

# CADERNOS DE GEOGRAFIA

INSTITUTO DE ESTUDOS GEOGRÁFICOS  
FACULDADE DE LETRAS • UNIVERSIDADE DE COIMBRA  
COIMBRA 1998 N.º 17

HOMENAGEM AO DOUTOR J. M. PEREIRA DE OLIVEIRA





## MARGINALIDADE E POLÍTICA URBANA

Teresa Barata Salgueiro\*

O professor doutor Pereira de Oliveira é um profundo conhecedor da cidade do Porto que estudou (1973), interessou-se depois pelas questões do planeamento e do património (1982, 1987, 1996) assumindo a defesa da necessidade de ocupar as novas gerações de geógrafos nas tarefas do ordenamento do território. Por isto, eu que me vejo mais como observadora da cidade e estudiosa da problemática urbana, optei por trazer para este volume de homenagem ao ilustre professor que a minha geração sente como um colega mais velho, algumas perplexidades que a minha reflexão sobre a exclusão social e a produção do território podem levantar aos que se interessam mais com o como fazer a transformação dos lugares.

Sem me deter sobre o significado do conceito de marginalidade, por já o ter feito antes (SALGUEIRO, 1998), passamos a analisar a marginalização dos territórios e os aspectos em que isso questiona a chamada nova política urbana.

Tradicionalmente a marginalização dos territórios era um produto da ocupação de certos locais por pessoas ou actividades vistas como marginais, ou resultado da sua votação ao esquecimento por parte dos poderes públicos ou dos investidores. Encontram-se na base da primeira condição doentes potencialmente contagiosos, pessoas com comportamento desviante ou criminoso, famílias pobres e insolventes face a grande parte do mercado habitacional, actividades poluentes, perigosas, ou pouco rentáveis. Ocupações no geral espontâneas, que ocupam terrenos baratos por não oferecerem condições, podem ser determinadas por regulamentos municipais de carácter sanitário, ou até ser de iniciativa pública como sucede com diversos bairros sociais cujo isolamento os condena a uma situação de marginalização, quando não é mesmo um factor favorável à acumulação de uma série de desvantagens. A presença deste tipo de usos acelera depois a desqualificação do ambiente e reforça a desvalorização imobiliária.

O esquecimento pode ser mais ou menos deliberado e traduz-se na falta de investimentos, os quais são responsáveis pela não instalação de infraestruturas e de equipamentos e pela falta de arranjo dos espaços exteriores que permitem associar os sítios marginalizados a lugares com várias carências e má acessibilidade. O investimento em falta pode ser também de origem privada reflectindo-se na

não conservação dos imóveis cujo rendimento baixou devido à desactualização dos alugueres, facto que depois contribui para acelerar a degradação das construções.

Este conjunto de causas diferentes explica padrões locativos variados para as áreas marginalizadas. De facto, existe uma tendência para associar estes sítios às localizações periféricas e aí surgem de facto bairros, com frequência de génese clandestina, que apresentam deficientes condições urbanísticas e de habitação, actividades industriais perigosas, como fábricas de pólvora, e poluentes. Historicamente os sanatórios, lazaretos e similares também ficavam fora dos aglomerados populacionais, mas há também áreas marginais no interior e no centro das cidades, as zonas de habitação antiga e degradada, as de prostituição, os bairros de barracas que ocupam terrenos expectantes.

As soluções encaradas nos anos 50 e 60 para resolver os problemas postos por estas áreas passavam por exigir maior investimento público sob forma de infraestruturas e equipamento, apoios financeiros às obras de reparação e conservação dos imóveis, construção de habitação social para os insolventes.

Hoje a marginalização aparece como uma consequência deliberada de uma estratégia de modernização. Tal como a reestruturação económica acarreta o aumento do desemprego, a modernização urbana fruto das novas políticas e formas de gestão preocupadas com a produção de espaços de qualidade, em combinação com as novas condições de mobilidade do capital, condena outros espaços à marginalização, por desvalorização.

Com a diminuição das taxas de lucro gera-se uma situação de sobre acumulação do capital na esfera produtiva que ele tende a abandonar procurando mais valias principalmente na produção do ambiente construído, o circuito secundário de acumulação, ou através do investimento em investigação científica e tecnológica, o circuito terciário de acumulação.

O refúgio do capital "excedentário" no circuito secundário é responsável pelo grande desenvolvimento da construção civil em épocas de crise. Com o afluxo de capital ao imobiliário assiste-se no geral a uma reorganização do sector que atinge tanto a organização da produção como os produtos que são colocados no mercado. Apesar da forte atomização que continua a caracterizar o sector, a actual fase é marcada por importantes processos de concentração na indústria da construção propriamente dita, devido a compras e fusões de empresas constituindo-se empresas e grupos de maior dimensão, com frequência

\* Departamento de Geografia, Faculdade de Letras, Universidade de Lisboa.



com participação de capital estrangeiro, principalmente de origem espanhola, e por uma maior segmentação de tarefas sendo as diversas operações realizadas por empresas especializadas e autónomas, mesmo que, com frequência, pertencentes ao mesmo grupo económico. Esta especialização que implica uma maior profissionalização é para muitos o sinal da modernização do sector da produção urbana.

Enquanto a jusante é a mediação que adquire nova visibilidade, em larga medida devido à instalação de empresas mediadoras estrangeiras, para montante regista-se a individualização das actividades de promoção. Com o aumento da envergadura de muitas obras recentes, a promoção imobiliária adquire maior relevo e os financiamentos tornam-se uma peça chave no processo. Deste modo uma das tarefas importantes dos promotores é procurar assegurar os financiamentos indispensáveis ao desenrolar dos trabalhos e conclusão da obra. As formas tradicionais baseadas em reservas próprias das construtoras, capital financeiro promocional e empréstimos bancários tornam-se insuficientes e foram alargadas por meio de empréstimos obtidos através das bolsas de valores e, especialmente através das modernas formas de investimento realizadas por meio de títulos imobiliários. Deste modo diversificou-se a oferta de capital destinado a financiar o imobiliário, bem como a origem geográfica do mesmo, uma vez que, com a facilidade crescente da circulação de capitais no mundo, é possível, praticamente sem restrições, investir em acções de empresas construtoras ou em títulos imobiliários na Alemanha, no Japão, em Espanha, no Brasil ou na Ucrânia.

Outra linha de mudança refere-se à internacionalização. Com efeito, embora a internacionalização da construção permaneça atrasada em comparação com outros sectores de actividade principalmente devido às dificuldades inerentes aos processos de licenciamento, ela tem-se dado e consegue mesmo ser bastante importante nalguns segmentos. As grandes obras, muitas vezes com projectos arrojados e de construção complexa, são, com frequência, adjudicadas a consórcios de empresas de diferentes países que integram unidades do país onde a obra tem lugar. Neste tipo de alianças as empresas portuguesas vão buscar essencialmente conhecimento e financiamentos, enquanto nos casos de presença de empresas portuguesas no exterior, Portugal oferece conhecimento técnico, que chegou a ser muito forte e prestigiado no domínio de projectos e construção de barragens e pontes, e mão de obra barata.

A nova produção imobiliária fruto e condição das alterações que enunciámos é responsável pelo aparecimento de novos produtos que genericamente podemos classificar de espaços de qualidade (SALGUEIRO, 1994) pois é uma produção claramente vocacionada para os segmentos altos dos vários mercados (habitacional, de escritórios e comercial). Estes espaços são muito valorizados tanto em termos simbólicos como monetários e por isso são escolhidos pelas empresas de maior qualidade, pelas famílias endinhei-

radas, tornando-se também lugares privilegiados de compras e de lazer. O facto de constituírem objecto da procura mais prestigiada legitima a sua produção, investe-os de forte valorização a nível simbólico que depois se repercute no seu valor monetário, e acarreta a desvalorização dos espaços pré-existentes que passam a ser considerados antiquados, sem a acessibilidade conveniente, desadaptados, porque não oferecem as condições que os escritórios e as famílias hoje em dia necessitam, e não respondem aos requisitos da acumulação capitalista.

Num processo em tudo idêntico ao mecanismo da emulação no consumo, o segmento da moderna produção urbana destinado a melhor retribuir o capital comporta-se como uma vanguarda cujos produtos descolam do tecido existente que se vê então desvalorizado porque remetido para uma situação em que não oferece condições consideradas suficientes.

Importa ainda salientar que, ao contrário do que os modelos da tradição económica neo-clássica como o de W. Alonso ou R. Muth pressupunham, o aparecimento de um novo segmento de qualidade no mercado não arrasta uma subida generalizada dos preços, correspondente a uma deslocação para a direita da respectiva curva. Pelo contrário, o aparecimento de um novo estrato no topo, onde os produtos são muito mais caros do que aqueles até então existentes, traduz-se de facto numa desvalorização relativa dos produtos e localizações pertencentes aos outros segmentos, que passaram a ser menos demandados porque não satisfazem as necessidades reais ou simbólicas das actividades com maior poder de pagamento. Só pela reabilitação e consideráveis influxos de capitais as velhas formas agora desvalorizadas e em risco de obsolescência se podem integrar de novo em segmentos valorizados do mercado.

A nova gestão urbana, muito preocupada com a competitividade da cidade e com a construção de uma imagem que potencie a sua capacidade de atracção, lança-se na produção de grandes infraestruturas de transporte e telecomunicações, na realização de espaços de qualidade com uma forte componente de lazer, principalmente centros de congressos e feiras, hotéis, actividades de ócio em áreas portuárias reabilitadas e parques tecnológicos. Estas iniciativas podem ser desenvolvidas em parceria com diversas entidades e empresas privadas, mas muitas vezes elas apenas criam novas oportunidades de negócios para os promotores privados.

Em Lisboa temos casos dos vários tipos. O Centro Cultural de Belém é de iniciativa pública tal como a Expo 98, onde todavia existem parcerias com municípios. O centro tecnológico Tagus Park é um exemplo de parceria entre o governo central, municípios, universidades e empresas, embora estas sejam maioritariamente de capitais públicos. Finalmente, as grandes infraestruturas rodoviárias que nos últimos anos se têm feito na região são de promoção estatal e têm servido de suporte à valorização imobiliária privada. Diversos parques de escritórios, dois grandes cen-

tros comerciais (CascaiShopping e Colombo) situam-se junto das modernas vias rápidas, tal como muitos edifícios mais ou menos inteligentes captam as melhores localizações no quadro das novas acessibilidades da cidade. Assim vimos a concordar com SADLER (1993) quando diz que as parcerias representam um re-direccionamento do planeamento em direcção aos interesses dos promotores imobiliários.

Depois de alguns anos de deslumbramento pelas novas políticas e pelos objectivos da competitividade, começa a ser tempo de analisarmos os custos que é preciso pagar, de procurarmos o outro lado das coisas através de novas leituras. Perceber as razões para aquilo que não se fez ou se fez mal. Procurar novos caminhos.

O exemplo paradigmático das actuais áreas marginalizadas e problema são os bairros sociais construídos nos anos 50 e 60 na periferia das cidades maiores sob forma de grandes conjuntos residenciais. Produto, bem-intencionado embora, da acção pública, são hoje por muitos considerados zonas perigosas e exemplo do fracasso de uma política e de um modelo construtivo. Mostram à evidência que não se resolve o problema das famílias mais carenciadas apenas pelo lado da variável alojamento, requerem intervenções específicas e delicadas de reabilitação e obrigam-nos a procurar novas políticas marcadas pela diversidade e pela necessidade de maior acompanhamento das situações de realojamento.

Marginais muitas vezes pela localização, habitados por populações com problemas de integração devido ao grande número de imigrantes, designadamente quando neles foram instaladas populações chegadas de África nos meados da década de 70, com grande percentagem de jovens, de desempregados e de famílias com baixos rendimentos, podem apresentar índices urbanísticos extremamente altos, como sucede no Vale da Amoreira no concelho da Moita. É a freguesia mais recente do concelho com 13.522 habitantes e uma área de 224 ha. Aqui se encontra um bairro de 10 ha realizado pelo FFH no início dos anos 70 com 60% do terreno constituído por espaços livres que nunca foram arranjados e está a ser objecto de uma operação de reabilitação ao abrigo do PRU (Programa de Reabilitação Urbana coordenado pela DGDR). Esta operação requer naturalmente investimentos importantes, projectos, mas especialmente acompanhamento a nível local pelo que a Câmara da Moita instalou no bairro um gabinete técnico. O maior desafio que enfrentam é mudar a imagem do bairro no exterior, fazer cidade daquele conjunto de bandas disseminadas no terreno, e conjugar a intervenção urbanística com a dimensão económica e social.

O projecto de requalificação visa reforçar a vida própria do Vale da Amoreira através da localização de vários equipamentos, diversificação da actividade comercial e de serviços, arranjo e tratamento dos espaços exteriores. No que toca a estes procura-se “cozer” o tecido, construindo os espaços livres de modo a estabelecer a ligação entre as várias áreas e fomentar a sua apropriação

diversificada pelos moradores. Em termos de actividades e equipamentos o objectivo é aumentar a oferta local procurando fixar actividades com alguma capacidade de criar emprego, tendo em vista combater o desemprego de longa duração e facilitar a integração sócio-profissional da população, e apoiar iniciativas de e para os jovens que permitem a sua inserção profissional.

A ânsia de atrair empresas pode resultar num aumento da desqualificação de um território porque tal como se atraem empresas de qualidade e/ou com grande capacidade de gerar emprego, outras há que pouco empregam e não contribuem positivamente para a economia local. Veja-se o caso da Guiné-Bissau um dos países que aceita lixos nucleares, ou de outros territórios que acolhem empresas nocivas pelo ruído ou pela poluição que provocam. A deslocalização de fábricas de papel da Suécia trouxe algumas para Portugal, enquanto o estudo de NICOURT et GIRAULT (1997) sobre Saint-Dennis nos arredores de Paris, onde havia diversos problemas devido ao encerramento de fábricas, mostra que em vez de requalificação se assistiu à instalação de empresas de transportes rodoviários, sucateiros e pequenas oficinas contribuindo para o aumento da confusão ambiental sem qualquer valorização positiva do território. Na área metropolitana de Lisboa o território entre Arroja, Caneças e Pontinha, especialmente ao longo da estrada que une as duas primeiras, tem características semelhantes pois tem-se degradado em termos urbanístico-ambientais pela ocupação ilegal de muitos sítios, pela confusão de usos, pela pouca qualidade geral das instalações. É preciso atrair e acolher actividades económicas mas com regras e, nos casos em que é necessário, em paralelo com acções de requalificação, sob risco de se acentuar a degradação dos sítios.

Estes exemplos mostram a necessidade de diversificar as políticas, os sítios e os meios de intervenção, de repor a equidade como princípio e objectivo nas acções sobre o território, de procurar uma intervenção coordenada entre o planeamento físico (ou urbanístico) e sócio-económico, em paralelo com a afirmação da necessidade da intervenção do Estado no domínio do planeamento físico e do social visto que o mercado nunca pode resolver tudo, antes, pelo contrário, desencadeia processos de centrifugação e marginalização de alguns.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- NICOURT, Ch. et GIRAULT, J.-M. (1997) – “Entreprises precaires et environnement contraint”. *RERU*, 4/97, pp. 565-583.
- OLIVEIRA, J. M. Pereira de (1973) – *Espaço Urbano do Porto. Condições Naturais e Desenvolvimento*. Coimbra, Instituto de Alta Cultura.
- OLIVEIRA, J. M. Pereira de (1982) – “A cidade do Porto como centro urbano ‘histórico’”. *Cadernos de Geografia*, Coimbra, 2, pp. 15-19.



- OLIVEIRA, J. M. Pereira de (1987) – “Filosofia e método de acção do gabinete de planeamento urbanístico da cidade do Porto. O novo plano geral de urbanização”. *Cadernos de Geografia*, Coimbra, 6, pp. 3-13.
- OLIVEIRA, J. M. Pereira de (1996) – “Estruturas espaciais urbanas. Teoria e aplicação”. *Cadernos de Geografia*, Coimbra, 15, pp. 3-9.
- SADLER, D. (1993) – “Place-marketing, competitive places and the construction of hegemony in Britain in the 1980s”. KEARNS, G. and PHILO, C. (eds) *Selling Places. The City as Cultural Capital, Past and Present*, pp. 175-192.
- SALGUEIRO, T. Barata (1994) – “Novos produtos imobiliários e reestruturação urbana”. *Finisterra, Revista Portuguesa de Geografia*, Lisboa, 29(57):79-101.
- SALGUEIRO, T. Barata (1998) – “Marginalidade e exclusão nas metrópoles”. SALGUEIRO, T. Barata (coord) – *Globalização e Reestruturação Urbana*. Lisboa, CEGUL, monografia D7, pp. 81-118.