

FENÓMENO URBANO E DESENVOLVIMENTO SOCIAL NA REGIÃO DE LISBOA

O número 19 da revista *Informação Social*, editada pelo Ministério da Saúde e Assistência ⁽¹⁾, é dedicado a um estudo sobre a região de Lisboa. A importância do conhecimento da situação real, para que a intervenção a nível de Plano responda satisfatoriamente às carências das populações, e a necessidade de ver as questões sociais no quadro em que se desenrolam justificam este número, onde se reúnem vários artigos que contribuem com achegas importantes para o conhecimento da região de Lisboa. Contribuição muito positiva, até porque se trata duma região de mutações rápidas, onde o processo de desenvolvimento, à escala do país, está a ser mais intenso e, portanto, com consequências dramáticas nos aspectos de ocupação do solo e estruturas de acolhimento das populações. Iniciativas deste tipo deveriam ser seguidas por outros

⁽¹⁾ *Informação Social*, vol. v, n.º 19, 191 pp., Lisboa, Julho-Setembro 1970.

organismos que dariam da área e dos seus problemas a sua visão particular.

O facto de a obra ter um determinado objectivo em vista — o «enquadramento dos problemas sociais» — tira-lhe o carácter monográfico que é referido pelo autor da «Apresentação». Por outro lado, o carácter predominantemente informativo do número não permite aos diversos autores uma análise profunda dos elementos que apresentam; há assim uma colheita importante de material, mas pouca reflexão sobre os números apresentados.

Os trabalhos sofrem com a deficiência estatística do país; o último recenseamento de que há elementos publicados foi efectuado há 11 anos e daí para cá a população da região sofreu muitas modificações; mas, para além desta falta de dados estatísticos, nota-se a limitação posta pelo «condicionalismo existente de dispersão de fontes de informação, da sua desactualização em numerosos casos, da sua pobreza de conteúdo ou não significado de elementos» (p. 14).

Numa obra que se pretendia de certa unidade, anotamos, como defeitos mais nítidos, a falta de coordenação entre os artigos, a variação da área analisada, a utilização da população de 1960 e a ausência de escala em quase todos os mapas apresentados. Assim, tendo RAUL S. PEREIRA proposto taxas de crescimento aproximadas para o período de 1960-1968, todos os outros autores usam elementos do Censo de 1960, lastimando o erro que daí naturalmente advém. Uma imprecisão de muitos cálculos resulta precisamente de se utilizar o equipamento de 1967, 1968 ou 1969 por comparação com a população de 1960. Nalguns casos, como no artigo de BRUTO DA COSTA, a situação real ficará muito aquém da que o autor denuncia...

Outro problema é o da escala. Utilizando os dados de que é possível dispor, alguns aspectos são encarados à escala da freguesia (população), quase todos à escala do concelho. Mas, mais do que isto, há um campo de trabalho que se diversifica: enquanto certos autores referem os distritos de Lisboa e Setúbal, outros, possivelmente por reconhecerem as diferenças no interior destes distritos, limitam o estudo aos concelhos da chamada Área Metropolitana de Lisboa. O mesmo se passa com a inclusão ou não da cidade de Lisboa nos estudos. Como cada artigo indica o campo de trabalho em que se move, a análise dos vários artigos não levanta problemas; mas a falta de coordenação espacial impossibilita o seu estudo comparativo. A dada altura afirma-se mesmo que «propositadamente o título escolhido foge a especificar qual a 'região de Lisboa' em causa. Teve-se, assim, em vista adoptar um certo grau de indeterminação quanto ao quadro a perspectivar, resultante, afinal, da dificuldade em delimitar, num espaço geoeconómico, fenómenos cujas inter-relações territoriais os tornam indissociáveis dos processos localizados noutros contextos. Nesta linha, a própria Região-Plano de Lisboa, que compreende os distritos de Lisboa, Santarém e Setúbal, é manifestamente restrita para permitir definir um esquema de ordenamento da área directamente polarizada pela aglomeração urbana de Lisboa» (p. 78). De salientar a inclusão,

no fim dos três primeiros artigos, das notas críticas a que a sua discussão conduziu, assim como o aparecimento duma extensa bibliografia, no fim da revista, que agrupa livros e revistas recentes, posteriores a 1950, mas não deve ter obedecido a selecção muito rigorosa. De salientar ainda a preocupação de quase todos os autores incluírem uma quantificação numérica nos indicadores escolhidos. Esta é muito variável, pois depende do método de trabalho de cada estudioso; exige portanto do leitor uma adaptação a cada artigo, mas tem a vantagem de mostrar maneiras diferentes de proceder. O número da revista é constituído por vários artigos, que se podem classificar em três grupos:

- 1 — artigos em que a preocupação dominante é de tipo demográfico;
- 2 — artigos que analisam o equipamento sócio-cultural da área;
- 3 — artigos que procuram o enquadramento da área, quer a nível de desenvolvimento sócio-económico, quer a nível de planeamento.

Na análise dos diferentes artigos seguiremos a sua estruturação segundo estes grupos, e só dentro de cada grupo a ordem de publicação. Faremos referência aos tópicos que orientam os vários trabalhos e um ou outro reparo que salte mais à vista.

1 — DOMINANTE DEMOGRÁFICA

«O Crescimento da zona suburbana de Lisboa», de RAUL SILVA PEREIRA, tem por objectivo «determinar as áreas onde o crescimento demográfico tem sido mais rápido» (p. 35), analisado à escala da freguesia nos concelhos seleccionados com base no «conhecimento empírico sobre os concelhos limitrofes da capital, onde o afluxo da população mais se tem feito sentir» (p. 36). O autor dá à evolução demográfica um carácter dinâmico, pois começa por analisar as variações nas décadas de 40 a 50 e de 50 a 60, procurando relacionar o aumento populacional com a saturação dos equipamentos existentes. Assim, diz que «a formação da população, de mais um centro urbano, agregada ou não aos centros urbanos preexistentes no período que decorre entre dois Censos, pareceu suficiente para conferir à situação considerada um lugar de destaque, a apontar para a saturação dos equipamentos para o agravamento de carências de toda a espécie» (p. 40). Procura depois determinar as taxas de crescimento no período de 1961 a 1968. Para isso propunha-se utilizar diversos índices, mas acaba por só utilizar o número de consumidores de electricidade e obtém assim uma percentagem aproximada do crescimento do número de famílias.

O artigo é acompanhado por vários quadros e três gráficos muito sugestivos, em que se correlaciona o aumento absoluto do número de famílias na freguesia com a respectiva percentagem. Estes gráficos permitem agrupar todas as freguesias (excepto as do concelho do Seixal, para que não obteve elementos) em três grupos, segundo a

intensidade de aumento. É de lastimar que não haja uma tentativa de interpretação dos números apresentados: indica-se uma certa tendência demográfica mas não se procura dar-lhe qualquer explicação, nem mesmo quando os números parecem excessivamente elevados, como os de S. João da Talha e Camarate, respectivamente com 657 e 316 p. 100 de aumento de consumidores em relação a 1960. Será só aumento populacional, ou corresponde à introdução recente de electricidade? Casos como estes podiam ser esclarecidos se se tivessem referenciado as percentagens de 1961-1968 ao número de consumidores existentes em 1960 e não ao número de famílias.

O artigo de ALBERTO ALARCÃO, «A atracção populacional para a sub-região de Lisboa», faz a análise da evolução demográfica para o período de 1920 a 1960, embora pretenda dar mais realce ao que nessa evolução é fruto da imigração; para tal surge o quadro dos saldos migratórios distritais, cuja análise leva o autor a dizer: «É espectacular a progressão das repulções humanas em Portugal e bem justificaria que viessem a ser revistas algumas coordenadas geográficas e sectoriais do desenvolvimento económico e social do país.» (P. 89.) Observando o destino deste êxodo, o autor salienta a importância dos aumentos verificados em «Lisboa — zona de atracção», mas nota «últimamente tendência a certa blocagem no crescimento das atracções, se não é mesmo já retrocesso dos próprios valores dos saldos migratórios» e, à laia de desabafo, «assim isso correspondesse a oportunidades de desenvolvimento do resto de Portugal — o que não parece ser o caso. É a migração para o exterior a resultante que começa a sobressair na análise dos movimentos migratórios para a população de Portugal» (p. 94). Toma a seguir uma posição já defendida em trabalhos anteriores (nomeadamente na *Análise Social*, 7-8), de que existe uma certa repulsão nos «próprios concelhos urbanos sedes dessas zonas de atracção (Lisboa e Porto) [...] e se traduzem na progressiva repulsão das populações residentes nos seus centros para as periferias ou arrabaldes» (p. 94). «Crescem assim os subúrbios mais do que crescem as cidades limitadas no seu espaço útil a treparem para as alturas.» (P. 96.) Atrevemo-nos a sugerir o emprego de uma palavra diferente de «repulsão», neste caso, porque o que se dá é uma alteração na estrutura do espaço urbano com um significado completamente diferente da exportação de gente de uma pequena cidade, sem recursos, para a grande Lisboa. Aliás, há aqui um problema de linguagem que desapareceria se o próprio limite de Lisboa-cidade fosse alterado, pois hoje já não tem sentido falar de Lisboa sem compreender os seus arrabaldes. A. ALARCÃO é sensível a este facto, pois já não diz, como em 1968, que Lisboa está a «repelir residentes», e fala mesmo na reestruturação administrativa de «a grande Lisboa». O artigo termina pelo enunciado de alguns problemas susceptíveis de surgirem nas concentrações arrabaldinas.

2 — EQUIPAMENTO

Nos artigos sobre este tema surge um, mais valioso, que procura dar uma ideia das principais carências da região de Lisboa e outros sobre temas específicos dentro do tema geral (ensino, habitação e associações).

O primeiro, da autoria de MARGARIDA LOBO e NUNO PORTAS, «Níveis urbanísticos no subúrbio de Lisboa-cidade», procura detectar «os maiores atrasos na implantação dos equipamentos e no fornecimento dos serviços urbanos elementares» (p. 54) através de vários indicadores. Este artigo tem a curiosidade de apresentar os elementos por *malhas* e não por freguesias, embora os autores reconheçam que «o critério de delimitação das malhas não se pode considerar rigoroso: resulta da verificação de certa continuidade urbana entre aglomerados que já em 1960 tivessem mais de 2000 habitantes, permitida pela proximidade dos núcleos e serviços de transporte, baseando-nos num juízo de acessibilidade que deveria ser verificado mais de perto em cada caso» (p. 58). Um problema que põe é o da selecção dos indicadores. Estranha é a inclusão, no equipamento de uso diário, do mercado, C. T. T., cooperativa de consumo e Câmara Municipal ou Bairro Administrativo. Se concordamos com o primeiro indicador, parece-nos que todos os outros são já de utilização ocasional, e a cooperativa de consumo pouco diz, pois depende essencialmente da estrutura sócio-política da população interessada. Basta ver que este equipamento falta quase completamente no norte do Tejo para assumir importância no sul. O uso deste indicador coloca Cascais numa situação de igualdade relativamente ao Seixal... Os próprios autores sentem necessidade de justificar a sua inclusão, pois dizem: «considerou-se a existência de cooperativa de consumo, apesar de se tratar de um serviço privado, pela sua importância para o aglomerado e por terem, em geral, instalações de certa dimensão e polivalência» (p. 61). Atendendo às restrições apontadas, não parece que a justificação tenha peso suficiente para constituir indicador num trabalho deste tipo.

Parece importante que a quantificação do equipamento de saúde e assistência seja referenciada ao equipamento desejável para a população existente. Com um tratamento bastante desigual em relação aos outros equipamentos surgem os transportes, «apesar da grande importância que atribuímos a este ponto» (p. 68).

As conclusões são tiradas sobre um quadro-síntese em que a soma dos indicadores dos vários tipos de equipamento foi ponderada.

Em «A habitação, um grave problema da região de Lisboa», JOÃO FAUSTINO CORDEIRO, numa forma clara e sintética, dá perfeitamente ideia da situação caótica da habitação na região de Lisboa e aponta alguns dos males que estão na sua base. Assim, refere a importância da atracção populacional para Lisboa e a segregação que a cidade exerce, «atirando o recém-chegado para a periferia, hipertrofiando as zonas suburbanas» ou «fazendo surgir as típicas soluções de recurso: o bairro da lata, o quarto e a parte de casa alugados e

ainda a construção clandestina» (p. 113). Nota a pobreza das medidas tomadas para remediar a situação e termina por propor soluções mais eficazes para o problema.

No artigo «Escolaridade obrigatória e aproveitamento escolar no ensino primário elementar», PEDRO LOFF faz a análise da situação da escolaridade obrigatória nos distritos de Lisboa e Setúbal por meio dos seguintes indicadores: alunos matriculados no ensino primário elementar e alunos matriculados pela primeira vez na 1.ª classe; taxas de passagens, repetências e abandonos no ensino primário elementar e prosseguimento dos estudos após a 4.ª classe. Esta análise é feita para os anos lectivos de 1964-1965 a 1968-1969, excepto para o Ciclo Preparatório, em que só considera 1968-1969, ano em que começou a vigorar a escolaridade obrigatória de 6 anos, e para o qual a precisão numérica é menor pela não existência ainda de estatísticas adequadas. O artigo é acompanhado de quadros e mapas elucidativos, mas mais uma vez falta uma reflexão de pormenor sobre esses números, quando se afastam muito do índice do distrito, situações mais e menos anómalas, etc.

MARIA MACEDO, em «Associações existentes na zona da aglomeração de Lisboa», faz um levantamento das associações existentes nos distritos de Lisboa e Setúbal (com exclusão das religiosas e das que têm um carácter informal) para uma «identificação das estruturas de participação na zona da aglomeração de Lisboa» (p. 140); estudo que tem muito interesse para as propostas dos planos de equipamento ou de urbanização necessários.

Mostra a grande importância das associações desportivas e de cultura e recreio e uma «certa relação entre o total de associações registadas e a distância do respectivo concelho à cidade de Lisboa» (p. 147); sem usar coeficientes relativos não nos parece possível tirar esta conclusão, pois a comparação dos quantitativos globais com o número de sócios das diversas associações, ou a relação destes com a população dos aglomerados, poderia modificar o panorama apresentado.

3 — ARTIGOS DE ENQUADRAMENTO

A. BRUTO DA COSTA, com «Indicadores económicos, sociais e de nível de vida na zona de Lisboa», «procura dispor de um primeiro critério de identificação dos concelhos comparativamente mais atrasados e daqueles em que se registam desequilíbrios entre os aspectos social e económico» (p. 16).

Analisa 20 concelhos dos distritos de Lisboa e Setúbal, considerando vários indicadores, que agrupa em 3 categorias: «nível de vida», «económicos» e «sociais»; o confronto das classificações que cada concelho obteve naqueles três aspectos permite reconhecer dois tipos de situações críticas: uma caracterizada por atraso geral, a outra traduzida por um desequilíbrio entre os resultados, do ponto de vista social e económico» (p. 31).

Os quadros apresentados mostram que a maior parte dos concelhos fica abaixo do ponto 50 (ponto médio da escala usada) para

todos os indicadores utilizados neste grupo; o próprio autor reconhece a baixa taxa de registos de aparelhos de rádio e televisão e, quanto a electricidade para fins domésticos, há que contar com a percentagem importante de famílias que a não possuem, principalmente nos bairros clandestinos e de barracas que pululam nos arredores de Lisboa. Teria sido interessante a inclusão dos salários médios ou da sua relação com a renda de casa.

Importa realçar a não existência de proporcionalidade directa entre a mortalidade infantil e a percentagem de partos sem assistência.

«Perspectivas de desenvolvimento na região de Lisboa», de VÍTOR R. PESSOA, pretende servir de enquadramento sócio-económico aos outros artigos. O primeiro problema posto é a delimitação da área em estudo: «entendeu-se conveniente tentar a esquematização de um conjunto de ideias quanto a perspectivas de desenvolvimento, assente em três níveis, nos quais é possível situar a área urbanizada de Lisboa, tendo em conta as relações funcionais que com aquela (e naquela) se estabelecem. São eles os níveis continental, regional e local» (p. 78). No nível continental, e partindo da premissa do despovoamento do interior, põe-se o problema do desenvolvimento harmónico do país. Sob este aspecto não sentimos qualquer atitude crítica ou tentativa de procura de uma solução, mas a aceitação pura e simples da política governamental. «Haverá, portanto, que promover a reestruturação da rede urbana do continente, onde os centros estejam devidamente hierarquizados [...] Em particular, parece-me ser imprescindível favorecer a formação de núcleos urbanos no centro e no sul do país de dimensão não inferior a cem mil habitantes, que desempenharão papel-chave no equilíbrio global do território» (p. 80). Mas, como o próprio autor salienta, os centros a reestruturar deverão ser «dotados de equipamentos [...] relacionados com o volume de população e a natureza das actividades económicas a servir» (p. 80); como reconhece a desertificação do interior, parece ser particularmente difícil esta solução. Infelizmente continuamos a não ver surgir um estudo seriamente fundamentado sobre o destino a dar ao interior do país. Falhas de soluções realistas, as populações buscam uma solução à sua medida, abandonando-o.

A nível regional analisa as possíveis linhas de penetração do desenvolvimento da capital e, a nível local, refere-se à Área Metropolitana de Lisboa, para que propõe algumas soluções de utilização.

O artigo «Alguns aspectos de uma análise sócio-económica da cintura industrial de Lisboa», de A. MATEUS e N. VITORINO, orienta-se essencialmente segundo três linhas que definem o «enquadramento do factor humano no processo de industrialização», a «análise da concentração do emprego na região» e «algumas características da evolução de 1957 a 1964». Para cada um destes temas são analisados vários indicadores e os resultados apresentados em quadros de fácil leitura. A conjugação dos vários elementos num quadro de síntese (IV) permite classificar os concelhos em zonas com determinada homogeneidade, que justificam uma actuação semelhante. Parece importante salientar que se trata de uma análise de uma situação bem marcada no tempo

— 1964 —, encarada numa perspectiva dinâmica na medida em que se apresenta a evolução da conjuntura industrial desde 1957 até 1964. Mas, se houve a preocupação de fazer um relato com bastante minúcia, parece-nos demasiado curto o espaço dedicado pelos autores à interpretação dos mesmos números.

O índice da concentração industrial utilizado é muito importante, pois quando «tem valor superior à unidade, indica estar-se perante um pólo de concentração da mão-de-obra industrial» (p. 105), dando portanto ideia da intensidade e sentido dos movimentos pendulares a favor das zonas industriais.

SILVA DIAS, «Breves notas sobre o papel da península de Setúbal no planeamento de Lisboa-região», chama a atenção, duma forma vigorosa, para a degradação rápida da península de Setúbal, tanto mais que a construção da ponte sobre o Tejo, «por se sobrepor e não corresponder a uma situação definida a nível de Plano Regional, veio comprometer toda a zona, favorecendo e acelerando um esquema especulativo de utilização do solo que congela futuras possibilidades de intervir» (p. 149). Assim, a proposta para a criação de um parque nacional na península de Setúbal, incluída no Plano Director da Região de Lisboa, permitiria a preservação e reserva de importante espaço livre: «encalhada pelos órgãos de decisão vê, dia a dia, estrangularem-se as possibilidades de realização» (p. 153). O aumento das compras de terrenos, que se justifica pelo «cepticismo e insegurança que os esquemas da Previdência dão», e as residências secundárias preparam a conversão da área num extenso subúrbio «disperso e com remotas possibilidades de estruturação e equipamento» (p. 155).

Estamos perante uma obra que reúne estudos diversos sobre uma região do país com graves problemas de crescimento. Não sendo uma obra acabada, é a indicação de um caminho que importa seguir para se obter um conhecimento mais aprofundado sobre a região de Lisboa.

TERESA BARATA SALGUEIRO