentalmente, o *modo* de aplicação desses instrumentos legais — «fazendo jogar, na aquisição de propriedades [...] as regras constantes da legislação em vigor» —, o que, em última instância, definirá os *limites* de acção do sistema institucional em matéria de expropriações de propriedades fundiárias na cidade de Lisboa.

É certo que aquela fundamentação legal do processo de expropriações, criada nos primeiros anos da República (1912), já não era politicamente adequada aos «novos ventos» de municipalização do solo que sopravam na capital do Império. De resto, tal *inadequação* era já sublinhada pelos próprios serviços técnicos da Câmara de Lisboa, que em 1936 acentuavam «a dificul-

²⁷ Numa apreciação predominantemente jurídica deste «instituto» — a *expropriação por utilidade pública* —, R. Martins de Carvalho, apoiando-se em diversos autores (nomeadamente no seminário realizado em 1948-49 por Marcelo Caetano), informa que as origens daquele «instituto» são anteriores ao liberalismo, citando alguns dos exemplos mais significativos, como sejam o «Código das Sete Partidas, a Lei das Sesmarias, as disposições das ordenações relativamente a minas e a legislação pombalina para a reconstrução de Lisboa» (cf. R. Martins de Carvalho, «Subsídios para a história da expropriação em Portugal», in *Boletim do Ministério da Justiça*, n.º 21, de Novembro de 1950).

No entanto, em termos mais predominantemente políticos, a natureza daquele processo de expropriações poderá vir a ter outro entendimento, precisamente o que tiver como correspondente dessa mesma «utilidade pública»! Neste sentido, é curioso assinalar algumas advertências jurídicas sobre a aplicação daquele «instituto»: não só deve ser «precedido do acto fundamental da declaração de utilidade pública», como peremptoriamente se afirma que «não há expropriação por utilidade pública sem indemnização» (cf. Pasquale Carugno, *L'Espropriazione per Pubblica Utilità*, Milão, 1938, p. 50, cit. por J. Pinto Loureiro, «As expropriações indirectas de utilidade pública e a administração municipal», in *Revista Municipal*, n.ºs 11-12, 1942, p. 5). Destacamos estas observações porque, como veremos, o *binómio expropriação/indemnização*, na sua leitura político-social, e não propriamente jurídica, irá constituir um dos eixos da problemática urbana da política fundiária de Lisboa.

²⁸ É inegável, contudo, a importância jurídico-política do diploma de 1912. Para além de dar conta de uma multiplicidade de sectores passíveis de «expropriação por utilidade pública», aquele diploma procurava igualmente regulamentar as formas de apropriação das «mais valias» resultantes de processos de urbanização. Constituiu, por isso, o *fundamento legal* de aplicação, a partir de 1938, daquele «instituto».

dade que resulta, para o bom desempenho de uma das principais missões deste serviço, do facto de não estar a legislação sobre expropriações adoptada ao ritmo actual da vida nacional»²⁹.

Será essa mesma adaptação «ao ritmo actual da vida nacional» que o presidente-substituto da Câmara de Lisboa considerará, em 1943, como o autêntico «ovo de Colombo» da obra de Duarte Pacheco, «ao fazer jogar, na aquisição das propriedades necessárias à execução dos melhoramentos previstos (no Plano de Urbanização e Expansão da Cidade), as regras constantes da legislação em vigor, desde há algumas dezenas de anos, em matéria de expropriações»³⁰.

Por outro lado, se ambos os diplomas (o de 1912 e o de 1938) admitiam uma situação de «urgência» no desencadear desse processo de expropriações, é, contudo, no diploma de 1938 que essa condição se encontra claramente explicitada, uma vez que «o programa de obras e melhoramentos que o Governo propõe levar a efeito para a comemoração dos Centenários da Fundação da Nacionalidade impõe o desenvolvimento de algumas obras públicas [...] no curto prazo de dois anos»³¹. O *álibi* estava encontrado! Mas era ainda preciso transformar esse *álibi* (de grande peso ideológico, como se sabe) em pretexto, agora de maior celeridade, e utilizando as formas mais expeditas, desse processo de aquisições ou de expropriações.

Antes de avançar convém ter presente que um tal diploma não vinha, propriamente, inovar uma *prática política* que, no domínio das expropriações, já antes havia sido lançada: concretamente, em 1934, a aquisição de cerca de 600 hectares na zona do então projectado Parque Florestal de Monsanto — em que se seguiu, «um regime de expropriações muito sumário, sem protecção dos tribunais, com preços arbitrados por uma comissão, cuja decisão não admitia possibilidade de recurso, etc.»³² — será um facto sublinhado no próprio diploma de 1938, para o qual uma experiência daquele tipo «veio mostrar que, sem ofensa de legítimos direitos, e antes com vantagem para todos, se pode poupar, em tal assunto, muito tempo e energia».

A expropriação de terrenos com vista à criação do futuro «pulmão» da cidade — cujo funcionamento, na estrutura urbana de Lisboa, não será tanto, como veremos mais tarde (ver anexo) de natureza propriamente ecológica, mas sobretudo de *segregação social*, «protegendo» a expansão ocidental de Lisboa —, uma tal expropriação, dizíamos, abrirá um precedente de forte carga simbólica e urbanística. Por outro lado, não era só na estrutura fundiária que o Governo vinha intervindo, reforçando o papel do Estado nas actividades económicas e sociais da cidade. É que também é dessa época a intervenção estatal em diversas empresas, privadas ou em concessão, nomeadamente na Companhia das Águas (em 1932), intervenção que, permitindo

²⁹ *Anais do Município de Lisboa*, ano de 1938, CML, 1939, p. 84.

³⁰ *Revista Municipal*, Lisboa, CML, Janeiro de 1944, p. 35. (Número especial dedicado à memória do Eng.º Duarte Pacheco.)

³¹ Decreto-Lei n.º 28 797, de 1 de Julho de 1938. Esse programa, dando corpo ao plano de comemorações do Duplo Centenário, terá o seu momento mais espectacular na Exposição do Mundo Português, realizada em Lisboa em 1940. Num outro capítulo (recordar que este texto faz parte de um trabalho mais amplo) retomaremos a análise, então com maior desenvolvimento e sistematização, sobre a natureza política e social destas «comemorações», que haveriam de estar na origem(?) de uma certa *clivagem* político-ideológica entre Salazar e Duarte Pacheco (ver a seguir).

³² Notas de uma série de *comunicações* proferidas por Fernando Gonçalves no âmbito dos trabalhos realizados pelo Gabinete de Ordenamento Urbano da CML em Junho de 1979. Cf., também do mesmo autor, «Urbanística à Duarte Pacheco», in *Arquitectura*, ano III, n.º 142, Julho de 1981, pp. 20-37.

um maior controlo do Estado no funcionamento dessa Companhia, constitui igualmente uma situação de *referência* obrigatória em processos de «expropriações sumárias», sempre que estivessem em causa determinados serviços públicos. Como dizia Fernando Gonçalves, «uma tal acção passou a ser exemplar para o futuro!».

b) A EXEMPLARIDADE DA INTERVENÇÃO POLÍTICA DE 1938

É, pois, essa mesma *exemplaridade* que o diploma de 1938 irá legalizar. E, se o pretexto «patriótico» era mais que suficiente para caucionar a urgência na aplicação desse diploma, um outro objectivo era igualmente visado, agora questionando alguns dos mecanismos essenciais ao funcionamento do aparelho estatal. Uma vez mais, o diploma é explícito nas suas intenções: parte-se da premissa de que a acção do Governo tem de ser rápida e «rápida em tudo — na elaboração dos projectos, nas aquisições ou expropriações exigidas pelas obras e melhoramentos previstos, enfim, na sua execução». Perante estas condições, o Governo é obrigado a reconhecer que «a aplicação da lei geral à efectivação das aquisições ou expropriações daria, em regra, lugar a delongas que comprometeriam, talvez de modo irremediável, a realização do programa do Governo». Significativamente, o último artigo do decreto-lei que vimos citando transferia para o ministro das Obras Públicas «a competência atribuída ao Governo» naquele diploma, que, desse modo, «promoverá a sua perfeita execução». Cumpria-se, assim, uma das directrizes de Salazar sobre as Comemorações Centenárias, cujo programa havia sido minuciosamente enunciado em nota oficiosa da Presidência do Conselho e publicada nos jornais de 27 de Março de 1938³³. Mas, se, como lembra J. Augusto França, «tudo estava de antemão programado e com muitos pormenores fixados, pela própria mão de Oliveira Salazar»³⁴, neste momento interessa-nos antes sublinhar a analogia dos dois discursos — o do diploma de 1938, da autoria de Duarte Pacheco, e o da nota oficiosa, obviamente de Salazar —, em especial no que eles contêm de idêntica preocupação em alterar o *ritmo* das realizações do Estado Novo, ainda que, no caso da nota oficiosa, Salazar se defendesse «do excesso de querer realizar agora em dois anos o que não pôde sê-lo em oitocentos»³⁵.

Aparentemente, estamos a sublinhar uma pura tautologia, uma vez que cabia ao chefe do Governo definir não só os objectivos das Comemorações Centenárias, mas também a própria cadência de concretização desses mesmos objectivos. Simplesmente, destacámos este ponto porque dele decorre uma das linhas de *clivagem* entre o presidente do Conselho e o seu ministro das Obras Públicas. Com efeito, se, para Salazar, «as comemorações centenárias são, acima de tudo, grande festa nacional»³⁶, estando por isso *data-das* no curto espaço de dois anos, pelo contrário, para Duarte Pacheco — que, dois meses depois da publicação da nota oficiosa de Salazar, regressaria prestigiado ao Governo, em grande parte, precisamente, para pôr em acção

³³ Oliveira Salazar, *Discursos e Notas Políticas*, vol. III, (1938-43) Coimbra Editora, s. d., pp. 41-58. (Nota oficiosa da Presidência do Conselho sobre a comemoração dos Centenários da Independência e da Restauração, publicada nos jornais de 27 de Março de 1938.)

³⁴ J. Augusto França, «1940: Exposição do Mundo Português», in *Colóquio-Artes*, Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, n.º 45 (2.ª série/22.º ano), Junho de 1980, p. 36.

³⁵ Oliveira Salazar, *op. cit.*, p. 49.

³⁶ Id., *ibid.*, p. 57.

o ambicioso programa das comemorações —, elas não deveriam ficar limitadas no espaço e no tempo, mas antes constituir o «grande salto em frente» de um processo de *monumentalidade* arquitectónica e urbanística, «perpetuando o ‘ano áureo’ (1940) no dobrar dos tempos e na imaginação dos vindouros».³⁷

Como veremos noutro momento (e noutro local)³⁸, esta linha de clivagem entre o chefe do Governo e o ministro das Obras Públicas — mediatisada, é certo, como lembra ainda J. Augusto França, pela «luta, mais surda, mas real, travada entre António Ferro, o homem da primeira propaganda do regime, a quem Salazar devia renome na direita internacional, e Duarte Pacheco, que lhe oferecia, num estádio mais avançado, uma outra imagem estrutural do seu *establishment*»³⁹ —, esta linha de clivagem, dizíamos, permitirá desenvolver a questão sobre a natureza e o tipo de conflitos existentes no interior do *poder* do Estado Novo, na conjuntura em análise e, nomeadamente, sobre os próprios «modelos» políticos e culturais que essas duas figuras do regime personificaram.

Regressemos, por ora, ao processo de expropriações em Lisboa. Vimos, portanto, que evitar «delongas» naquele processo, instituindo uma forma *expedita* de apropriação municipal de solo privado, era, pois, o objectivo do diploma de 1938. Simplesmente, a sua aplicação irá exigir mais do que a simples «restrição de um certo número de formalidades a cumprir», no dizer, um tanto eufemístico, de A. Vasconcelos e Sá⁴⁰. Nomeadamente, irá concentrar nas mãos do ministro/presidente efectivo da Câmara de Lisboa a decisão, *em última instância*, dos próprios actos de expropriação. Uma tal faculdade, inerente «ao espírito e à letra» do diploma que vimos citando, impede, obviamente, um entendimento meramente administrativo desse tipo de intervenções políticas.

Ao fim e ao cabo, a opção estava tomada, o exemplo de Monsanto dava o mote! Nos dois anos que se seguiram, uma *nova política de solos* esteve em curso. As expropriações eram então decididas por «comissões de três árbitros, dois permanentes — indicado um pela entidade adquirente e outro pelo presidente do Supremo Tribunal de Justiça — e um terceiro designado para cada prédio, por escolha do respectivo proprietário»⁴¹.

Um tanto paradoxalmente, a presença nessas comissões do presidente do Supremo Tribunal de Justiça (ou de um seu representante) simbolizava o autêntico *vazio* da instância judicial no domínio das expropriações de terrenos, uma vez que das decisões tomadas *não havia possibilidades de recurso!* E, se, mais tarde, um novo instrumento legal irá permitir, em casos excepcionais, uma segunda arbitragem — Decreto-Lei n.º 30 725, de 30 de Agosto de 1940 —, de cuja decisão continua arredada a possibilidade de recurso, a «legalização» do poder judicial, no que se refere às expropriações, só será retomada um pouco mais tarde, concretamente em 1948 — Lei n.º 2030, de 22 de Junho!

³⁷ Duarte Pacheco, «Alocução ao microfone da Emissora Nacional sobre as Comemorações Centenárias», in *Revista Municipal*, n.º 17, de Janeiro de 1944, p. 19.

³⁸ Como atrás se disse, as questões referentes à análise política e cultural do urbanismo do Estado Novo, no período em estudo, serão tratadas noutro capítulo (do trabalho que se encontra em curso) em torno da problemática da *política urbana* na cidade de Lisboa nos anos de 1930-40 (ver nota 26).

³⁹ J. Augusto França, *op. cit.*, p. 38.

⁴⁰ Cf. *Actas do II Congresso das Capitais*, cit., Lisboa, CML, 1950, p. 94.

⁴¹ As citações referem-se ao diploma de 1938 (Decreto-Lei n.º 28 797, de 1 de Julho). Para uma consulta *expedita* dos principais diplomas que vimos referindo (até 1945) ver J. J. M. Nogueira Soares, *Alguns Rudeamentos de Urbanização*, Porto, Edições Marânus, 1945.

c) A TRANSIÇÃO JURÍDICO-POLÍTICA DO PROCESSO DE EXPROPRIAÇÕES

Que não se pense, no entanto, que, ao longo daquele período (de 1938 a 1948), a conjuntura foi politicamente homogênea no que se refere aos mecanismos e instrumentos criados pelo Estado Novo no domínio do urbanismo, nomeadamente em relação ao processo de aquisições ou expropriações. A própria terminologia oficial — acentuando, ao longo desse período, as *aquisições* «por acordo amigável» e minimizando o carácter eventualmente «agressivo» e «mutilador» contido na simples designação de processo de *expropriações* — é algo que se tornará manifestamente evidente. Uma análise de conteúdo, mesmo que pouco sistematizada, dos *Anais do Município de Lisboa* de 1938 a 1950 explicita uma sensível alteração na linguagem oficial da Câmara, significativa de uma progressiva *mudança de registo* político-urbanístico, sobretudo a partir da morte de Duarte Pacheco, em 1943.

E, se, como acima dissemos, só em 1948 será (re)estabelecida uma *nova legalidade urbanística* — voltando a permitir, por exemplo, as urbanizações privadas, que, no tempo de Duarte Pacheco, como presidente efectivo da Câmara de Lisboa, haviam sido praticamente eliminadas —, o certo é que, entretanto, outros diplomas foram sendo publicados, dada a necessidade conjuntural de criar certas mediações políticas para a *transição* em curso. Concretamente, em 1946, a Lei n.º 2018, de 24 de Julho (juntamente com o respectivo Regulamento, Decreto n.º 35 831, de 27 de Agosto do mesmo ano), «introduz no regime de expropriações estabelecido (em 1938) a inovação de permitir recurso, para o tribunal de comarca, das decisões das comissões de arbitragem»⁴². Conquanto o sistema judicial não esteja ainda a funcionar plenamente no domínio das aquisições de terrenos, é óbvio que uma tal «inovação» surgiu, antes de mais, «no sentido de acautelar os interesses dos proprietários»⁴³.

Que, a partir de 1943, os tempos urbanísticos estavam mudando, não parece ser uma afirmação problemática! Tal como é de admitir que a transição para uma nova legalidade urbanística se não terá processado de uma forma linear e pacífica, dando conta de que a própria natureza dos processos de expropriação desencadeava *conflitos e contradições*, inclusive no interior do próprio regime. Embora jogando com o argumento demagógico das «casas de renda módica», é o próprio presidente da CML (A. Salvação Barreto) que, em 1947, se queixa das «hábeis sugestões relativas aos terrenos em que vinham efectuando expropriações», sugestões essas que «chegaram a subir à Assembleia Nacional em termos que, uma vez acatados, condenariam irremediavelmente a satisfação da mais legítima aspiração pública: o ter um lar para abrigar-se»⁴⁴.

Pacificar conflitos e contradições, endógenos e exógenos, ao *regime urbano* instaurado, sobretudo a partir de 1938, era pois, também, uma das

⁴² *Anais do Município de Lisboa*, ano de 1946, CML, 1947, p. 127.

⁴³ *Boletim da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização*, Ministério das Obras Públicas e Comunicações, vol. I, 1945-46, p. 101.

⁴⁴ *Anais do Município de Lisboa*, ano de 1946, Lisboa, CML, 1947, p. 12.

O então presidente da Câmara de Lisboa, A. Salvação Barreto, substituiu Duarte Pacheco algum tempo após a morte deste, em Novembro de 1943. Curiosamente, na história do Município de Lisboa, estas duas figuras completam-se num sentido análogo ao da fotografia: à imagem afirmativa/positiva de Duarte Pacheco, só ficou a sua «película negativa/invertida»...

dimensões da intervenção jurídico-política do Estado Novo. E, muito embora não seja ainda a altura para analisar (tanto nas suas origens políticas, como nos seus efeitos urbanísticos) o diploma que em 1944 — Decreto-Lei n.º 33 921, de 5 de Setembro — pretendia regulamentar a elaboração de *planos de urbanização*⁴⁵, convém reter, desde já, que a sua publicação, acentuando a natureza exclusivamente urbanística do processo de expropriações⁴⁶, procurava eliminar qualquer conotação sugerida por intenções de «municipalização do solo», relegando aquele processo de expropriações, agora e definitivamente, para o estrito cumprimento do «plano geral de urbanização e expansão» de Lisboa. Tratava-se, evidentemente, de uma *subtileza* linguística, de forte significado político-urbanístico. A urbanização do Sítio de Alvalade, que em devido tempo analisaremos, será o caso emblemático dessa transição urbanística.

Eis, em linhas gerais, o enquadramento jurídico-político do processo de expropriações, que no caso de Lisboa se acentuará de forma intensiva e extensiva, entre 1938 e 1940, prolongando-se depois — embora com uma natureza progressivamente diferente — nos anos seguintes, alterando-se bastante (que não em termos propriamente quantitativos, como veremos) a partir da morte de Duarte Pacheco, em 1943. De resto, e tal como temos vindo a verificar, o desaparecimento do ministro/presidente da Câmara irá permitir, num momento conjuntural efectivamente diferente, uma progressiva *inversão* do projecto inicial de reestruturação fundiária urbana.

3. TRANSFORMAÇÃO TERRITORIAL E RECOMPOSIÇÃO SOCIOPOLÍTICA

[...] A Câmara [de Lisboa] deve trabalhar em sujeição a um plano geral de urbanização e expansão, deve chamar a si tudo o que representa a execução de obras de urbanização e há-de promover o embelezamento das edificações existentes e impor a rigorosa fiscalização das novas, em defesa do aspecto arquitectural da cidade.

(Duarte Pacheco, presidente da CML, 1938)

A venda de terrenos [tem sido] o volante de expansão da cidade [...] e o excesso da previsão das receitas ordinárias sobre as respectivas despesas tem sido o volante da urbanização auxiliada com as participações do Estado.

(A. Salvação Barreto, presidente da CML, 1947)

⁴⁵ Na altura própria (trabalho em curso de realização) desenvolveremos a análise deste instrumento de «planificação urbana», cuja existência é, no mínimo, paradoxal, pois que, como lembra Fernando Gonçalves, os vinte e sete anos que esteve em vigor (até à publicação do Decreto n.º 560/71, de 17 de Dezembro) «não seriam suficientes para completar um único plano geral de urbanização e expansão!...» (cf. Fernando Gonçalves, *A propósito dos Planos de Urbanização do Estado Novo: Projectos Urbanísticos ou Regulamentos Policiais?*, Junho de 1979, [a publicar...], p. 15).

⁴⁶ Se a lei de 1912 já previa a expropriação de faixas marginais aos arruamentos previstos, na largura máxima de 50 metros, o diploma de 1944 estabelece a mesma orientação, agora sem fazer quaisquer restrições, pelo que, no caso de se tratar de áreas necessárias à execução dos planos de urbanização, aquele diploma admitia a possibilidade de expropriação de toda a área abrangida (cf. *Boletim da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização*, cit., p. 100).

a) AS INDEMNIZAÇÕES E O «VALOR» FUNDIÁRIO DO TERRENO EXPROPRIADO

Se o projecto de reestruturação fundiária teve como instrumento fundamental o «instituto» das expropriações «por utilidade pública», a análise urbanística daquele processo permitirá avaliar as alterações na estrutura urbana de Lisboa, fornecendo, nomeadamente, elementos para uma *nova cartografia do território municipalizado* da cidade. E isso porque, digamo-lo desde já, de 1938 a 1949, cerca de *um terço* da área total do concelho de Lisboa foi adquirida ou expropriada pelo respectivo Município!

Um tal valor indicia, de imediato, o *impacte político-urbanístico* do processo de expropriações, impedindo, assim, uma análise em termos estritamente técnico-administrativos. Será, de resto, essa mesma natureza político-urbanística que permitirá avançar algumas respostas à questão, posta no início deste texto, sobre o papel socioeconómico representado pelos proprietários de terrenos ao longo daquele projecto de reestruturação fundiária.

Centremos então a análise na problemática da *propriedade fundiária*. E, em relação a essa problemática, os próprios critérios de aplicação do sistema de *indenizações*, decorrentes dos processos de expropriação, são já um indicador seguro de que o Estado Novo não concebia os proprietários fundiários como um estrato socialmente homogéneo, nem, de um modo geral, como um grupo politicamente aliado, sobretudo na fase inicial da conjuntura que vimos analisando.

Numa comunicação ao II Congresso das Capitais, em 1950, um dos técnicos da Câmara Municipal de Lisboa, colaborador activo de Duarte Pacheco em todo aquele processo, dá conta de que, efectivamente, em relação às expropriações de terrenos, havia *dois critérios* no tocante às indenizações:

[...] se se trata de um terreno ou de um imóvel numa zona construída da cidade, calculamos o valor da indemnização com base no valor real e corrente da propriedade; se se trata de um terreno a desenvolver, situado na periferia da cidade, a indemnização corresponde absolutamente ao seu valor como terreno de cultura, excepto se ele apresentar características especiais [...] ⁴⁷

Antes de se avançar para o problema genérico da «valorização» dos solos — questão que remete para a formação da renda fundiária, entendida, segundo Marx, como uma receita em dinheiro que pode ser considerada como um *juro de um capital imaginário* ⁴⁸ — convém centrar a análise a partir da distinção concreta referida, que, obviamente, se insere dentro de uma *lógica diferencial* do sistema de propriedade e de apropriação privadas do solo.

E, antes de mais, essa mesma lógica diferencial em relação à propriedade fundiária permite-nos avançar com uma primeira verificação: a da *clivagem do regime* perante essa eventual base social de apoio, distinguindo, então, os proprietários cujos terrenos poderíamos designar por «propriamente urba-

⁴⁷ A. Vasconcelos e Sá, *Expansão e Remodelação de Lisboa. Orientação Administrativa*, comunicação ao II Congresso das Capitais, Lisboa, CML, 1950. Cf. igualmente *Actas do II Congresso das Capitais*, cit., 1950, pp. 93-99.

⁴⁸ K. Marx, *Le Capital*, Paris, Éditions Sociales, liv. III, t. III, 1959. Trata-se do último tomo de *O Capital*, em que Marx trata desenvolvidamente da questão da propriedade e da formação da renda fundiária na agricultura.

nos» — e cuja avaliação corresponderá ao seu «valor real e corrente» — daqueles que, sendo proprietários de «terrenos a desenvolver», ficarão confrontados com uma acentuada *variação* do «valor» do solo expropriado — situado entre o referente a uma natureza «potencialmente agrícola» e o que já adquiriu uma capacidade «urbanisticamente expectante». Uma tal distinção aponta, assim, para graus muito diferentes de «valorização» dos terrenos e, portanto, para níveis diferenciados do sistema de indemnizações. Mas quem decide e como se decide este *valor fundiário*?

b) O TRIBUTO FUNDIÁRIO URBANO E A DIVISÃO ECONÓMICA E SOCIAL DO ESPAÇO

Antes de prosseguir é necessário situar teoricamente, pelo menos nas suas componentes essenciais, a *problemática da renda fundiária* em terrenos genericamente referidos como *terrenos urbanos*, procurando superar algumas das questões mais polémicas, nomeadamente as que debatem uma eventual especificidade das rendas fundiárias urbanas⁴⁹. De resto, grande parte dessa controvérsia tem a ver com o estado relativamente incipiente da teoria em relação àquela problemática, o que tem levado muitos autores, sobretudo os de formação marxista, a *decalcarem* para a questão urbana, «adaptando-a», a formulação teórica de Marx sobre a renda fundiária em terrenos agrícolas.

Procurando superar essa adaptação «mecanicista», presente na própria ambiguidade que leva a identificar a renda fundiária com o preço do solo, A. Lipietz propõe um novo conceito — o *tributo fundiário urbano* —, que apresenta, desde logo, «a vantagem de invocar a natureza político-jurídica de um fenómeno económico». A partir desse conceito é possível então compreender que «a forma 'preço do solo urbano' não é, ao contrário do que se passa com o terreno agrícola, a capitalização da forma-renda, ela é o próprio tributo fundiário, a forma que *revela* a relação social entre o proprietário e o promotor (a troca do direito de dispor do terreno, contra uma parte do lucro), relação que se *esconde* na aparência da compra e venda de um bem económico»⁵⁰.

A natureza *político-jurídica* do tributo fundiário urbano, recusando-lhe a característica de uma relação de exploração, acentua antes a permanência, na estruturação de determinadas formações sociais, de elementos *atípicos* ao modo de produção dominante. Elementos atípicos, autênticos «obstáculos» económicos ao pleno desenvolvimento capitalista, mas, qual paradoxo, estruturalmente necessários em função, precisamente, dos princípios políticos e ideológicos que informam essas formações sociais. Assim, adianta Lipietz, «numa formação social (a nossa, por exemplo), a possibilidade de dispor do solo traduz-se nesta ou naquela modalidade jurídica (propriedade, arrenda-

⁴⁹ Para uma aproximação a essa polémica teórica, cf. F. Alquier, «Contributions à l'étude de la rente foncière sur les terrains urbains», e J. Lojkin, «Y a-t-il une rente foncière urbaine?», in *Espaces et Sociétés*, n.º 2, Março de 1971, pp. 75-94. Embora de acesso um pouco mais dificultado, é de consultar igualmente *Documents d'analisi urbana*, n.º 2 — *Contribuciones a la Teoría de la Urbanización Capitalista*, Universitat Autònoma de Barcelona, Dezembro de 1974. Alguns destes textos têm vindo a ser publicados nos «cadernos de apoio» ao Seminário de Sociologia Urbana do ISCTE.

⁵⁰ A. Lipietz, *Le Tribut Foncier Urbain*, Paris, F. Maspero, 1974, p. 105.

Numa linguagem teórica que em parte se fundamenta na obra de Lipietz, é de consultar a sintetização proposta por F. Roch e F. Guerra, *Especulación del Suelo?*, Madrid, Editorial Nuestra Cultura, 1979.

mento, etc.), modalidade que pode originar uma transacção de tipo mercantil, mas *transacção que incide* (e é este o aspecto essencial) não sobre o 'solo' abstracto, mas *sobre a situação particular que, no seio da esfera económica e social, é conferida pela disposição jurídica deste solo*⁵¹.

Sendo um tributo que se paga em nome do «equilíbrio» ou da *perequação dos interesses dominantes*, e não de acordo com uma suposta valorização de um «capital fundiário», é óbvio que o sistema de indemnizações em processos de expropriação decorrerá, antes de mais, da «*vontade*» política dominante e das *alianças políticas e sociais* que estiverem em jogo. Se as leis da economia determinam, na generalidade, os limites de acção do espaço político, é de admitir que, no caso presente, a autonomia (relativa) do político poderá vir a pôr em causa esses mesmos «limites estruturais». Retenhamos esta primeira observação, pois que virá a ser central no desenrolar do trabalho.

Mas esse tributo fundiário urbano, não directamente dependente, como vimos, do processo de valorização do capital, também não é o resultado de uma qualquer arbitrariedade ou de um qualquer «pacto social» estabelecido pontualmente entre o proprietário fundiário e o promotor, privado ou público. Procurando questionar as chamadas «mais valias» urbanas — sem nenhuma correspondência com o conceito marxista, antes designando as diferenças de «valor» dos terrenos eventualmente sujeitos a certos melhoramentos urbanos —, mas também para justificar as diferenças tributárias do solo urbano, A. Lipietz desenvolve o seu enquadramento teórico a partir de um novo instrumento conceitual: *a divisão económica e social do espaço*.

Um tal conceito foi esboçado por Marx, ainda que de uma forma relativamente embrionária — à semelhança, de resto, do tratamento conferido à «questão urbana» e, *a fortiori*, da própria problemática fundiária dos solos urbanos —, a partir da «clássica» *oposição cidade-campo*. Significativamente, não é tanto na obra considerada de maior sistematização que Marx situa aquele conceito — sendo peremptório, contudo, ao afirmar que «a história económica da sociedade se desenrola sobre o movimento daquela antítese»⁵² —, mas sobretudo, em *A Ideologia Alemã*, em que a oposição cidade-campo⁵³ aparece estreitamente articulada à *divisão social do trabalho*.

É precisamente esta *estreita articulação* que nos interessa privilegiar neste momento, tendo em conta o objecto das nossas pesquisas. E isso porque, se «a maior divisão do trabalho material e intelectual é a separação da cidade e do campo», então é possível entender essa separação/oposição como «a separação do capital e da propriedade fundiária, como o início de uma existência e de um desenvolvimento do capital *independentemente* da propriedade fundiária, como o início de uma propriedade tendo como única base o trabalho e a troca»⁵⁴.

⁵¹ A. Lipietz, *op. cit.*, p. 99.

⁵² K. Marx, *Le Capital*, Paris, Flammarion, 1969, liv. 1, 4.ª secção, cap. XIV, p. 261. Marx acrescenta ainda que «toda a divisão do trabalho desenvolvida e mantida por intermédio da troca de mercadorias tem por base fundamental a separação da cidade e do campo».

⁵³ Não é este o lugar, nem o momento, para analisar criticamente as diversas formulações teóricas sobre a problemática da «oposição cidade-campo». E, se a teoria e a metodologia genericamente referidas ao marxismo têm neste trabalho um peso dominante, nem por isso será possível silenciar outras abordagens, ainda que teórica e politicamente distintas. É o caso, por exemplo, da obra «clássica» sobre aquela problemática de P. Kropotkin, *Fields, Factories and Workshops Tomorrow* (edição inglesa organizada por Colin Ward). Trad. ital., *Campi, Fabbriche, Officine*, Milão, Edizioni Antistato, 1974.

⁵⁴ K. Marx, *L'Ideologie Allemande*, Paris, Éditions Sociales, 1968, pp. 81-82 (cf. igualmente pp. 46-49 e 88-93). Segundo Murray Bookchin — que começou a sua obra *The Limits of the City* «sob a influência de

Conquanto este posicionamento de Marx situe sobretudo a *separação* entre a cidade e o campo, e não propriamente a sua oposição⁵⁵, ele interessa-nos porque vem ao encontro do enquadramento teórico proposto por Lipietz, pese embora o risco de certas analogias entre a propriedade fundiária agrícola e urbana⁵⁶. Em todo o caso, estamos agora em condições de retomar o instrumento analítico formulado por Lipietz sobre a *divisão económica e social do espaço*.

Avancemos com uma definição suficientemente descritiva, que nos permita uma mais adequada operacionalidade do conceito, em função do nosso objecto de estudo. Tendo como pano de fundo o processo histórico de urbanização em sociedades de dominante capitalista, Lipietz retira então *duas consequências* no que se refere à estruturação económica e social dessas sociedades:

- a) A divisão tecnico-económica do trabalho, que vigora ao nível das forças produtivas e das relações de produção, desdobra-se em divisão tecnico-económica do espaço; aqui o porto, ali a fábrica, ali os serviços, além o alojamento;
- b) A divisão social do trabalho, que vigora ao nível das relações sociais de produção, desdobra-se em divisão social do espaço: aqui estão alojados os patrões, ali os engenheiros, além os operários⁵⁷.

Para Lipietz, a divisão económica e social do espaço resulta, assim, daquela *dupla estruturação*.

Desta definição, interessa-nos menos averiguar quais os mecanismos explicativos daquele duplo «desdobramento» do que verificar que o *território* se encontra *estruturado e segregado*, por razões económica e socialmente determinadas. E mais, que existe uma correspondência teórica, mas também política, entre uma determinada divisão económica e social do trabalho — e, portanto, do capital — e uma divisão económica e social do espaço. Uma tal «correspondência», que, a outro nível, nos reenvia para a problemática da *reprodução* do capital e da força de trabalho, já havia sido assinalada por M. Castells ao *conotar* o espaço urbano como a *expressão* «das unidades articuladas [...] do processo de reprodução da força de trabalho»⁵⁸.

Em termos mais propriamente territoriais, aquela divisão económica e social do espaço vai estar na origem da criação de um instrumento urbanis-

Marx [...] completando-a, anos mais tarde, sob a influência de Kropotkin» —, a problemática da oposição cidade-campo foi desenvolvida por Marx sobretudo nos *Grundrisse der Kritik der Politischen Ökonomie* (cf. Murray Bookchin, *Los Límites de la Ciudad*, trad. cast., Madrid, H. Blume Ediciones, 1978).

⁵⁵ Na literatura clássica marxista devem-se sobretudo a Engels alguns dos fundamentos teóricos da problemática urbana. Em especial, essa obra rigorosa sobre as características sociais, económicas e políticas do alojamento que é *La Question du Logement* (Paris, Éditions Sociales, 1957; há tradução portuguesa, que não se recomenda) e também *La Situation de la Classe Laborieuse en Angleterre* (Paris, Éditions Sociales; tradução portuguesa a partir também da edição inglesa, incluindo, assim, um prólogo de E. Hobsbawm, *A Situação da Classe Trabalhadora em Inglaterra*, Porto, Afrontamento, 1975). Para além do prólogo referido e das notas de Hobsbawm, ver sobretudo o capítulo «As grandes cidades» (pp. 55-111, trad. port.).

⁵⁶ Sobre os riscos das analogias, e não só as referentes à problemática da propriedade fundiária, cf. Marx, *Le Capital*, cit., liv. I, pp. 260-265.

⁵⁷ A. Lipietz, *op. cit.*, p. 22. Na base daquelas duas consequências, Lipietz conclui então que «essa dupla estruturação se combina numa divisão económica e social do espaço, efeito na sociedade urbana da *totalidade* das instâncias da formação social» (p. 23).

⁵⁸ M. Castells, *La Question Urbaine*, Paris, Maspero, 1972, p. 298. A 2.ª edição, de 1975, inclui um prefácio «autocrítico», em que o autor procura demarcar-se de uma certa «rigidez teórica» e de algum «subjectivismo político» presentes na edição anterior.

tico que, historicamente, marcou de um modo muito acentuado a estrutura e as formas de expansão da maior parte das cidades: o *zonamento*⁵⁹. Como veremos mais tarde, a organização social do espaço da cidade de Lisboa ficou também fortemente estruturada, nos anos de 1930-40, por aquele tipo de «operação urbanística», que, «realizada sobre a planta de uma cidade, [deveria] atribuir a cada função e a cada indivíduo o seu justo lugar»⁶⁰.

c) UMA NOVA CARTOGRAFIA DO TERRITÓRIO MUNICIPALIZADO DE LISBOA

Divisão económica e social do espaço que, através do zonamento urbanístico, estrutura o tecido urbano na base de uma segregação *sociespacial* bastante acentuada: eis o plano de fundo do cenário urbano que a cidade de Lisboa igualmente apresentava nos anos de 1930-40! Realizado sucintamente o percurso teórico necessário ao enquadramento de certos instrumentos de análise, podemos então retomar, em termos mais concretos, as componentes políticas e urbanísticas que caracterizaram aquele «cenário», a partir das alterações genericamente referidas ao projecto de reestruturação fundiária da cidade de Lisboa.

Antes de mais, uma *leitura cartográfica* e quantificada do processo de expropriações, tendo em conta os diversos momentos de expansão da cidade (ver cartas 1 e 2), permite uma caracterização evolutiva do território municipalizado ao longo da conjuntura em análise, ao mesmo tempo que nos fornece elementos para uma mais adequada especificação dos critérios de indemnização atrás referidos. Dessa leitura cartográfica é possível retirar uma primeira observação: em 1938, a área *densamente construída* da cidade⁶¹ não ocupava mais de um quarto da área total de Lisboa, área esta referida aos actuais limites administrativos.

Tínhamos assim que, em 1938 — e para além de uma ocupação relativamente intensa ao longo da zona ribeirinha, com especial incidência na parte ocidental dessa zona —, a área «densamente construída» não ultrapassava,

⁵⁹ A abordagem crítica do *zoning* será efectuada noutro momento, a propósito da análise da estrutura e do desenvolvimento urbanos da cidade de Lisboa. No entanto, é de referir, desde já, uma das obras mais recentes e que melhor sistematiza a origem e as características sociurbanísticas e políticas desse «subtil» instrumento de segregação social e urbana (ver Franco Mancuso, *Le Vicende dello Zoning*, Milão, Il Saggiatore, 1978; trad. cast., *Las Experiencias del Zoning*, Barcelona, Ed. Gustavo Gili, 1980).

⁶⁰ F. Mancuso, *op. cit.*, p. 275, citando uma das declarações da *Carta de Atenas*. Com efeito, este último documento (que igualmente será analisado mais tarde), cuja importância urbanística é relativamente conhecida (sobretudo pelo nome de alguns subscritores, como Le Corbusier, Wiener, Gropius, etc.), constituiu, a partir de 1933, a *carta* do «racionalismo moderno» aplicado à cidade, defendendo então um *urbanismo funcional* que ratificava, no território urbano, um zonamento bastante acentuado, ainda que proposto em nome da «modernização» da cidade (cf. V. M. F., «O fenómeno urbano: notas prévias para a formulação de um objecto», in *Análise Social*, n.º 29, 1970, sobretudo pp. 125-129).

⁶¹ A noção de «área densamente construída» é meramente descritiva, ilustrando uma situação em que o tecido urbano em causa se encontra historicamente «consolidado» e urbanisticamente «compacto». Tratando-se de uma simples noção descritiva, aconselha-se a leitura das cartas que acompanham o texto. Em termos bibliográficos, cf. M. Santos Ferreira e C. Leitão Buraca, «Política de solos na urbanização portuguesa. O caso de Lisboa», in *Revista Municipal*, CML, ano XXXIII, n.º 134/135, 1972, pp. 31-53. (A informação referente aos anos 40 retoma, quase literalmente, os dados organizados por Vasconcelos e Sá — ver nota 47 —, sem que seja feita alguma referência a essa fonte documental!).

Para uma informação cartográfica de base (ainda que um pouco desactualizada) ver o notável trabalho de A. Vieira da Silva *Plantas Topográficas de Lisboa*, Lisboa, Oficinas Gráficas da CML, 1950, e também, do mesmo autor, *Dispersos*, Lisboa, CML, 3 vols., 1968.

na generalidade, os limites da antiga Estrada da Circunvalação⁶², com duas excepções importantes: a então recente expansão das Avenidas Novas (do princípio do século) e uma já acentuada ocupação ao longo do «eixo de Benfica». Significativamente, a consolidação urbana deste tecido, historicamente ligado à formação da cidade, está na origem do que actualmente se pode designar por *centro metropolitano*⁶³ da Grande Lisboa, ou, usando uma expressão já vulgarizada, embora com implicações teóricas importantes, da «área metropolitana» de Lisboa⁶⁴.

Vemos, pois, que, em 1938, o Município de Lisboa apresentava uma *assimetria* muito acentuada em relação ao *espaço construído*: concretamente, no interior do território administrativamente dependente do Município (8245 hectares), a área «densamente construída» não ia além dos 2120 hectares, isto é, como se disse, pouco mais de um quarto da área total da cidade, deixando, assim, como terreno «livre» uma larga mancha territorial de 6125 hectares! Não sendo aquela a área de mais intensa actuação do processo de expropriações, é possível aí assinalar diversos casos, quantitativamente pouco significativos, de *renovação urbana* — como sejam os terrenos envolventes do Castelo de São Jorge ou a zona dos Jerónimos —, actuação essa, como já se sublinhou, estreitamente associada às Comemorações, em 1940, da Exposição do Mundo Português⁶⁵.

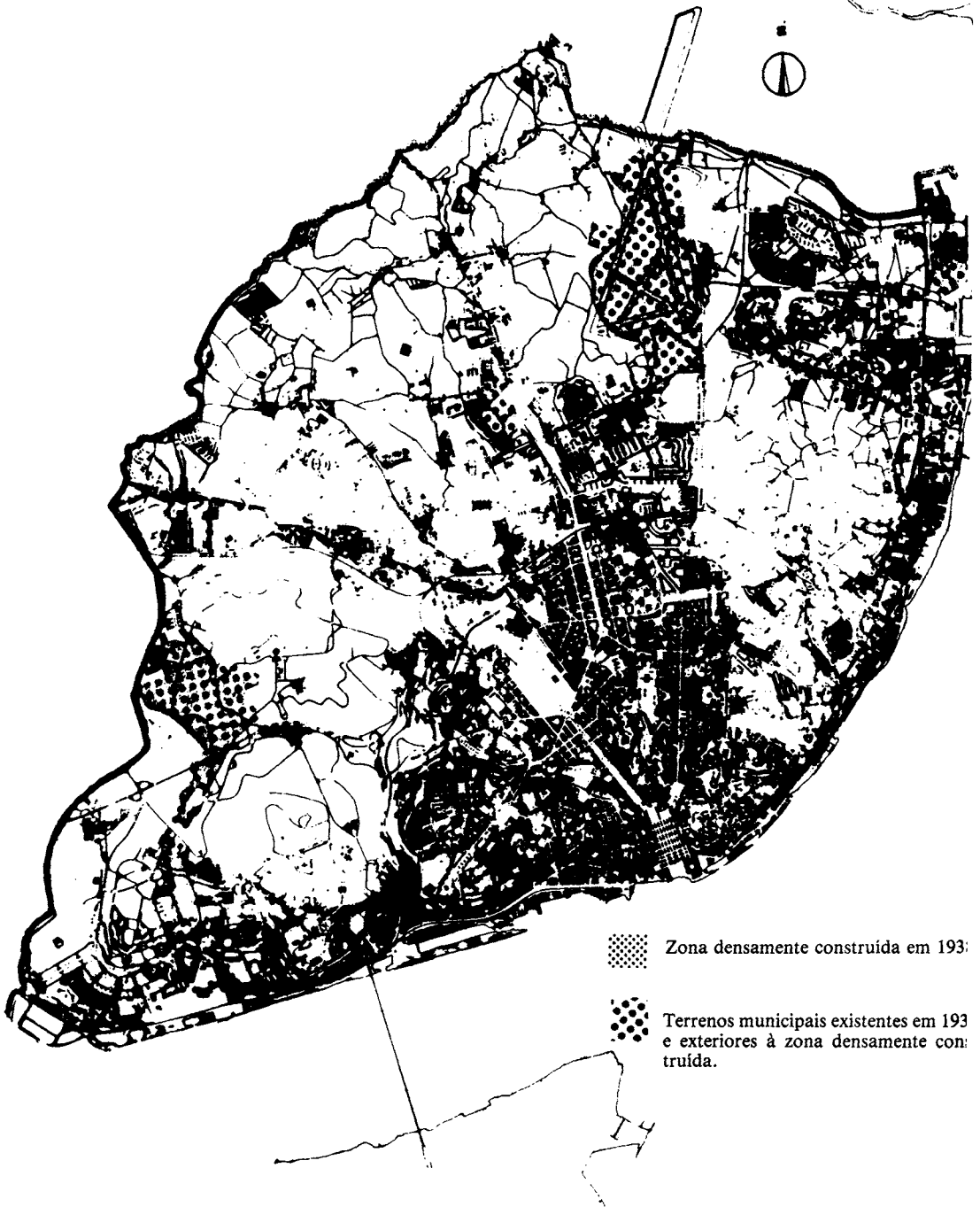
Paralelamente a essas acções de renovação urbana, a leitura cartográfica do movimento de expansão da cidade de Lisboa (ver cartas 1 e 2) dá conta das grandes manchas de terreno expropriado, incidindo particularmente na área da cidade exterior à zona «densamente construída», isto é, num *espaço periférico* ao núcleo historicamente mais antigo. De sublinhar, contudo, que, embora se tratasse de um espaço de *interland* da ligação/oposição entre uma área urbana e um território (ainda) rural, essa zona se encontrava já administrativamente dependente do Município de Lisboa. O Parque de Monsanto, de início, e, mais tarde, as zonas de Alvalade, Chelas e Olivais, entre outras, constituíram algumas das urbanizações mais significativas, sobretudo na sua articulação com o processo anterior de apropriação municipal dos terrenos respectivos.

⁶² Os limites da antiga Estrada da Circunvalação foram estabelecidos em 1852, tendo sido a primeira vez que o Município de Lisboa ficou «demarcado por uma linha de limites contínua e nitidamente definida». Os actuais limites administrativos (ver cartas) resultaram de sucessivas delimitações oficiais (decretos de 1885, 1896 e 1903), definindo hoje uma nova circunvalação em torno do território concelhio (cf. A. Vieira da Silva, *Dispersos*, cit., vol. I, pp. 82 e segs.).

⁶³ Expressão que só terá algum sentido analítico na sua interacção estrutural com os diversos núcleos urbanos situados naquele espaço metropolitano (cf. V. M. F., «Lisboa, cidade-metrópole?», in *Arquitectura*, ano III, n.º 143, Setembro de 1981, pp. 66-69). Numa terminologia diferente, constitui o que certos autores designam por «casco urbano», nomeadamente L. J. Bruno Soares em *Estrutura Urbana de Lisboa: Alguns Elementos para a Sua Interpretação*, Lisboa, 1974, copiado. (Um excerto do texto foi publicado in *Arquitectura*, ano II, n.º 138, Outubro de 1980.)

⁶⁴ Em momento diferente do trabalho em curso retomaremos, de forma mais sistematizada, a questão teórica e empírica da «área metropolitana» de Lisboa.

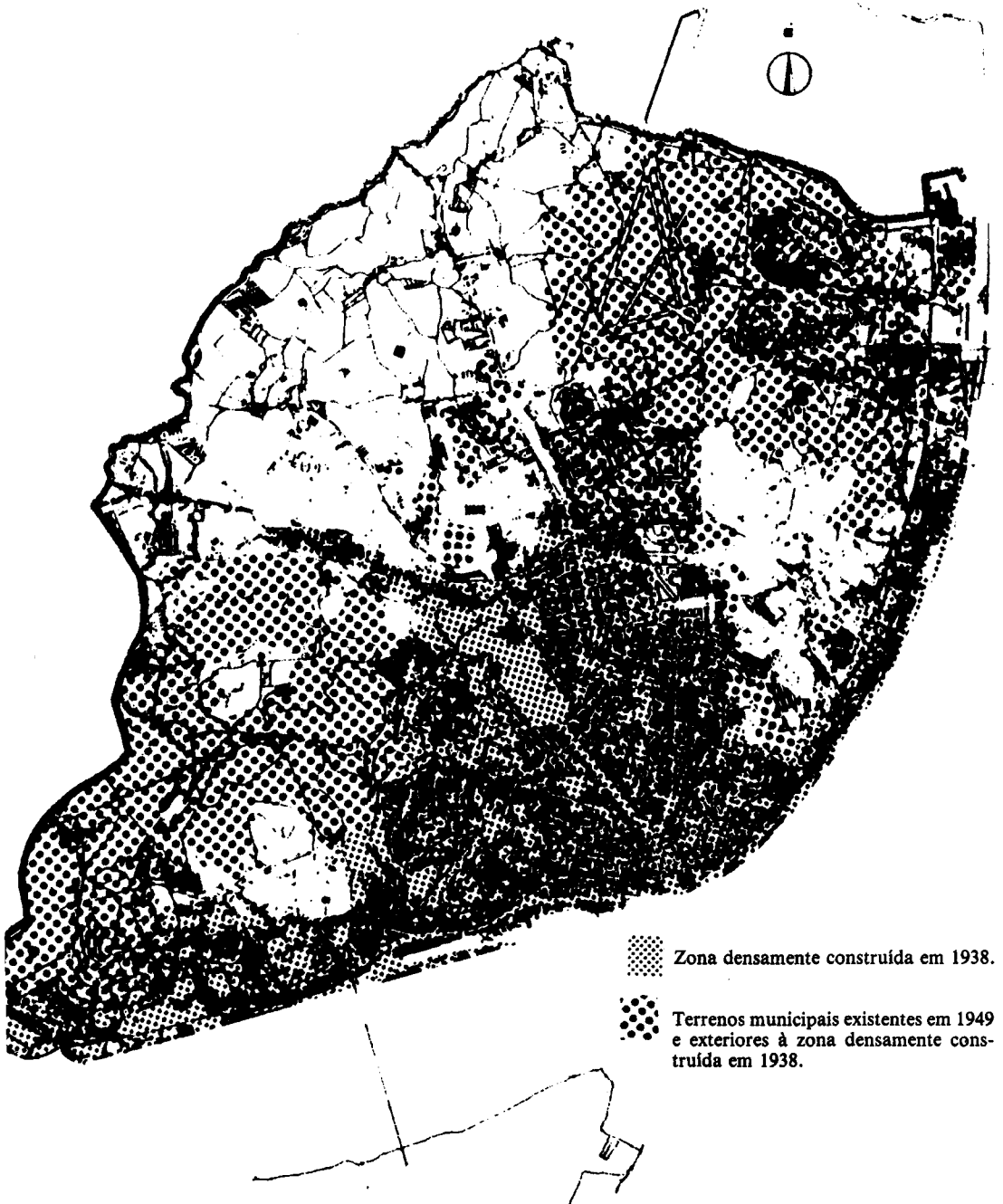
⁶⁵ A intervenção urbanística na área «densamente construída», a partir do processo de expropriação de propriedades, tinha quase sempre em vista a realização de operações de *renovação urbana*, argumentando-se então quer com a existência de situações urbanas «degradadas», quer em nome da resolução de determinados «problemas urbanos». A esse nível, portanto, a informação quantitativa analisada não estabelece diferenças significativas ao longo da conjuntura (ver anexo). Elas existem, contudo, em termos *qualitativos* e, sobretudo, no que se refere ao sistema de indemnizações aplicado a esses «proprietários urbanos» antes e depois de 1943!



Fonte: A. Vasconcelhos e Sá, *Expansão e Remodelação de Lisboa. Orientação Administrativa*, comunicação ao II Congresso das Capitais, Lisboa, CML, 1950.

LISBOA 1949

carta 2



Fonte: A. Vasconcelhos e Sá, *Expansão e Remodelação de Lisboa. Orientação Administrativa*, comunicação ao II Congresso das Capitais, Lisboa, CML, 1950.

d) O PROCESSO DE EXPROPRIAÇÕES E A VISÃO METROPOLITANA DA CAPITAL DO IMPÉRIO

Convém ter presente, neste momento, tal como já o afirmámos, que o projecto de reestruturação fundiária se não esgotava em si mesmo. Perfeitamente associado a esse projecto, um dos aspectos mais salientes da política urbana prosseguida ao longo do período em estudo foi o de pretender para a cidade de Lisboa a «*monumentalidade*» da capital do Império, o que implicou, entre outros factores proventura mais espectaculares, uma visão *metropolitana* de todo o território em causa, distinguindo-o frontalmente, em termos estruturais e funcionais, das restantes cidades portuguesas. A capital do Império deveria ser, assim, segundo Duarte Pacheco, um «exemplo para os outros meios urbanos do País»⁶⁶.

Nesse contexto, uma tal visão *avant-la-lettre* do espaço metropolitano de Lisboa — que, como se sabe, só a partir dos anos 60 se virá a estruturar, através das relações territoriais entre o núcleo central, historicamente mais antigo, e as diversas zonas periféricas, cuja expansão será fortemente polarizada por esse núcleo central —, essa visão, dizíamos, correspondeu, efectivamente, aos horizontes políticos e urbanísticos da primeira fase do regime, em que a *monumentalidade urbana* é ainda sinónimo de concentração dos interesses «expansionistas» da cidade de Lisboa.

Perante uma tal situação, utilizar um ou outro dos critérios de indemnização referidos passava, pois, e antes de mais, por uma *avaliação urbanística* das características «urbanas» ou «rurais» do terreno a adquirir, o que, de acordo com as considerações que temos vindo a desenvolver, significava, sobretudo, uma *avaliação sociopolítica dos proprietários fundiários* em causa, e não uma eventual retribuição do «justo valor» do terreno a expropriar. De resto, em termos mais estritamente territoriais, a própria diferença dos critérios de indemnização, discriminando duas situações possíveis (consoante se tratasse de um «terreno [...] da cidade» ou de um «terreno [...] na periferia da cidade»), constituiu um *eufemismo* de linguagem, que a análise tem vindo a demonstrar, uma vez que o que se entendia por *cidade* era simplesmente a sua área «densamente construída» e que a *periferia* só o era numa perspectiva propriamente urbanística, que não em termos de mera delimitação administrativa.

Isto é, ao fim e ao cabo, todos esses terrenos situados na «periferia» da cidade só tinham um «valor» urbanisticamente significativo, numa perspectiva metropolitana da cidade futura, perspectiva essa obviamente associada a uma inevitável expansão urbana e a uma concomitante multiplicidade de funções específicas da capital do Império! Uma tal visão *desenvolvimentista* não era estruturalmente adequada, nem logicamente coerente, com a figura do proprietário fundiário, sobretudo do proprietário de terrenos «rurais», num espaço *pensado* como espaço metropolitano — e foi como tal, isto é, avaliando aqueles solos como «terrenos de cultura», que, na generalidade, as respectivas indemnizações tributaram aqueles proprietários fundiários.

Mas o processo de expropriações incidiu igualmente, tal como vimos, na área «densamente construída». Simplesmente — e eis uma conclusão central em toda esta problemática —, a atitude política assumida perante os pro-

⁶⁶ *Revista Municipal* (número especial dedicado à memória do Eng.º Duarte Pacheco), Janeiro de 1944, pp. 20-21.

prietários de terrenos, não só se diferenciou segundo a natureza «rústica» ou «urbana» da propriedade a expropriar, como sobretudo *não foi politicamente homogênea* ao longo da conjuntura que vimos analisando. Com efeito, muito embora se não verifiquem diferenças significativas, em termos quantitativos, no que se refere aos terrenos «urbanos» expropriados (ver anexo, p. 731), já no caso dos «terrenos a desenvolver», a vontade política de intervir na estrutura fundiária, avaliada segundo a *dinâmica aquisitiva* de propriedades⁶⁷, é radicalmente diferente, consoante se analisem os dados, antes e depois de 1943: assim, em relação ao total de terrenos «rústicos» com projecto de expropriação no período em análise, *mais de 85%* desses processos foram lançados *entre 1938 e 1943!* (Ver anexo, pp. 729-730.)

Se, inclusivamente, tivermos em conta o conjunto de expropriações, *efectivamente* concretizados, na conjuntura em estudo — isto é, aquisições de propriedades que, naquele período, passaram realmente a pertencer ao património municipal —, verificamos que *mais de 70%* ocorreram naqueles seis primeiros anos (de 1938 a 1943), pelo que não será difícil concluir que, em termos de reestruturação fundiária, o primeiro momento conjuntural (1938-43) ficou dominantemente marcado por uma *intensa* apropriação municipal de terrenos «não urbanizados» da cidade de Lisboa, apropriação realizada com o *mínimo* de custos económicos, ainda que, politicamente, uma tal atitude tivesse implicado uma actuação *contra* os interesses dos respectivos proprietários fundiários.

Pelo contrário, o período seguinte (1944-49) — que, em certa medida, irá preparar o terreno para uma «época especulativa» que a Câmara de Lisboa não mais abandonará — apresenta diferenças muito acentuadas, não só em termos quantitativos, como sobretudo em função da atitude política assumida pelo Município em relação aos proprietários a expropriar: assim, muito embora se mantenha o processo de expropriações por «utilidade pública» (ver atrás), a sua concretização far-se-á sempre em nome dos «superiores interesses» da cidade («cumprimento» do Plano de Expansão e de Urbanização de Lisboa), pelo que, *em termos políticos*, haverá sempre uma *contra-partida económica* na base de indemnizações calculadas em função do respectivo «valor real e corrente» e estabelecidas numa plataforma preferencial de «acordo amigável» com o proprietário a expropriar. Outras não são, de resto, as conclusões a que se chega a partir de uma análise de conteúdo dos *Anais do Município de Lisboa* publicados ao longo da conjuntura em estudo⁶⁸.

e) UMA OUTRA PEREQUAÇÃO DOS INTERESSES DOMINANTES

O conceito de tributo fundiário, que vimos anteriormente, encontra agora a sua plena adequação aos materiais empíricos analisados. Independente, como se viu, de qualquer processo de valorização do capital, o seu «valor»

⁶⁷ Ao contrário de uma visão estática, de que os dados referentes ao património municipal dão conta, a *dinâmica aquisitiva* de propriedades a expropriar constitui um indicador da *vontade política* de intervenção na estrutura fundiária. A diferença de valores, nos dois momentos em análise, que o estudo tem vindo a privilegiar (antes e depois de 1943), consoante se observem segundo a reestruturação fundiária ou de acordo com a *dinâmica aquisitiva*, é ainda uma diferença significativa da *natureza política* do «poder municipal» em cada um dos momentos referidos (ver anexo).

⁶⁸ Curiosa a preocupação, inscrita nos *Anais*, sobre a natureza «amigável» dos «acordos» estabelecidos em relação aos terrenos expropriados. Tal preocupação (que, naturalmente, se acentua a partir de 1944) vai ao

— ou, no caso presente, a indemnização estabelecida numa eventual contrapartida àquele tributo fundiário — é um *valor arbitrário*, cujos limites de arbitrariedade decorrem, directa e exclusivamente, da *natureza* do poder político dominante. As diferenças, aparentemente económicas, sobre a «valorização» dos terrenos expropriados, nos dois momentos conjunturais acima referidos, aparecem agora como diferenças predominantemente *políticas*, justificando, por isso, o *corte* representado pelas alterações político-urbanísticas surgidas a partir de 1943. Em tais circunstâncias, o segundo momento conjuntural constituiu, antes de mais, o início da *reconciliação* entre o novo «poder municipal» e os interesses dos proprietários fundiários, independentemente da natureza da propriedade a expropriar — ou, melhor, a *adquirir*, uma vez que, tal como já o dissemos, a «grande unanimidade» da generalidade das comissões de expropriação sublinhava sobretudo o «acordo amigável» daquela *transacção comercial*. Paralelamente, também a partir de 1943, o volume de expropriações irá decrescer de uma forma bastante progressiva, sinal de que estava chegando a altura de se *exorcisar* definitivamente o «fantasma» da municipalização/estatização da propriedade privada dos solos de Lisboa.

Fantasma ou não, o que é certo é que, no primeiro momento conjuntural, até 1943, se actuou intensamente na estrutura fundiária de Lisboa, sem que, por isso, se possa concluir sobre uma eventual ruptura do respectivo sistema urbano. Basicamente, tratou-se de uma *outra perequação* dos interesses dominantes, fazendo *pagar* aos proprietários fundiários — sobretudo, como vimos, aos proprietários de terrenos «rústicos», mas administrativamente dependentes do Município de Lisboa — uma parte do *custo económico de um projecto político* que, concebendo a cidade como um território metropolitano — isto é, como um espaço pleno de *produção económica* e de *reprodução social* —, cumpria, assim, uma das condições estruturalmente necessárias ao *modelo político-urbanístico dominante* nos anos iniciais da conjuntura que vimos analisando.

E, se, ao longo daquele período — de 1938 até à morte de Duarte Pacheco, em 1943 —, a atitude dos proprietários fundiários nem sempre foi pacífica (ver cap. 1), resistindo, inclusivamente, em relação ao valor atribuído como indemnização — o que, em muitos casos, era pretexto para, uma vez mais, o ministro/presidente da CML assumir uma atitude «expedita», isto é, paternalista e autoritária...⁶⁹ —, raros serão, contudo, os casos em que seja posto em causa, em termos formais, o próprio *acto* de expropriação⁷⁰, numa atitude de contida(?) resignação, significativa não tanto da eventual fragilidade económica desses proprietários fundiários, mas sobretudo da *dimensão política e ideológica* do projecto metropolitano em curso.

ponto de incluir valores percentuais (obviamente baixos) dos casos «conflituosos», isto é, dos casos em que o proprietário reclamou contra o valor da indemnização proposta. (Recordar que só a partir de 1946 se tornou possível *recorrer* das decisões tomadas pelas «comissões de arbitragem» dos actos de expropriação.)

⁶⁹ Cottinelli Telmo — cuja fidelidade política, ideológica e estética a Duarte Pacheco não será certamente controversa — escrevia, em 1944 (pouco tempo depois, portanto, da morte do ministro), um texto de homenagem ao «grande homem de acção». Entre factos e comentários apologeticos, C. Telmo dá conta, em jeito um tanto anedótico e a propósito das indemnizações, da facilidade com que Duarte Pacheco resolvia as queixas que os ex-proprietários apresentavam. E rematava: «[...] às vezes um toque amigável nas costas tinha o valor de um decreto» (cf. C. Telmo, «Um grande homem de acção», in *Panorama*, n.º 19, 1944).

⁷⁰ É evidente que não seria fácil pôr em causa, formalmente, o próprio acto de expropriação. Contudo, as resistências, nem sempre veladas, dos proprietários, dos promotores e mesmo dos construtores chegaram a ter uma dimensão política importante, mas, significativamente, elas surgirão, sobretudo, depois da morte de Duarte Pacheco!

Além disso, e como suporte dessa mesma dimensão política e ideológica, era um tempo em que a *ética* propalada pelo regime se sintetizava na exemplar afirmação de Salazar:

Nenhuma nação se poderá eximir à autoridade forte; nenhum homem ao dever do trabalho; nenhuma actividade ou riqueza ao critério da sua utilidade social ⁷¹.

Que, mais tarde, a propriedade fundiária urbana entre *plenamente* num *processo especulativo* (ver anexo), é algo que o regime não terá dificuldade em «justificar»! Só que a referida «utilidade social» terá, evidentemente, um outro conteúdo.

Outubro de 1981.

⁷¹ A. de Oliveira Salazar, *Discursos e Notas Políticas*, vol. III (1938-43), Coimbra Editora, 2.ª ed., s. d., p. 349. (Discurso proferido ao microfone da Emissora Nacional em 25 de Junho de 1942: «Defesa económica-defesa moral-defesa política».)

A POLÍTICA FUNDIÁRIA DE LISBOA, 1938-49 — ENTRE A «MUNICIPALIZAÇÃO DOS SOLOS» E A CONSTITUIÇÃO DE UMA «BOLSA DE TERRENOS»

0. Nota explicativa.

- 1.ª Reestruturação fundiária e segregação urbana.
2. Dinâmica aquisitiva e política fundiária.
3. As hastas públicas, o «interesse das praças» e a especulação de terrenos.

Transmiti depois a Duarte Pacheco os resultados da minha análise [...]: a compra ou expropriação pelo Município dos terrenos urbanizáveis, em vez de, como até aí, se deixar os especuladores comprá-los e urbanizá-los [...] E daí por diante, a política de aquisição dos terrenos da Câmara nunca mais foi abandonada, nem deixou de ser a grande fonte de receita municipal para custear as despesas de engrandecimento e do embelezamento de Lisboa.

(Marcelo Caetano, *Minhas Memórias de Salazar*, 1977, p. 170)

Continuaram com absoluta regularidade as hastas públicas para alienação de terrenos municipais com uma feição tal que bem podem classificar-se como sendo a bolsa de alienação de terrenos para construção, em Lisboa. Esse carácter faz por vezes flutuar bastante os valores alcançados, sem que se vislumbre explicação lógica para tão súbitas modificações nos preços de lote para lote que às vezes se verificam em relação ao mesmo local e até no decorrer da mesma praça.

(*Anais do Município de Lisboa*, ano de 1942, CML, p. 75).

0. Nota explicativa

A organização deste anexo — peça fundamental do estudo que o acompanha — procurou sistematizar, em torno de três grandes rubricas, os elementos essenciais de caracterização da *política fundiária de Lisboa* nos anos de 1930-40, ou, mais concretamente, *entre 1938 e 1949*. Um tal período define claramente, tal como procurámos demonstrar no estudo anterior, uma específica conjuntura política e urbanística dos primeiros anos de institucionalização do Estado Novo. E, se, em rigor, a conjuntura deve ficar demarcada pela «ruptura» arquitectónica e urbanística de 1948, razões de operacionalidade analítica — nomeadamente a existência de certos documentos que permitiram uma observação comparativa com os dados recolhidos — levaram-nos a considerar o período de análise até 1949. Tal facto, não contrariando a especificidade dos limites conjunturais, permitindo, inclusivamente, uma melhor ilustração da «viragem» político-urbanística dos anos 50.

Das três rubricas que estruturam o presente anexo, as duas primeiras questionam o que designámos por *projecto de reestruturação fundiária da cidade de Lisboa*, decorrente, fundamentalmente, da *natureza* da intervenção política no território da cidade, intervenção que pressupunha, como julgamos ter demonstrado, uma *intenção* de *municipalização do solo*, pese embora a carga ideológica que, actualmente, uma tal expressão comporta. Ao sublinharmos aquela «intenção», procuramos, desde logo, problematizar os próprios limites do projecto em causa, de cujas vicissitudes várias o estudo anterior procurou dar conta e que este anexo não deixa de ilustrar com alguma veemência. Por outro lado, se alguns daqueles limites estão já inscritos no próprio projecto de reestruturação fundiária — nomeadamente o *potencial especulativo*¹ gerado pelo intenso «movimento de terras» que se irá desenrolar ao longo da conjuntura em análise —, veremos a seguir (através da terceira e conclusiva rubrica deste anexo) que tais limites cedo se constituirão na própria natureza *dominante* da política fundiária de Lisboa, nos inícios da década de 50.

No que se refere às fontes documentais dos elementos informativos compulsados, são de destacar, antes de mais, os *Anais do Município de Lisboa*, cujos volumes consultados datam de 1938 — início de publicação daquelas edições anuais da Câmara Municipal de Lisboa, coincidente, portanto, com as inovações introduzidas na gestão camarária (nomeação de Duarte Pa-

¹ Sobre a noção de *especulação fundiária* (ou imobiliária) que escamoteia a «natureza jurídico-política de um fenómeno económico» — a existência do *tributo fundiário urbano* — subjacente à «situação particular que, no seio da esfera económica e social, é conferida pela disposição jurídica do solo» cf. A. Lipietz, *op. cit.*, p. 105, e também estudo anterior.

checo para presidente da CML) e nas subsequentes medidas de política urbana para a cidade de Lisboa — até 1949, último ano considerado, em termos de recolha de dados. Para além dos *Anais* — cuja importância informativa não parece necessário sublinhar — foram ainda consultadas outras fontes, sempre que julgadas pertinentes em função do objecto específico deste anexo. Metodologicamente, o trabalho realizado baseou-se numa primeira *análise de conteúdo* dos *Anais* — organizada segundo os temas que o próprio projecto de investigação em curso havia suscitado² —, tendo partido, depois, para uma análise quantitativa dos dados recolhidos, utilizando então algumas técnicas elementares de *tratamento estatístico* daqueles elementos.

Como atrás se disse, a organização deste anexo encontra-se *esquemática* em sucessivos itens, relativamente articulados entre si, em cada uma das três rubricas que o estruturaram. Dai que a sua leitura possa vir a ser afectada pelo ritmo, um tanto «sincopado», decorrente da própria lógica de exposição do trabalho efectuado. Em todo o caso, e muito embora se tenha procurado imprimir a este anexo uma certa «autonomia» explicativa, é óbvia a *complementaridade* existente com o estudo que determinou as condições da sua própria realização. É tempo, pois, de iniciarmos a sistematização do projecto de reestruturação fundiária de Lisboa, que, como se verá, foi fortemente determinado, na sua fase inicial, pelo processo de expropriações ou aquisições de propriedades, pelo Município de Lisboa.

1. Reestruturação fundiária e segregação urbana

Numa apreciação global do *processo de expropriações* efectivamente concretizadas no período em análise, dois factos são de assinalar de imediato (ver quadro n.º 1): a importância, em termos de *área expropriada*, que o período de 1935 a 1949 representou como aquisições de propriedades por parte do Município de Lisboa — comparativamente com os vinte anos seguintes significou mais de 70% da área total expropriada — e, segundo facto a sublinhar, dentro do período em análise, os anos de 1938 a 1943 corresponderam a cerca de 70% da área adquirida no período em estudo (até 1949). Além disso, nos quase quarenta anos de expropriação de propriedades de que temos notícia (de 1935 a 1971), cerca de *metade* do total da área adquirida ao longo daqueles anos, pelo Município de Lisboa, concretizou-se entre 1938 e 1943!

Ainda a um nível de observação global, é possível assinalar que aquele período (1938-43) apresenta o valor médio de *propriedades expropriadas* mais elevado (média superior a 19 000 metros quadrados por propriedade), valor que se destaca mesmo ao longo do período em estudo e, de forma incomparavelmente mais elevada, em relação aos valores médios obtidos a partir dos anos 50 (ver quadro n.º 1). Tal facto, dando conta das características dimensionais das propriedades municipalizadas até 1949, permite igualmente verificar que a dimensão média das parcelas expropriadas entre 1938 e 1943 rondou praticamente o *dobro* das que, nos seis anos se-

Propriedades expropriadas pelo Município de Lisboa — 1935-49 e 1950-71

[QUADRO N.º 1]

Períodos	Número de propriedades	Área expropriada (metros quadrados)	Custo de expropriação (escudos)	Preço médio (escudos/metro quadrado)	Ritmo de expropriações (área relativa)		Área média por propriedade expropriada (metros quadrados)
					Nos dois períodos	De 1935 a 1971	
1935-37.....	81 (?)	1 200 924	1 876 810\$00	6\$40	4,2	3,0	14 826,2 (?)
1938-43.....	1 041	19 920 342	150 492 003\$00	7\$60	69,7	49,4	19 135,8
1944-49.....	699	7 454 394	179 118 510\$00	24\$10	26,1	18,5	10 664,4
Total.....	1 740 (a)	28 575 660	331 487 323\$00	11\$60	100,0%	(70,9%)	(16 422,8)
1950-60.....	1 545	5 776 318	583 570 439\$00	101\$00	49,1	14,3	3 738,7
1961-71.....	1 546	5 996 944	1 406 592 428\$00	234\$60	50,9	14,8	3 879,0
Total.....	3 091	11 773 262	1 990 162 867\$00	169\$00	100,0%	(29,1%)	(3 808,9)
Total de expropriações	4 831	40 348 922	2 321 650 190\$00	57\$50		100,0%	

(a) Não inclui as 81 parcelas de 1935-37 por não se ter confirmado essa informação.

Fontes: *Anais do Município de Lisboa*, anos de 1938 a 1949, CML; A. Vasconcelos e Sá, *Expansão e Remodelação de Lisboa*, cit., pp. 12-13; M. Santos Ferreira e C. Leitão Buraca, *Política de Solos [...]*, pp. 45-46.

² Como já se deixou indicado, tanto o estudo anterior como o presente anexo fazem parte de um projecto de investigação — que deverá ser apresentado no ISCTE, como tese de doutoramento — centrado na problemática da política urbana de Lisboa. Os textos aqui apresentados constituem um dos capítulos da primeira parte desse projecto.

guintes (até 1949), acabarão por ser adquiridas pelo Município de Lisboa. (Veremos adiante que essa dimensão elevada se refere, fundamentalmente, a propriedades administrativamente consideradas como «rústicas ou mistas».)

Em termos de *custo de expropriação* por unidade de área adquirida (metros quadrados), as diferenças são evidentes (ver quadro n.º 1), mesmo não entrando com coeficientes correctores da desvalorização da moeda. Segundo os autores do texto que constituiu uma das fontes documentais deste trabalho³, a conversão em dados monetários referentes ao ano de 1971 implica utilizar um coeficiente cujo valor máximo (para o ano de 1939) é de 3,45. Entrando com esse valor máximo, para todo o período em estudo, obtemos um índice (por excesso) de 40\$/metro quadrado para o período de 1935 a 1949, o que, tendo em conta que se trata de um dado já em si empolado, representa *menos de um quarto* do custo unitário de terreno expropriado nos vinte anos seguintes (de 1950 a 1971).

O período de 1938-43 ficou, pois, assinalado, em comparação com os restantes, por uma *intensa expropriação* de propriedades com uma *dimensão média relativamente elevada* e adquiridas através de processos de expropriação efectuados com *custos* unitários proporcionalmente *muito baixos*. Tendo em conta que tais observações são válidas não só em termos proporcionais, mas, desde logo, em relação aos valores absolutos presentes no quadro n.º 1, é possível concluir que naquele período (de 1938 a 1943) esteve em causa um projecto de *municipalização do solo* de Lisboa, cuja dinâmica se manterá ainda nos primeiros anos do período seguinte, até se «inverter» — ou, pelo menos, perdendo completamente aquela natureza «municipalista» —, a partir dos anos 50!

Mas a leitura do quadro n.º 2 especifica, de forma mais sistematizada, algumas das observações anteriores, rompendo, inclusivamente, uma eventual homogeneidade sugerida pela análise global dos períodos estabelecidos no quadro anterior. Com efeito, aquela forte intervenção expropriante, por parte do Município de Lisboa, no período que vimos considerando (de 1938 a 1943) concretizou-se logo nos primeiros anos daquele período, concretamente, entre 1938 e 1940, altura em que, tal como demos conta no estudo anterior, se comemorava o Duplo Centenário da Fundação e da Restauração da Nacionalidade Portuguesa, comemoração fortemente simbolizada na Exposição do Mundo Português. Em nome dos Centenários — mas, realmente, iniciando uma política fundiária que Duarte Pacheco queria que fosse um dos fundamentos do Plano de Urbanização da Cidade — expropriaram-se, então, mais de 1300 hectares de solo lisboeta, valor correspondente a cerca de *metade* de toda a área expropriada até 1949. Além disso, as propriedades expropriadas naqueles três primeiros anos (de 1938 a 1940) apresentam as dimensões médias mais elevadas de todo o período — cerca de *cinco* vezes superiores à dimensão média das expropriações realizadas nos últimos anos daquela conjuntura (1948 e 1949).

Propriedades expropriadas pelo Município de Lisboa — 1938 a 1949

[QUADRO N.º 2]

Anos	Propriedades (número)	Área (metros quadrados)	Custo (escudos)	Preço médio (escudos/metro quadrado)	Área média por propriedade (metros quadrados)	Custo médio das propriedades expropriadas (escudos/propriedade)	Valor relativo de área expropriada (percentagem)
1938	160	4 141 100	17 941 528\$	4330	25 882	111 292\$	15,1
1939	193	6 056 859	38 157 351\$	6330	31 383	197 711\$	22,1
1940	164	3 431 643	27 952 707\$	8520	20 925	171 583\$	12,5
1941	161	1 332 840	12 537 800\$	9640	8 279	77 818\$	4,9
1942	220	3 343 884	24 510 097\$	7330	15 200	110 957\$	12,2
1943	143	1 614 015	29 392 521\$	18520	11 287	205 420\$	5,9
1944	112	1 930 989	22 271 532\$	11550	17 241	198 272\$	7,1
1945	129	2 453 721	19 161 199\$	7580	19 021	148 365\$	9,0
1946	129	1 201 916	28 407 393\$	23560	9 317	219 886\$	4,4
1947	90	599 687	35 142 805\$	58560	6 663	390 464\$	2,2
1948	94	477 005	38 348 712\$	80540	5 075	407 990\$	1,7
1949	145	791 076	35 786 870\$	45320	5 456	246 598\$	2,9
1938-1949	1 740	27 374 736	329 610 513\$	12500	15 733	188 791\$	100,0

Observação: Não se apresentam valores acumulados anualmente (área adquirida pelo Município), uma vez que tal facto não teria significado urbanístico (desde os anos 40 que se verificam hastas públicas de vendas de terrenos municipais), ao contrário do indicado nos *Anais*, que, incorrectamente, referem estes valores como fazendo parte do «património municipal».

Fonte: *Anais do Município de Lisboa*, anos de 1938 a 1949, CML.

³ M. Santos Ferreira e C. Leitão Buraca, «Política de solos na urbanização portuguesa. O caso de Lisboa», in *Revista Municipal*, Lisboa, CML, ano XXXIII, n.ºs 134/135, 1972, p. 43.

Por outro lado, o quadro n.º 2 indicia um elemento novo nas observações que temos vindo a fazer. Realmente, se, em termos urbanísticos, o ano de 1943 (morte de Duarte Pacheco) marca uma mudança na política fundiária e urbana da cidade de Lisboa — mudança que só a partir dos anos 50 se tornará definitiva —, os anos do pós-guerra sugerem observações complementares, acentuando assim, significativamente, o que a «ruptura» de 1943 já prenunciava⁴. Os últimos quatro anos da conjuntura em análise (de 1946 a 1949) marcam, pois, a *transição* urbanística e política do Estado Novo, agora e definitivamente confrontado com uma progressiva resistência dos proprietários fundiários. Acabavam-se, assim, as expropriações de propriedades de dimensão elevada e adquiridas pelo Município de Lisboa a baixo custo de expropriação!

Muito embora a leitura comparada, no que se refere aos custos de expropriação, devesse implicar a introdução de um coeficiente corrector da desvalorização monetária, é possível dar conta, sem essa correcção, do carácter aparentemente «anómalo» dos respectivos valores absolutos presentes no quadro n.º 2. Comparando os primeiros (de 1938 a 1940) com os últimos anos (de 1947 a 1949) da conjuntura em análise, verificamos que, se entre esses dois momentos não se deram alterações significativas, em termos de custos globais de expropriação, já no que diz respeito ao custo médio das propriedades adquiridas, as diferenças são assinaláveis, diferenças que a inflação, só por si, não explica. Para além de uma acentuada diminuição da área média das propriedades expropriadas — o que implicou uma concomitante subida nos custos por unidade de solo apropriado —, é necessário encontrar outra ordem de razões, agora mais de natureza abertamente urbanística, mas que os *Anais do Município* insistem em designar por diferenças «administrativas» entre propriedades «urbanas», «rústicas» ou «mistas»!

A pesquisa de outro tipo de razões levou-nos à construção do quadro n.º 3. Tal quadro sugere diversas leituras, inclusive em termos territoriais, fornecendo um primeiro conjunto de elementos sobre o processo de *segregação urbana* da cidade de Lisboa. Convém começar, por isso, por uma observação sincrónica de cada um dos momentos conjunturais, privilegiando a análise em relação aos locais territorialmente identificáveis⁵. Verifica-se, assim, que, no primeiro período considerado (1938-43), as expropriações incidiram, antes de mais, na zona do Aeroporto e vias de acesso, mas também, embora a uma escala menos intensa, nos bairros de casas económicas e na urbanização da encosta da Ajuda. Ao todo, a «urbanização» desses locais implicou a apropriação de quase metade do total de área expropriada naquele período (que, como vimos atrás, constituiu um período de forte apropriação municipal de solo lisboeta). Em relação às «casas económicas», os 235 hectares de área expropriada, naqueles seis primeiros anos, repartiram-se do seguinte modo: 115,3 hectares no Bairro da Encarnação; 87,2 hectares no Bairro da Madre de Deus; 14,2 hectares em Campolide; 11,5 hectares na zona do Vale Escuro; os restantes 6,8 hectares referem-se ao Alto da Ajuda e ao Bairro do Jacinto⁶ (ver quadro n.º 3).

O carácter «periférico» das expropriações realizadas no período de 1938-43 aparece, então, claramente na listagem dos locais indicados no quadro n.º 3. Com efeito, à excepção da «urbanização de Alfama» — cujo valor de área expropriada não tem significado no conjunto dos perto de 2000 hectares de terreno adquirido pelo Município de Lisboa naqueles anos —, a generalidade das expropriações incidiram em locais exteriores à área «densamente construída» da cidade (ver p. 714), tal como a própria análise cartográfica já havia dado conta. Sabemos agora quais os locais — mas também quais os destinos — que justificaram aquela forte intervenção urbanística na estrutura fundiária de Lisboa. Se, mais tarde, aqueles destinos acabaram por se «enviezar» nos caminhos da *especulação fundiária*, tal facto encontrava-se já inscrito no período seguinte ao que estamos observando, ou seja, é algo que aparece indicado nos próprios dados referentes a 1944-49!

⁴ Ter em atenção que todo o estudo realizado — e, portanto, também este anexo — privilegiou, como objecto de estudo, a análise dos factores internos que determinaram as características da política fundiária de Lisboa no período em causa. A análise dos factores exógenos (nomeadamente os decorrentes da segunda guerra mundial) — que não se minimizam — constituiriam um *outro* estudo, muito embora a sua complementaridade seja evidente.

⁵ Excluiremos, portanto, as «outras aplicações» e os casos referentes aos «arruamentos» — o que não deixará de afectar a análise, dado o «volume» de área envolvida em ambos os momentos conjunturais, admitindo-se, até, que uma eventual informação detalhada sobre as zonas abrangidas por esses «arruamentos» acabaria por reforçar algumas das pistas que vimos abrindo: de notar a diferença, nos dois momentos em análise, da área média das propriedades expropriadas... (ver a seguir uma hipótese explicativa para esta «incógnita»). Igualmente, não entraremos em conta com os elementos informativos referentes ao Parque de Monsanto, não só porque, tal como vimos no estudo anterior, o respectivo processo de expropriações é anterior a 1938 (concretamente inicia-se em 1934) — ver p. 705, em que se destaca o carácter exemplar deste processo —, mas também porque os dados referentes ao período de 1944-49 não oferecem suficiente garantia de veracidade.

⁶ *Anais do Município de Lisboa*, ano de 1943, Lisboa, CML, 1944, p. 132. Adiante, a propósito da análise diacrónica, retomaremos esta questão das «casas económicas». No entanto, é de sublinhar, desde já, que a generalidade desses «bairros económicos» são projectados em zonas exteriores à área «densamente construída»!

Destino das expropriações efectuadas em 1938-43 e 1944-49

[QUADRO N.º 3]

Locais	1938-43				1944-49				1938-49		
	Área expro- priada (metros quadrados)	Área média das propriedades expropriadas (metros quadrados)	Custo médio (escudos/metro quadrado)	Incidência das expropriações (percentagem)	Área expro- priada (metros quadrados)	Área média das propriedades expropriadas (metros quadrados)	Custo médio (escudos/metro quadrado)	Incidência das expropriações (percentagem)	Total da área expropriada (metros quadrados)	1938-43 (percentagem)	1944-49 (percentagem)
Aeroporto e vias de acesso.....	4 466 249	47 013	3\$90	22,4	513 085	25 645	14\$70	6,9	4 979 334	89,7	10,3
Auto-estrada e vias de acesso	129 547	1 542	53\$20	0,7	7 700	856	181\$00	0,1	137 247	94,4	5,6
Avenida de Ceuta.....	103 240	7 942	17\$50	0,5	175 428	8 354	38\$10	2,4	278 668	37,1	62,9
Parque de Monsanto.....	7 603 313	28 265	2\$80	38,2	2 222 963	28 870(c)	3\$00(c)	29,8(c)	9 826 276(c)	77,4	22,6
Bairros de casas económicas	2 352 963	13 523	7\$50	11,8	706 486	7 597	11\$50	9,5	3 059 449	76,9	23,1
Urbanização da encosta da Ajuda	2 196 382	15 148	13\$30	11,0	566 651	26 983(c)	7\$60	7,6	2 763 033	79,5	20,5
Urbanização da encosta de Palhavã	15 800	5 300	54\$10	—	95 921	31 974	31\$80	1,3	111 721	14,1	85,9
Urbanização de Alfama	231	58	388\$30	—	163	54	374\$20	—	394	58,6	41,4
Arruamentos	2 678 751	11 853	19\$20	13,4	2 623 199	7 925	37\$20	35,2	5 301 950	50,5	49,5
Outras aplicações	373 966(a)	13 356	9\$70	2,0	362 645(b)	8 845	23\$20	4,9	736 611	50,8	49,2
Totais.....	19 920 342	19 136	7\$60	100,0	7 275 876	—	—	—	27 196 218	73,2	26,8
Urbanização do Sítio de Alvalade.....	—	—	—	—	117 605	6 918	42\$80	1,6	—	—	—
Urbanização da Estrada de Benfica e Circunvalação.....	—	—	—	—	54 097	27 049	13\$90	0,7	—	—	—
Baixa, Restauradores, São Bento, etc.....	—	—	—	—	5 783	129	4 306\$50(d)	—	—	—	—
Mercados	—	—	—	—	2 569	161	1 775\$80	—	—	—	—
Totais	19 920 342	—	—	—	7 454 295	—	—	100,0	27 374 736	—	—

(a) Inclui Hospital-Sanatório, Matadouro, edifícios universitários, entre outros.

(b) Inclui Avenida Marginal Oriental, Rua do Tenente Valadim, Largo de 28 de Janeiro, entre outros.

(c) Dados empolados e/ou de valor não confirmado.

(d) A «remodelação da Baixa» implicou um custo médio de 5078\$/metro quadrado e a «urbanização dos Restauradores e Largo de D. João da Câmara» um preço médio de 7375\$/metro quadrado.

Fontes: *Anais do Município de Lisboa*, anos de 1938 a 1949, CML.

Sobre o período de 1938-43 é ainda de destacar, no seguimento das observações anteriores, tanto a dimensão média das propriedades expropriadas — que atinge o valor máximo nos terrenos do (então) projectado aeroporto da cidade (propriedades adquiridas pelo Município de Lisboa, com uma área média de 4,7 hectares!) —, como o baixo custo de expropriação (por metro quadrado), em que o único valor «anómalo» se refere ao único local situado em plena área «densamente construída» (Alfama). Uma vez mais, não parece necessário entrar com coeficientes de (des)valorização monetária, para dar conta das importâncias irrisórias que estiveram na origem da maior *reserva de terrenos* que a CML alguma vez possuiu! No final deste anexo (a propósito da venda de terrenos municipais) será então evidente a afirmação de M. Caetano, quando considerava aquele *negócio* como «a grande fonte de receita municipal»!⁷

Em termos de análise sincrónica do período que estamos observando (1938-43), aquela «reserva de terrenos» deveria vir a funcionar — independentemente das aplicações «oficiais» a que se destinavam — como base de *reestruturação fundiária* da estrutura urbana de Lisboa (adiante, no cap. 2 deste anexo, retomaremos este ponto, articulando-o então com o projecto urbanístico subjacente à «dinâmica aquisitiva» de terrenos por parte do Município de Lisboa). Mas, se aquela reestruturação fundiária acabou por ter uma *natureza* diferente da que estava projectada, também é um facto que alguns dos pressupostos iniciais desse projecto político e urbanístico *se mantiveram* a partir de então, tendo-se acentuado, contudo, no período do pós-guerra e, muito em particular, a partir dos anos 50.

Referimo-nos a uma visão da cidade, cuja monumentalidade urbanística «escondia» uma organização social do espaço fortemente marcada por um processo de *segregação urbana*. Assim, se o Parque de Monsanto — justificado como futuro «pulmão» de Lisboa — funcionava, antes de mais, como a componente urbana de *transição* entre a cidade e a sua periferia rica, «protegendo» uma expansão privilegiada para ocidente, a auto-estrada e as suas vias complementares, respondendo e estimulando a utilização do automóvel, permitia um fácil acesso a toda a Costa do Sol⁸, cuja distância física deveria acompanhar a respectiva *distância social*! Por outro lado, na malha propriamente urbana da cidade, a «urbanização da encosta da Ajuda» cedo se constituirá, ao menos parcialmente, em um dos *parques residenciais* da média e alta burguesia lisboeta. Que a expansão metropolitana dos anos 60 tenha acabado por «encurrular» algumas daquelas zonas em autênticos «guetos das classes altas» é algo dificilmente imaginável nos «bons velhos» tempos do urbanismo fascista!

O período de 1944-49 irá, pois, ratificar, no território urbano, algumas das características segregadoras, lançadas já nos anos anteriores. Em termos propriamente fundiários, o quadro n.º 3 continua a ilustrar as mudanças políticas desencadeadas a partir de 1944, agora acrescentando novos elementos. Um facto significativamente diferente, destacado no quadro, tem a ver com as expropriações incidentes na área «densamente construída» de Lisboa. Iniciava-se então a urbanização do Sítio de Alvalade (ver adiante), ao mesmo tempo que o Município actuava, embora a uma escala territorial obviamente limitada, no «casco urbano» da cidade (Baixa e Restauradores, entre outras). Não era, certamente, a primeira vez que a Câmara de Lisboa intervinha no seu território «propriamente urbano»⁹. Simplesmente, o *signal* estava dado, agora *centralizando* ainda mais as preocupações urbanísticas do Município, para o qual a cidade passava a ser, fundamentalmente, o seu centro urbano. É certo que continuaram as expropriações em terrenos «periféricos», embora a um ritmo e com uma dimensão incomparavelmente menores que no período anterior. Contudo, algo de novo estava em curso: a «monumentalidade urbanística» — projectada em termos metropolitanos, como vimos — regressava agora às suas «origens» urbanas. A capital do Império limitava-se, assim, a assumir o estatuto correspondente ao Portugal dos Pequeninos!

Resta-nos ainda, numa perspectiva sincrónica do período de 1944-49, a «incógnita» das expropriações genericamente referidas por *arruamentos*. Os valores territoriais envolvidos impedem a sua minimização, uma vez que, para além do Parque de Monsanto, constituiu um dos «locais» de expropriação abrangendo mais de 35% do total de área adquirida naqueles seis anos. Os *Anais do Município de Lisboa* são omissos na listagem detalhada dos destinos efectivos daqueles 530 hectares de «arruamentos» expropriados entre 1938 e 1949. Resta-nos formular uma hipótese, baseada na publicação de um diploma, em 1944, que, a propósito das expro-

⁷ Cf. M. Caetano, *Minhas Memórias de Salazar*, Lisboa, Verbo Editora, 1977, p. 170.

⁸ Recordar que tanto o Plano da Costa do Sol como o Plano de Urbanização de Lisboa são do mesmo autor (E. Gröer) e que ambos os projectos foram encomendados por Duarte Pacheco (nos finais dos anos 30), imprimindo, assim, a ambos os Planos as mesmas *linhas de força político-urbanística* (ver F. Gonçalves, «Urbanística à Duarte Pacheco», in *Arquitectura*, n.º 142, Julho de 1981, pp. 20-37).

⁹ Tal como referimos no estudo anterior, as Comemorações do Duplo Centenário (nomeadamente a Exposição do Mundo Português) implicaram, entre 1938 e 1940, diversas intervenções urbanísticas na cidade de Lisboa, em especial na zona dos Jerónimos — local escolhido para a Exposição —, mas também no Castelo de São Jorge e terrenos contíguos, entre outros casos relativamente pontuais.

priações de faixas marginais aos arruamentos, altera o estabelecido pela lei de 1912 — que admitia a sua aquisição na largura máxima de 50 metros —, agora deixando de fazer quaisquer restrições na área a expropriar¹⁰. Uma análise mais pormenorizada dos Arquivos da CML (consultando, inclusivamente, os 1740 processos individuais de expropriação e os 1177 processos correspondentes ao mesmo número de lotes de terreno vendidos em hastas públicas!) haveria de dar conta, certamente, das áreas que, tendo sido expropriadas naquele período, como «arruamentos», constituem, hoje, no território da cidade, um dos *fundamentos* da política de especulação fundiária, em que a Câmara de Lisboa foi, naqueles tempos, uma das primeiras a dar o exemplo!

Diacronicamente, a análise comparativa entre os períodos de 1938-43 e 1944-49 impõe-nos algumas limitações na apreciação de certos indicadores, referidos no quadro n.º 3. E não só os que implicam correcção no que diz respeito aos custos «reais». Também é de admitir que, numa perspectiva urbanística, os terrenos expropriados no período final (1944-49) correspondam, em alguns casos, às áreas necessárias à respectiva urbanização, pelo que não é pertinente estabelecer relações de proporcionalidade entre as áreas adquiridas nos dois momentos pelo Município de Lisboa. Centremos, então, a análise numa das situações exemplares anteriormente referidas: as expropriações referentes aos *bairros de casas económicas*. Desde logo, uma primeira verificação: os terrenos expropriados para a construção de «casas económicas», no primeiro período (1938-43) foi superior ao *triplo* da área adquirida, com a mesma finalidade, nos cinco anos seguintes (1944-49), apresentando, assim, uma proporcionalidade, nos dois momentos em análise, de 77% e 23% respectivamente.

Significativamente, aquela proporcionalidade está muito próxima da relação global entre os dois períodos considerados (73% e 27%), enquanto, pelo contrário, no item referente aos «arruamentos», os respectivos valores são, praticamente, coincidentes (51% e 49%). Muito embora não faça parte do objecto deste anexo analisar a política habitacional do Estado Novo nos anos de 1930-40, não é possível evitar um apontamento a propósito das expropriações de terrenos para a construção da chamada «habitação social»¹¹. Sabe-se que o Estado Novo, sobretudo a partir de 1932, procurou diminuir os custos da reprodução social da força de trabalho através da política de «obras públicas», mantendo, contudo, os salários a níveis extremamente baixos¹². Por outro lado, a política fundiária de Lisboa, desencadeada a partir de 1938 por Duarte Pacheco, representou, como vimos, um progressivo controlo dos «usos do solo» da cidade, permitindo, inclusivamente, que entre 1938 e 1940 tivessem diminuído os valores das rendas do alojamento em Lisboa.

A política das «casas económicas» aparece, assim, a partir de 1938, como algo relativamente exequível — uma vez que, no caso da construção, o seu custo deixava de estar sujeito, pelo menos parcialmente, a esse «custo» artificial do tributo fundiário¹³ —, destacando-se, contudo, o papel a representar no processo de reprodução da força de trabalho. No entanto, a carência de materiais de construção e/ou o forte agravamento dos seus custos — incluindo os da força de trabalho, cujo poder reivindicativo aumentava à medida que cresciam as expectativas da «democratização» do regime, sobretudo a partir de 1945, com a derrota do fascismo na segunda guerra mundial — constituíram alguns dos factores que, numa situação política e ideológica conjunturalmente diferente, haveriam de *economizar* a política das «rendas módicas»¹⁴, agora definitivamente reduzida ao estrito e (estrito) *discurso* dominante do salazarismo! A urbanização do Sítio de Alvalade¹⁵ — que procurava «conciliar» as diversas políticas habitacionais, de

¹⁰ Cf. *Boletim da Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização*, Ministério das Obras Públicas e Comunicações, vol. I, 1945-46, p. 100.

¹¹ Ver estudo anterior. Em termos bibliográficos, é de destacar um dos trabalhos que melhor recensam criticamente a situação da «habitação social» em Portugal: F. Gonçalves, «A mitologia da habitação social. O caso português», in *Cidade-Campo*, n.º 1, Fevereiro de 1978, pp. 21-83.

¹² Sublinhe-se, como extremamente significativo, o facto de, em 1953, o Estado Novo (isto é, o Ministério das Obras Públicas e o Comissariado do Desemprego) comemorarem «25 anos de valorização regional», com uma publicação cujo título — *Mais Melhoramentos, mais Trabalho* — é bem o símbolo (ou o réquiem...) de uma época, cujo *apogeu* já tinha ficado para trás! (Cf. N. Teotónio Pereira e J. Manuel Fernandes, «A arquitectura do fascismo em Portugal», in *Arquitectura*, n.º 142, Julho de 1981, pp. 38-49.)

¹³ Ver pp. 711-714 e 719-721.

¹⁴ A situação no pós-guerra era tal que, em 1947, a CML decidiu suspender as hastas públicas para a venda de terrenos municipais (Alvalade), aguardando «providências indispensáveis para combater a tendência para a alta de preços da mão-de-obra e materiais, que começa a comprometer a solução das rendas módicas» (cf. *Anais do Município de Lisboa*, ano de 1946, CML, 1947, p. 11).

¹⁵ Na pesquisa em curso, a análise sociurbanística do processo de urbanização do Sítio de Alvalade (que, à semelhança do estudo anterior, constituirá um outro capítulo desse trabalho) é construída tendo em conta o seu carácter *paradigmático* na própria caracterização do planeamento urbano de Lisboa ao longo do período em estudo (1932-48).

acordo com os estratos sociais da classe operária e da pequena burguesia urbana, sendo projectada ainda no tempo de Duarte Pacheco, mas somente regulamentada a partir de um diploma aprovado nos finais de 1945 —, uma tal urbanização, dizíamos, constituiu, assim, uma situação *emblemática* das contradições políticas e económicas que se acentuaram entre os dois momentos conjunturais que vimos analisando. Num tal contexto, a diferença de valores entre aqueles dois momentos, no que se refere aos «bairros de casas económicas» (ver quadro n.º 3), é ainda o *signal* dos «novos tempos» que estavam chegando, no dealbar dos anos 50.

2. Dinâmica aquisitiva e política fundiária

As observações anteriores fundamentaram-se, em grande parte, no «corte estrutural» determinado pela análise do processo de expropriações efectivamente concretizadas — que os *Anais do Município de Lisboa* designam erradamente, como veremos, por «património municipal» — entre 1938 e 1949. É certo que informações complementares, para além da «linguagem dos números», tenderam a romper um certo esquematismo da análise precedente. O que se segue situa-se ainda nessa mesma linha de superação daquela visão estrutural, procurando obter agora um «retrato em movimento» dessa espectacular operação urbanística que, intervindo no território da cidade, determinou e qualificou a *política fundiária* de Lisboa, desde meados dos anos 30 até aos inícios da década de 50.

Partimos, assim, de um indicador, aparentemente insignificante, construído sobre os valores referentes aos processos *previstos* de expropriação (que só parcialmente serão concretizados) ao longo da conjuntura em estudo, valores esses que, obviamente, não coincidem com os dados analisados anteriormente. Isto significa que estamos agora perante valores de expropriação «não reais», em termos de efectiva alteração da estrutura fundiária de Lisboa, mas que indicam a *vontade política* de intervir territorialmente nessa mesma área concelhia. Curiosamente, a principal fonte documental consultada — *Anais do Município de Lisboa* — é a mesma que, ano após ano, foi publicando os dados do «património» fundiário do concelho; só que, na orgânica dessas publicações anuais, tais dados aparecem segundo itens diferentes, a que correspondiam, logicamente, explicações (políticas) diferentes, justificando, umas vezes, o «aumento de encargos» do Município, outras o «acordo amigável» conseguido nas expropriações, mas *sempre* dissolvendo aquela informação em nome dos «superiores interesses» da cidade de Lisboa, capital do Império Português!

Diga-se, desde já, que os valores *intencionados* de expropriação de propriedades, por parte do Município, entre 1938 e 1949 vêm *reforçar* algumas das (hipó)teses anteriormente enunciadas, qualificando, agora em termos mais explícitos, a política fundiária de Lisboa na conjuntura em estudo. Observemos o quadro n.º 4. Numa apreciação global dos valores apresentados no período em causa, a primeira verificação é aparentemente paradoxal em relação ao que acabámos de afirmar: ao fim e ao cabo, a diferença de valores entre a área efectivamente expropriada e a que estava prevista é mínima (inferior a 1% de diferença positiva). Uma tal verificação global é, contudo, ilusória em relação às diferenças existentes ao longo da conjuntura em análise, diferenças assinaláveis anualmente e/ou nos dois períodos que temos vindo a considerar como política e urbanisticamente distintos.

Previsões de área a expropriar — 1938-49

[QUADRO N.º 4]

Anos	Propriedades	Área (metros quadrados)	Valores relativos (percentagem)		Diferença de área expropriada (concretizada-prevista) nos períodos 1938-1943 e 1944-1949		Períodos
			Anuais	Acumulados	Metros quadrados	Percentagem	
1938 ...	291	8 665 182	31,8%	31,8			
1939 ...	227	4 265 769	15,6%	47,4			
1940 ...	380	2 408 770	9,1%	56,5			
1941 ...	215	1 825 708	6,7%	63,2			
1942 ...	130	2 432 690	9,0%	72,2			
1943 ...	177	3 197 000	11,8%	84,0	—2 874 777	—15%	(1938-43)
1944 ...	73	847 735	3,1%	87,1			
1945 ...	77	933 365	3,4%	90,5			
1946 ...	171	875 431	3,2%	93,7			
1947 ...	149	677 806	2,5%	96,2			
1948 ...	147	786 551	2,9%	99,1			
1949 ...	204	244 357	0,9%	100,0	+ 3 089 149	+ 42%	(1944-49)
1938-49	2241	27 160 364	100,0%	—	+ 214 372	+ 0,8%	(1938-49)

Fonte: *Anais do Município de Lisboa*, anos de 1938 a 1949, CML.

Desde logo, aquela verificação global, assinalando uma quase coincidência entre os valores previstos e os concretizados em termos de área expropriada, desaparece quando se analisa cada um dos períodos indicados: assim, entre 1938 e 1943, a área realmente apropriada pelo Município de Lisboa foi inferior a 15% (correspondente a cerca de 288 hectares) da que estava projectada, invertendo-se uma tal situação quando se analisam os dados do período seguinte, 1944 a 1949, em que se expropriou mais de 42% (cerca de 309 hectares) do que estava previsto. De notar que, embora os valores relativos apresentem uma diferença bastante assinalável entre aqueles dois períodos, em termos absolutos as diferenças são mínimas (cerca de 20 hectares). Só que estamos perante uma situação em que no primeiro período (1938-43) não se expropriou, realmente, toda a área que estava prevista e no segundo momento conjuntural (1944-49), pelo contrário, o Município de Lisboa teve de se apropriar de uma área (quantitativamente semelhante à anterior) que não constava dos seus projectos fundiários.

Para sairmos do aparente paradoxo é necessário regressar ao quadro n.º 4. Uma leitura mais atenta dos valores aí indicados permite-nos, de imediato, estabelecer um «corte» em 1943, separando assim, de um lado, o período em que, desde 1938, as áreas previstas de expropriação, em cada um desses anos, foram superiores a 180 hectares — com um valor máximo, precisamente em 1938, de 870 hectares de área projectada — e, do outro, o período que começa em 1944 (terminando em 1949), em que nenhum ano apresentou uma previsão de área a expropriar superior aos 100 hectares — curiosamente, o valor mais baixo (menos de 25 hectares) coincide com o último ano da conjuntura (1949). E mais, até àquele ano de *corte* (1943), o total de área a expropriar representou cerca de 84% de toda a área que o Município de Lisboa projectou adquirir até 1949!

Percebe-se agora que as diferenças de valor relativo, entre os períodos que temos vindo a considerar, «escondiam» algo que a dinâmica aquisitiva de propriedades, desencadeada logo em 1938, permite dar conta. Com efeito — e tal como já havíamos detectado a partir da análise das expropriações realmente concretizadas (ver atrás) —, cerca de um terço de toda a área a expropriar, desde 1938 até 1949, é projectada naquele primeiro ano de preparação das Comemorações Centenárias, de tal forma que, aquando da Exposição do Mundo Português (1940), a área com projecto de expropriação já representava mais de metade (57%) da área a apropriar pelo Município até ao final da conjuntura (1949). Que aquela dinâmica aquisitiva era suficientemente importante para persistir para além de 1943 — embora mudando qualitativamente a natureza da apropriação municipal — prova-o o facto de, no período seguinte, ter sido adquirida a quase totalidade de área com projecto de expropriação lançado no ano anterior!

É possível, assim, «corrigir» os dados de expropriação de propriedades, apresentados no quadro n.º 2. Se, no que diz respeito à reestruturação fundiária, a conjuntura em análise (1938-49) dava conta de uma *clivagem* a partir de 1943 — sublinhando-se então os 70% de área efectivamente expropriada até ao final daquele ano —, as observações atrás referidas situam mais correctamente o corte que o ano de 1943 representou, pois que, no período seguinte, o Município se limitou a projectar somente 16% (e já não os restantes 30%) da área total a expropriar ao longo da conjuntura. Se este último período apresentou ainda valores aquisitivos de propriedades com algum significado urbanístico, isso deve-se, em parte, à dinâmica fundiária desencadeada no período anterior, que obrigou o Município de Lisboa a vincular-se a certos compromissos criados até então. Por isso, temos vindo a caracterizar este último período (1944-49) como os anos da *transição urbanística* entre uma política fundiária fortemente dominada por uma vontade de municipalização dos solos e uma dimensão especulativa que, embora presente em toda a conjuntura, se irá acentuar, sobretudo, depois de 1943, assumindo-se plenamente a partir dos anos 50!

Em certa medida, o quadro n.º 5 completa o «retrato em movimento» daquela política fundiária, distinguindo agora, a partir de uma «tipologia» oficial (de base administrativa), os terrenos a expropriar segundo uma suposta natureza «urbana», «rústica» ou «mista» dos solos de Lisboa. Sem questionar, neste momento, uma tal «tipologia»¹⁶, interessa-nos antes destacar, a partir do quadro n.º 5, a forte componente *rústica* dos terrenos com projecto de expropriação de 1938 a 1943 (85%), enquanto, no que se refere aos terrenos «urbanos», não se verificam diferenças significativas entre os dois períodos conjunturais (53% e 47%, respectivamente). Por outro lado, existe um paralelismo muito nítido entre as previsões de área a expropriar ao longo daquela conjuntura e a componente «rústica» desses mesmos terrenos. Uma tal homogeneidade, em termos de intenção político-urbanística, desaparece, contudo, quando introduzimos as correcções atrás referidas. A partir desta nova visão do projecto de reestruturação fundiária de Lisboa, nos anos de 1930-40, é possível entender o significado de um valor, aparentemente anómalo, presente no quadro n.º 5: no último ano (1949) da conjuntura em análise, os terrenos «urbanos» com projecto de expropriação atingem um índice muito elevado (41%), comparativamente com os denominados terrenos «rústicos», que até então tinham um peso dominant

(entre 81% e 99%) em todos os restantes anos considerados. O *simbolismo* daquele dado, anunciando, ele também, os «novos tempos» urbanísticos da década de 50, aparece agora com bastante evidência!

Previsões de área a expropriar segundo a tipologia oficial

[QUADRO N.º 5]

Anos	Total da área prevista			Área rústica ou mista			Área urbana		
	Valor (metros quadrados)	Porcentagem		Valor (metros quadrados)	Porcentagem		Valor (metros quadrados)	Porcentagem	
		Anual	Período		Anual	Período		Anual	Período
1938 ...	8 665 182	—	31,8	—	—	33,1 (a)	—	—	—
1939 ...	4 265 769	(100)	15,6	4 128 862	96,8	15,8	136 906	3,2	14,1
1940 ...	2 408 217	(100)	9,1	2 169 814	90,1	8,3	238 403	9,9	24,6
1941 ...	1 825 708	(100)	6,7	1 791 975	98,2	6,8	33 732	1,8	3,5
1942 ...	2 432 690	(100)	9,0	2 374 532	97,7	9,1	55 159	2,3	5,7
1943 ...	3 179 000	(100)	11,8	3 152 674	98,6	12,0	44 326	1,4	4,6
1938-43	22 794 566	(100)	84,0	22 283 040	97,8	85,1	511 526	2,2	52,8
1944 ...	847 735	(100)	3,1	758 549	89,5	2,9	89 186	10,5	9,2
1945 ...	933 365	(100)	3,4	920 767	98,6	3,5	12 599	1,4	1,3
1946 ...	875 431	(100)	3,2	786 279	89,8	3,0	89 152	10,2	9,2
1947 ...	677 806	(100)	2,5	550 278	81,2	2,1	127 528	18,8	13,2
1948 ...	788 551	(100)	2,9	748 884	95,2	2,9	37 667	4,8	3,9
1949 ...	244 357	(100)	0,9	143 550	58,7	0,6	100 807	41,3	10,4
1944-49.	4 367 245	(100)	16,0	3 910 306	89,5	14,9	456 939	10,5	47,2
1938-49	27 161 811	(100)	(100%)	26 193 346	96,4	(100%)	968 465	3,6	(100%)

(a) Não há informação segundo a tipologia oficial. Dado obtido por diferença dos restantes.

Fonte: *Anais do Município de Lisboa*, anos de 1938 a 1949, CML.

É tempo de sistematizarmos o percurso realizado. Do ponto de vista do projecto de reestruturação fundiária, lançado sobretudo a partir de 1938 — em que, como vimos, as Comemorações Centenárias representaram o grande *álibi* político-urbanístico —, o ano de 1943 (morte de Duarte Pacheco) representou o momento de *viragem* da política fundiária de Lisboa, dominantemente marcada, até então, por uma intensa e extensa apropriação municipal de terrenos situados na respectiva área concelhia, mas, na generalidade, exteriores à zona densamente edificada da cidade. Uma tal política fundiária, orientando-se no sentido da municipalização de amplas «reservas de terrenos» (adquiridas a baixos custos de expropriação), constituía o fundamento e a condição prévia para concretizar o (longamente adiado) *plano director* do processo de urbanização e de expansão da cidade de Lisboa. Não era propriamente uma visão «municipalista» — no sentido de, tendencialmente, eliminar a propriedade privada do solo — e as hastas públicas de terrenos pertencentes ao Município (ver a seguir) realizadas desde o primeiro momento dessas intervenções urbanísticas constituem uma prova *a contrario* sobre a natureza do projecto de reestruturação fundiária de Lisboa.

Tratava-se, antes e fundamentalmente, de um processo de acentuado controlo fundiário dos *usos do solo*, determinando para cada área e para cada lote as características urbanísticas respectivas. Num tal contexto, não era, obviamente, a natureza de propriedade que se controlava, mas sobretudo a sua aplicação e, no limite, a própria *forma urbana* requerida para a capital do Império. A partir de 1944, e até ao final da conjuntura (em rigor, ela termina em 1948) ¹⁷, será o período da progressiva *inversão* da natureza político-urbanística do processo desencadeado anteriormente, preparando o *terreno* para uma especulação fundiária menos «envergonhada», mas mais promissora, do que os anos de transição haviam permitido. Por isso, esta componente especulativa — teoricamente traduzível numa «*liberalização*» do *tributo fundiário* — será também um elemento caracterizador da «má consciência» político-urbanística dos últimos anos da conjuntura. É o que veremos a seguir.

3. As hastas públicas, o «interesse das praças» e a especulação de terrenos

Ainda que de uma forma um tanto esquematizada, pode-se admitir que as conclusões essenciais sobre a política fundiária de Lisboa nos anos de 1930-40 se encontram enunciadas nas páginas anteriores. Mas terminar aqui este anexo poderia deixar, daquele período, uma imagem exclusivamente *afirmativa* — os dados entretanto analisados referem-se, na totalidade, a operações urbanísticas de aquisição e/ou de expropriação de propriedades —, acentuando, assim, o

¹⁷ Ver «Nota introdutória».

carácter *positivo* da intervenção do Município de Lisboa, na estrutura fundiária da cidade. Como reflexo de uma tal imagem, poderia surgir uma visão insinuantemente normativa, separando os que defendiam os «superiores interesses» da capital do Império daqueles para quem o espaço urbano era, antes de mais, um *espaço de negócio* e um *lugar* de especulação fundiária e de rendabilização imobiliária.

Já atrás o dissemos: a intensa actividade expropriante, presente em toda a conjuntura — mas sobretudo, é certo, nos primeiros anos até 1943 —, permitiu, fundamentalmente, um *controlo*, de início bastante acentuado, sobre as formas de apropriação dos *tributos fundiários* — ou, numa linguagem teoricamente discutível, das «rendas fundiárias urbanas» —, não exercendo, em nenhum momento, uma ruptura no sistema urbano dominante. É possível, sim, dar conta de dois momentos, urbanisticamente distintos, definindo, eles também, dois *regimes urbanos* politicamente diferenciados, mas relevando, em ambos os casos, de uma mesma estrutura fundiária. Que o primeiro momento conjuntural continha, nos seus pressupostos, um *projecto* de reestruturação fundiária, é algo que não contraria o que acabámos de afirmar e cujos limites e contradições procurámos dar conta no estudo anterior, de que este anexo faz parte. Tomemos, então, este capítulo final como o reverso da *mesma* «medalha», completando, assim, o «retrato em movimento» da política fundiária de Lisboa na conjuntura abordada.

Conquanto a alienação do património fundiário do Município de Lisboa se venha a acen-tuar, sobretudo a partir dos finais da conjuntura em análise (1948-49), a venda de terrenos municipais verifica-se desde 1938, tendo a Câmara definido, nessa altura, uma política de solos com vista a «provocar a baixa do preço dos terrenos, de modo a, concomitantemente, fazer bai-xar os alugueres das habitações, estimular a compra de lotes maiores, sem aumento da área edifi-cada, deixando portanto maiores espaços livres para logradouros, exigir que quem adquire o terreno o faça com o fim de construir de seguida, e não com intuítos de especulação, facilitar o pagamento a prazo longo, sem juros», num conjunto de medidas, cujos resultados, no dizer ainda do presidente substituído da CML, «começavam já a manifestar-se»¹⁸. Curiosamente, se-rá o mesmo dirigente da edilidade lisboeta que, anos mais tarde, irá considerar «as hastas públi-cas para alienação de terrenos com uma feição tal que bem pode classificar-se como sendo a bolsa de terrenos para construção em Lisboa»¹⁹. Estava, assim, lançada a primeira «pedra» do que viria a ser o imponente «bloco especulativo», em que a Câmara de Lisboa se constituirá nú-ma das principais entidades promotoras!

Começemos por observar o levantamento das hastas públicas e dos lotes vendidos de 1938 a 1949 (ver quadro n.º 6). Como primeira verificação, aquele quadro de valores absolutos apre-senta um primeiro «corte» no ano de 1940: até esse ano verificou-se o menor número de lotes vendidos, a que corresponderam áreas alienadas relativamente baixas e, concomitantemente, importâncias pouco significativas nas vendas totais desses anos. Também em 1943 — no segui-

Venda de terrenos municipais (lotes vendidos em hasta pública, áreas alienadas, área média por lote e preço médio por metro quadrado, em 1938-49)

[QUADRO N.º 6]

Anos	Núme-ro de lotes	Arrema-tantes	Áreas (metros quadrados)	Importâncias (escudos)	Áreas médias por lote (metros quadrados)	Preço médio (escudos/ /metro quadrado)	Custo médio de cada lote
1938	33	33	11 006,3	2 821 120\$00	333,5	256\$30	85 488\$50
1939	23	23	6 858,6	1 189 090\$00	298,2	173\$40	51 699\$80
1940	33	33	11 989,3	2 212 640\$00	363,3	184\$60	67 050\$00
1941	74	71	43 502,2	12 309 120\$00	612,7	283\$00	173 394\$10
1942	55	53	48 542,7	11 595 860\$00	915,9	239\$00	218 900\$00
1943	36	35	28 248,7	7 954 280\$00	784,7	281\$60	220 971\$50
1944	97	94	96 394,5	21 348 102\$00	993,8	221\$60	220 226\$10
1945	82	—	83 996,2	20 430 938\$00	1024,3	240\$20	246 036\$90
1946	61	—	49 442,9	22 043 787\$00	810,5	445\$90	361 402\$80
1947	82	—	99 646,6	30 520 842\$60	1215,2	306\$30	372 215\$80
1948	322	—	275 686,5	67 644 029\$00	856,2	245\$40	210 111\$50
1949	279	—	174 002,7	53 300 255\$00	623,7	306\$30	191 039\$30
1938-49	1177	—	929 319,0	253 370 000\$00	788,6	272\$60	—

Fonte: *Anais do Município de Lisboa*, anos de 1938 a 1949, CML.

¹⁸ *Anais do Município de Lisboa*, ano de 1938, CML, 1939, p. 18. Recordar que Duarte Pacheco havia assumido a presidência da Câmara em Janeiro de 1938. Contudo, em Maio desse ano regressa ao Ministério das Obras Públicas, passando então a presidente efectivo da CML. Como é óbvio, uma tal acumulação de car-gos implicou, para o ministro/presidente, um reforço do poder, que *efectivamente* já tinha, sobre os destinos da capital do Império.

¹⁹ *Ibid.*, ano de 1942, CML, 1943, p. 75.

mento das hipóteses anteriormente explicitadas — se verifica um novo «corte», uma vez que o ano de 1944 regista um valor de terrenos alienados superior ao triplo da área vendida no ano anterior. Finalmente, observemos ainda a enorme distância a que se encontram os dados referentes aos anos de 1948-49 (últimos da conjuntura em análise), comparativamente com os dos anos anteriores. Os valores médios apresentados naquele quadro acompanham, na generalidade, as diferenças já assinaladas, com alguns casos «anómalos», relativamente pontuais, a exigirem outras formas de aproximação analítica.

Reagrupemos os dados segundo os períodos que as observações anteriores suscitaram (ver quadro n.º 7). Os «cortes» assinalados são agora mais nítidos, sobretudo no que se refere ao número de lotes de terreno vendidos e à respectiva área municipal alienada. E, se os dois períodos (1938-43 e 1944-49) que, desde o início, temos vindo a demarcar — rompendo uma homogeneidade político-urbanística, eventualmente vigente ao longo daqueles anos — continuam mantendo diferenças, quantitativamente significativas entre si, é possível decompor agora toda aquela conjuntura em *quatro* grandes momentos que, historicamente, representaram uma *progressiva alienação do património fundiário municipal*: assim, os anos de 1938-40 apresentam, obviamente, os valores relativos mais baixos (3,2% da área alienada em toda a conjuntura), em contraponto, portanto, e tal como vimos atrás, com o momento da actividade expropriante do Município, de maior intensidade; os anos seguintes, 1941-43, apresentam já um aumento relativo de terrenos municipais vendidos (12,9%), mas longe ainda dos valores incidentes no período seguinte; a partir de 1944, os últimos anos em análise (1948-49) indiciam claramente — nesses dois anos alienou-se cerca de *metade* do total de terrenos vendidos desde 1938 — não só o final da conjuntura, mas também, e sobretudo, o início de uma «nova» época urbanística, agora decididamente virada, utilizando a expressão de M. Caetano, para aquela «grande fonte de receita municipal».

Venda de terrenos municipais (1938-40, 1941-43, 1944-47, 1948-49)

[QUADRO N.º 7]

Anos	Lotes vendidos		Áreas alienadas (metros quadrados)		Vendas (mil escudos)		Área média por lote (metros quadrados)	Preço médio (escudos/metro quadrado)	Custo médio dos lotes (escudos)
	Número	Percentagem	Número	Percentagem	Número	Percentagem			
1938-40	89	7,5	29 854	3,2	6 223	2,5	335,4	208\$50	69 931\$
1941-43	165	14,1	120 294	12,9	31 859	12,6	729,1	264\$80	193 066\$
1938-43	(254)	(21,6)	(150 148)	(16,1)	(38 082)	(15,1)	591,1	253\$60	149 903\$
1944-47	322	27,3	329 481	35,5	94 344	37,2	1023,2	286\$30	292 942\$
1948-49	601	51,1	449 690	48,4	120 944	47,7	748,2	268\$90	201 191\$
1944-49	(923)	(78,4)	(779 171)	(83,9)	(215 288)	(84,9)	844,2	276\$30	233 253\$
1938-49	1177	100,0	929 319	100,0	(253 370)	100,0	788,6	272\$60	214 927\$

Fonte: *Anais do Município de Lisboa*, anos de 1938 a 1949, CML.

Mas o quadro n.º 7 sugere outras observações complementares. Uma análise comparativa sobre a evolução, ao longo da conjuntura, entre o número de lotes vendidos e a respectiva área alienada dá conta de uma *inversão* relativa entre os períodos estudados: enquanto, no primeiro período (1938-43), a área alienada é proporcionalmente mais baixa que o correspondente número de lotes vendidos, no outro período (1944-49), a proporção inverte-se, com uma relação de área superior aos respectivos loteamentos. De resto, o índice sobre a área média de terreno vendido por lote vem confirmar, assim, aquela *tendência*, correspondente a um *aumento de área* nos loteamentos vendidos em hastas públicas. Na ausência de informações sobre a superfície efectivamente ocupada na edificação, em cada um dos lotes adjudicados, não será possível avaliar, a partir daqueles indicadores, até que ponto foi cumprida (ou não) a deliberação camarária sobre os «espaços livres para logradouros»²⁰. Além disso, verifica-se uma certa irregularidade naquela tendência, razão suplementar para admitir a existência de outro tipo de factores na determinação das áreas médias dos loteamentos efectuados pelo Município de Lisboa, nomeadamente certas alterações no próprio processo de produção do alojamento.

No que se refere às *receitas municipais* resultantes da venda de terrenos, a série cronológica de valores, ordenada segundo os períodos considerados, apresenta uma curiosa homologia com

²⁰ Cf. *Anais do Município de Lisboa*, ano de 1938, CML, p. 18. Somente uma análise parcelar, delimitando, na carta de Lisboa, uma área de observação aprofundada, historiando, inclusivamente, o percurso urbanístico de cada um dos lotes alienados, poderia eventualmente retirar conclusões pertinentes sobre a questão formulada. Uma tal «microanálise» aponta, contudo, para um objecto de estudo — da área disciplinar da historiografia urbana — obviamente distinto do que aqui nos ocupa.

a correspondente à área alienada nesses mesmos lapsos de tempo. No entanto, é relativamente falacioso retirar ilações imediatas daquela primeira série, uma vez que os dados não se encontram ponderados segundo os próprios índices de desvalorização monetária. Contudo, a pequena variação registada nos preços médios (escudos/metro quadrado) dos lotes vendidos em hastas públicas, nos períodos em análise, leva-nos a concluir que, independentemente dos índices inflacionistas, a conjuntura foi bastante *homogénea* (à parte os primeiros anos de 1938-40) do ponto de vista dos preços unitários de área alienada. Por isso, as diferenças verificadas nos custos médios dos lotes adjudicados resultam, não propriamente dos preços unitários de terreno alienado, mas antes do progressivo aumento de área média dos respectivos loteamentos urbanos. Veremos adiante que as conclusões são diametralmente *outras*, quando se comparam, em cada um dos momentos de análise, as despesas de expropriação com as receitas correspondentes à venda de terrenos municipais.

Os dados até agora analisados ilustram a situação global referente à alienação de terrenos municipais desde 1938 a 1949. No entanto, pouco se sabe ainda sobre a *dinâmica* de um tal processo, que, em grande parte, resulta das próprias oscilações político-urbanísticas da conjuntura em estudo. Um indicador aparentemente anódino — e que os *Anais* designam, eufemisticamente, por «interesses das praças» das hastas públicas — permite-nos romper uma eventual visão estática dos «números» apresentados. Numa linguagem pretensamente erudita, adoptada também pelos *Anais*, aquele «interesse das praças» aparece quantificado através de «percentagens de valorização», segundo o número de licitações pronunciadas em cada hasta pública de alienação do património fundiário municipal. Procurando condensar a informação existente, na base dos indicadores referidos, construímos o quadro n.º 8 (ver a seguir), em que, para além da *exemplaridade* dos casos extremos de «valorização» dos terrenos, em cada um dos anos que temos notícia — curiosamente, os *Anais* dos anos anteriores a 1944 são completamente omissos sobre aquele tipo de informação —, algumas observações ilustram as «grandes disputas» de

As hastas públicas, o «interesse das praças» e a especulação de terrenos

[QUADRO N.º 8]

Anos	«Valorização» dos terrenos vendidos (a)	Casos extremos de «valorização» mínima e máxima	Observações exemplares
1944	Entre 5% e 573%	5% — Avenida da Índia 573% — Rua Carlos Mardel	«A média de lanços com que foram feitas as adjudicações nas praças realizadas [...] foi de 11, verificando-se, porém, que 3 lotes tiveram, respectivamente, 114, 100 e 65 lanços, havendo ainda 3 lotes com 57 e outros 3 com 56, o que prova o <i>grande interesse</i> que despertaram». (<i>Anais do Município de Lisboa</i> , ano de 1944, p. 100, sublinhados meus.)
1945	Entre 5% e 141%	5% — Rua do Açúcar (zona oriental) 141% — Amoreiras	«Não se pode dizer que as praças se tivessem sempre realizado com <i>grande disputa</i> de preços, porque em 50% das adjudicações a entrega se faz apenas com uma única oferta de 5% sobre o preço-base». (<i>Anais do Município de Lisboa</i> , ano de 1945, p. 65, sublinhados meus.)
1946	Entre 5% e 784%	5% — Marginal Oriental (indústria) 784% — Avenida Duque de Ávila	«Em nenhum dos anos atrás se chegaram a fazer adjudicações com <i>tantas licitações</i> » (160 num caso, 115 noutro e 101 num terceiro caso), podendo-se, por isso concluir que «tem sido a <i>venda de terrenos o volante da expansão</i> da cidade» (<i>Anais do Município de Lisboa</i> , ano de 1946, pp. 86 e 89, sublinhados meus.)
1947	Entre 5% e 576%	5% — Rua do Açúcar (zona oriental) 576% — Amoreiras	«Em <i>renda limitada</i> , apenas 5 lotes foram vendidos com mais de uma licitação, enquanto em lotes destinados a <i>renda livre</i> se chegou a fazer uma adjudicação com 179 licitações e a venda de 19 lotes com <i>mais de 5 licitações</i> ». (<i>Anais do Município de Lisboa</i> , ano de 1947, p. 76, sublinhados meus.)
1948	Entre 5% e 670%	5% — Avenida Infante D. Henrique (zona oriental) 670% — Rua do Actor Vale Carvalho Araújo	«A venda deste ano abrange o <i>maior número de lotes</i> de terreno para construção até agora alienados pela CML num só ano [...]» Para se avaliar o «interesse das praças» regista-se que 3 lotes tiveram mais de 100 licitações, outros 3 entre 70 e 97 e 13 lotes com mais de 40 licitações cada (<i>Anais do Município de Lisboa</i> , ano de 1948, pp. 82-83, sublinhados meus.)
1949	Entre 5% e 386%	5% — Bairro da Encarnação 386% — Rua de Castelo Branco Saraiva	«No Sítio de Alvalade (casas de <i>renda económica</i>) venderam-se 149 lotes para habitações e 5 para artesanato, os quais atingiram, respectivamente, as valorizações de 138% e 77% sobre os preços-base [...]» Em relação às licitações, temos 19 lotes com <i>mais de 50 licitações</i> e 92 lotes com mais de 20 licitações (<i>Anais do Município de Lisboa</i> , ano de 1949, pp. 73-74, sublinhados meus.)

a) As licitações (ou lanços) são sempre de 5% (mínimo obrigatório das hastas públicas) sobre o valor-base inicial. A partir daquele mínimo obrigatório, cada uma das seguintes licitações corresponderá a acréscimos sucessivos de 5% sobre aquele valor-base. Assim, por exemplo, um terreno adjudicado ao fim de 100 licitações teve um acréscimo de 500% sobre o valor inicial.

Fonte: *Anais do Município de Lisboa*, anos de 1944 a 1949, CML.

preços de adjudicação, dando conta do «grande interesse das praças» suscitado pelas hastas públicas.

Não cabe nas dimensões deste anexo quantificar, para os vários anos, aqueles índices (e respectivos desvios) de *especulação de terrenos*²¹ — pois que é disso que se trata! Uma análise mais detalhada sobre aquele período não viria, porém, alterar a exemplaridade dos elementos presentes naquele quadro, inclusive no que eles indicam, a partir da diferenciação «valorativa» dos lotes vendidos, sobre a acentuada *segregação urbana* existente no território da cidade e que as hastas públicas vinham, obviamente, reforçar. Assim, os casos em que as licitações se restringiram ao *mínimo* obrigatório (5%) situam-se, na generalidade, em áreas «marginais» ao espaço central da cidade — zona oriental, áreas de habitação de «renda limitada», zonas industriais, etc. —, em contraste absoluto com as situações de *intensa* especulação fundiária, quer em áreas de recente expansão, mas socialmente privilegiadas (na generalidade, zonas de «renda livre»), quer com «casas de renda económica» (Alvalade) com índices de especulação fundiária, neste caso, da ordem dos 140% sobre o preço-base inicial! Como se pode verificar através do próprio discurso dos *Anais*, a Câmara de Lisboa assume-se como a grande *intérprete* (e primeira beneficiária) do «interesse das praças» no processo de alienação de terrenos municipais.

É tempo de terminarmos. E neste final do anexo são também os últimos anos da conjuntura em análise que aqui nos ocupam, marcando os *novos rumos* da política fundiária de Lisboa. Por isso, não era com certeza por meras dificuldades conjunturais que a Câmara de Lisboa admitia, em 1949, «não ser possível prever a evolução, nos próximos anos, das possibilidades de expropriação», atendendo «às oscilações na balança de terrenos e à capacidade financeira de construção»²². E, se estamos longe ainda da *grande alienação* do património fundiário municipal, que se virá a acentuar, como já o dissemos, a partir dos anos 50²³, os novos tempos anunciam, pois, que a relação entre áreas expropriadas e terrenos vendidos tenderá a perder a forte componente *aquisitiva*, presente na conjuntura que temos vindo a analisar, e particularmente no período de 1938-43²⁴. Por outro lado, no que se refere ao «valor» unitário de terrenos de compra e venda, a relação é evidentemente *inversa* da anterior, dando, assim, «razão» ao presidente da CML (A. Salvação Barreto) ao considerar «a venda de terrenos como o volante da expansão da cidade de Lisboa»²⁵.

A *distância política e urbanística* a que haviam ficado os princípios definidos por Duarte Pacheco não podia ser maior. Com efeito, a declaração de que «a Câmara de Lisboa deve trabalhar em sujeição a um plano geral de urbanização e expansão, deve chamar a si tudo o que representa a execução de obras de urbanização e que há-de promover o embelezamento das edificações existentes e impor a rigorosa fiscalização das novas, em defesa do aspecto arquitectural da cidade», declaração baseada na convicção de que «a urbanização duma cidade é, sem dúvida, o índice mais seguro do grau de civilização da sua população — da sua cultura e do seu estar social»²⁶, assumia definitivamente o lugar de *epitáfio* do que foram, sem dúvida, os «bons velhos» tempos do urbanismo fascista!

²¹ Ter em atenção que utilizamos esta expressão com a conotação teórica de «*liberalização*» dos tributos fundiários.

²² *Anais do Município de Lisboa*, ano de 1949, p. 118.

²³ De 1938 a 1971, a CML alienou mais de 280 hectares de terreno municipal! Destes, cerca de 70% corresponderam aos anos posteriores a 1950! Se nos recordarmos de que precisamente 70% da área expropriada pelo Município, ao longo daqueles quase 40 anos de aquisição de propriedades, se concretizaram nos primeiros seis anos, de 1938 a 1943, obtemos uma paradoxal *imagem* daqueles tempos: proporcionalmente, o *terreno expropriado entre 1938 e 1943 é equivalente ao território municipal que se veio a alienar a partir dos anos 50!* (Para os dados posteriores a 1950 cf. M. S. Ferreira e C. I. Buraca, *Política de Solos* [...], pp. 31-53.)

²⁴ Enquanto, de 1938 a 1949, a relação entre a área expropriada e a correspondente área alienada é de 31:1, no período 1938-43, aquela relação apresenta um valor espectacular: 133:1!

²⁵ *Anais do Município de Lisboa*, ano de 1946, p. 89. A relação entre o custo unitário de área expropriada e o preço de venda dos terrenos (escudos/metro quadrado) entre 1938 e 1949 foi de 1:23, ao passo que, para o período de 1938-43, a relação se acentuou, sendo de 1:34!

²⁶ Duarte Pacheco, *Declarações* «na cerimónia de posse da vereação» de Lisboa, em 1938, e no «autógrafo de resposta [...] ao Grupo 'Amigos de Lisboa'» nesse mesmo ano, in *Revista Municipal*, n.º 17, Janeiro de 1944, pp. 15 e 20-21.