

## **Duas representações rivais do Portugal urbano: o exercício de imaginação do TGV<sup>(\*)</sup>**

José Reis, Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra e Centro de Estudos Sociais,<sup>(\*\*)</sup>

(jreis@fe.uc.pt)

### **Resumo**

A mobilidade assente na grande velocidade ferroviária é um fenómeno de natureza e repercussões essencialmente urbanas. O seu papel depende, por isso, das estruturas urbanas com que se relacione e da ação transformadora que uma infraestrutura deste tipo necessariamente induz sobre a organização do território. É a partir deste pressuposto que se avalia o actual plano de traçado do TGV, que se limita a ligar as duas capitais ibéricas, Lisboa e Madrid. Na medida em que o TGV significa a ligação ferroviária de Portugal à rede europeia de alta velocidade, considera-se que tal opção, ao não ser pensada em função da estrutura urbana do país, negligencia os potenciais impactos que esta infraestrutura comporta na organização espacial da economia e no planeamento do território.

### **Palavras-chave**

TGV, Estrutura urbana portuguesa, Organização e economia do território.

### **Abstract**

Mobility based on high-speed rail travel is a phenomenon that is essentially urban in nature, with urban repercussions. Its role therefore depends on the urban structures that are related to it and the transformatory effects that an infrastructure of this kind necessarily creates within territorial organisation. It may be said that decisions regarding its design are, in essence, representations of a particular urban framework. The attempt to identify these frameworks developed here is based on defining two urban configurations which are very different, followed by a discussion of the meaning they acquire in the planning of a long-distance mobility structure, namely one that links the country to Madrid. This involves two rival meanings, and therein lies the assessment of the territorial argument underlying the Portuguese concept of the TGV.

## **1. Introdução: mobilidade e organização territorial urbana**

A mobilidade assente na grande velocidade ferroviária é um fenómeno de natureza e repercussões essencialmente urbanas. O seu papel depende, por isso, das estruturas urbanas com que se relacione e da ação transformadora que uma infraestrutura deste tipo necessariamente induz sobre a organização territorial. Pode admitir-se assim que uma deliberação sobre o seu desenho é, na sua essência, uma representação de um determinado quadro urbano.

A imaginação do TGV em Portugal, isto é, as concepções que lhe estão associadas, deve, pois, ser encarada como um exercício de interpretação da expressão urbana no nosso país assim como das

---

(\*) Os trabalhos em que este texto se baseia desenvolvem-se no âmbito do projeto de investigação FCT: PTDC/CS-GEO/105452/2008-SPOTIA: Orientações de política territorial sustentável e avaliação de impactes. Contributos para o caso português.

(\*\*) Na preparação deste texto contei com a colaboração de Nuno Serra, a quem agradeço.

dinâmicas que a grande velocidade nela introduziria. O ensaio de identificação dos quadros territoriais urbanos em Portugal que aqui se vai desenvolver baseia-se na definição de *duas configurações urbanas* muito distintas (as mais relevantes do país), discutindo-se depois o significado que elas ganham na projeção de uma infraestrutura de mobilidade de longa distância e, designadamente, na ligação do país a Madrid, supondo-se que esse significado é rival. Nisso consiste a avaliação da racionalidade territorial da imaginação do TGV entre nós.

As configurações em análise centram-se, ambas, na região metropolitana de Lisboa. Mas o que as diferencia é o tipo de articulações que cada uma representa face à capital e ao papel que a grande velocidade vai ou não desempenhar perante elas, visto que não cabem as duas numa mesma relação de proximidade. Quer dizer, uma determinada opção de desenho do TGV inclui uma e exclui a outra. Trata-se, afinal, de saber como devem ser encaradas as relações metropolitanas: se como relações essencialmente autocentradas e excludentes de outros territórios, se como relações de influência inclusiva num quadro territorial mais amplo. Em síntese mais geral, pode dizer-se que são duas concepções radicais do Portugal urbano que estão em jogo.

As duas configurações urbanas que se definem são o *eixo urbano litoral*, entre Porto e Lisboa e incluindo estas duas cidades, e o *eixo urbano horizontal*, que corresponde ao núcleo metropolitano de Lisboa na sua extensão pela Península de Setúbal. Ambas constituem duas grandes aglomerações urbanas e dois corredores de mobilidades, tendo Lisboa como ponto comum. O primeiro corredor estrutura-se através do próprio eixo urbano litoral, enquanto o segundo supõe o seu prolongamento até à fronteira, em Elvas. O facto de se tratarem de territórios com “massas” demográficas muito diferentes, com significado e dinamismo económico muito distinto e com formas diferenciadas de articulação com a capital, faz com que sejam elementos essenciais para a discussão das racionalidades territoriais imaginadas para o TGV.

Os 2 milhões de habitantes da Grande Lisboa são o elemento *pivotal* da estrutura urbana do continente. É relativamente a este nódulo central que se desenvolvem aquelas duas configurações urbanas cuja relação de proximidade com o TGV – e com a ligação a Madrid – diferencia radicalmente a interpretação do quadro urbano em Portugal e as opções sobre a alta velocidade.

A *configuração 1* envolve, numa relação de proximidade, os 3,4 milhões de pessoas que vivem na faixa litoral a norte de Lisboa. Por isso, inclui-la nas dinâmicas desencadeadas pela alta velocidade supõe um traçado do TGV vinculado a este território, que o somasse à Grande Lisboa. Estamos assim perante uma população urbana de proximidade de 5,4 milhões de pessoas. Não foi essa, contudo, a deliberação subjacente à última decisão sobre o desenho da grande velocidade e, em especial, sobre a ligação a Madrid.

A *configuração 2* significa uma opção distinta, que exclui de uma relação de proximidade a população a norte da Grande Lisboa e, alternativamente, aposta sobretudo no serviço à capital (ou, se se preferir, no serviço de ligação das duas capitais ibéricas). A relação de proximidade adicional que resulta desta opção é com os 1,1 milhões que constituem a Península de Setúbal e, já de forma apenas marginal, o

Alentejo Central e o Alto Alentejo. Pode admitir-se que este cenário apenas envolve diferencialmente as 285 mil pessoas destas duas últimas NUTS III, pois a Península de Setúbal nunca é excluída de uma relação de proximidade com a Grande Lisboa.<sup>1</sup> Quantitativamente, o diferencial é, assim, um espaço de grande rarefacção territorial, visto que só Évora revela a presença de um núcleo de urbanização minimamente significativo.

Mais do que as diferenças quantitativas, em si mesmo muito relevantes, é qualitativamente que esta contraposição ganha um significado ainda maior. Ela mostra diferenças radicais de interpretação do país e do tipo de relações urbanas que estão em jogo, designadamente do lugar da capital. É, de facto, o lugar da capital na lógica urbana do país que está em causa. Ou seja, deve entender-se que o seu papel é também o de reforçar as suas relações com o essencial do quadro urbano que a transcende (e ao qual se deve somar) ou, inversamente, o seu destino é reforçar a sua condição e capacidade para ser o espaço autónomo e autossuficiente do país?

O exercício de imaginação do TGV foi, deste ponto de vista, claro na sua opção final: para este efeito, Lisboa não é um espaço *pivotal* das maiores configurações urbanas do país: tanto da que lhe está a norte, no litoral, como da que lhe está imediatamente a sul e que se estende depois pela linha alentejana até à fronteira. Não o é da primeira porque não estabeleceu com essa configuração urbana uma relação de proximidade e convergência. Não o é da segunda porque esta não possui a massa, o dinamismo e a densidade urbana necessários à estruturação de uma relação com a principal metrópole do país.

Lisboa foi, assim, representada essencialmente como um território capital autodefinido e autossuficiente, desligável da restante massa urbana do país e capaz de se constituir como ator único de relações de capitalidade com Madrid, à escala ibérica. Daqui resulta ainda um subproduto de natureza local, funcionalmente útil ao exercício de uma capitalidade solitária, que é o privilégio concedido, nas relações periurbanas de Lisboa, à integração da Península de Setúbal e do eixo até Évora. Este é, no entanto, um resultado gratuito, pois tal aconteceria necessariamente na projecção de qualquer configuração urbana que envolva Lisboa.

Neste texto vai, pois, desenvolver-se um exercício de identificação dos quadros territoriais urbanos em Portugal e do modo como, nesse contexto, se colocam as questões da mobilidade de longa distância e se interpretam as relações metropolitanas: se como relações autocentradas e excludentes de outros territórios, se como relações de influência inclusiva num quadro territorial mais amplo.

Por configuração urbana entende-se um espaço multipolar urbano denso e contínuo, entre cujos pólos se registam mobilidades significativas (mobilidade intra-espaciais), distintas das que ocorrem dentro de outras configurações e diferentes das que a relacionam com o exterior (mobilidades inter-espaciais).

Antes, porém, faz-se referência ao modo como, em termos europeus, tem sido colocada a questão da

---

<sup>1</sup> O que nos leva ainda a admitir, voltando à configuração 1, que, na verdade, aos 5,4 milhões de habitantes que resultam da soma do eixo urbano litoral a Norte de Lisboa com a Grande Lisboa devem ainda juntar-se os 1,1 milhões da Península de Setúbal. E isto obriga, portanto, a considerar um total de 6,2 milhões de habitantes abrangidos por esse primeiro cenário.

conectividade urbana, nos termos de uma lógica de desenvolvimento territorial.

## 2. Conectividades urbanas à escala europeia

Nos documentos comunitários, a União Europeia tem produzido um longo e prolixo discurso sobre acessibilidades e conectividade, isto é, sobre o modo como as localizações urbanas se articulam através da mobilidade, assegurando o desenvolvimento policêntrico do território e satisfazendo as maiores procuras de transportes (ver, por todos, União Europeia, 2011: 52-55, 71-72, 78 e 80).

Sublinha-se, neste âmbito, o papel estratégico das áreas metropolitanas, quer porque a elas estão associados perfis específicos que as diferenciam, quer porque cumprem papéis funcionais inerentes à divisão do trabalho dentro do sistema urbano da União. E assinala-se que uma lógica monocêntrica implica necessariamente a exclusão de territórios, causando também problemas de congestão e problemas ambientais.

Justificam-se, assim, princípios que promovam conexões territoriais e otimizem os processos de interação entre diferentes escalas urbanas e territoriais. É o caso das relações, frequentemente mencionadas, entre áreas metropolitanas e outro tipo de cidades, especialmente aquelas que concorrem para equilíbrios dinâmicos, numa perspetiva de consolidação de *hinterlands* amplos, que gerem interdependências crescentes entre regiões. E aconselha-se, por isso, que se evitem polarizações que desarticulem as relações entre cidades capitais e outras cidades dos diversos sistemas urbanos. Em matéria de transportes, para além das preocupações de ordem ambiental, dá-se importância às ligações entre redes primárias e secundárias.

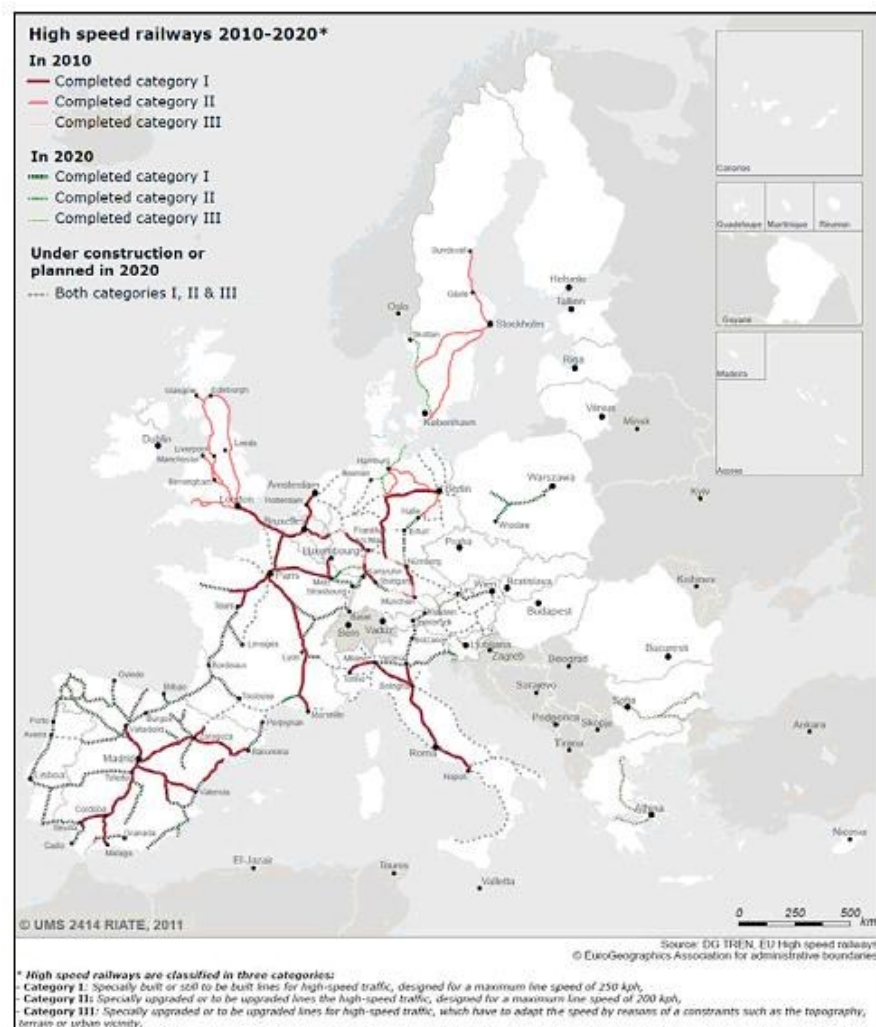
O discurso europeu nestas matérias é, como se sabe, parte do discurso sobre a coesão e sobre o lugar central que cabe à coesão territorial na organização europeia. Pode contudo legitimamente duvidar-se se, pela sua generalidade, tal discurso admite ser interpretado como fonte de normas e instrumento de perspectivas de atuação concreta. Mas o que parece certo é que esse discurso não pode ser invocado como legitimador de opções que esqueçam o território, omitam as diferentes estruturas urbanas e promovam formas de mobilidade que assentem em inter-relações de escassa base espacial.

De facto, a coesão territorial não apenas povoa o discurso europeu como passou a constituir norma programática incluída no Tratado de Lisboa. A “abordagem territorial do desenvolvimento” dá valor ao que se designa por “capital territorial” das regiões e nele se inclui, para além do que é caracteristicamente endógeno, a “integração e conectividade” com outras áreas (*ibidem*: 12-13).

Do ponto de vista das grandes conectividades de escala europeia, a situação da Península Ibérica é relativamente fácil de definir: globalmente periférica, internamente desequilibrada, tendencialmente densa em Espanha e segmentada (em vez de reticular) em Portugal. O quadro português de conectividades urbanas parece essencialmente um exercício de absurdo. Bordeja o território mas não o integra. Limita-se a traçar eixos de projeção externa de territórios pontuais: do Porto com a Galiza, de Aveiro com Castela, de Faro com a Andaluzia, do Porto com Lisboa, de Lisboa com Madrid. Em

contraste muito nítido com Espanha, que articula diversas configurações urbanas na mesma medida em que as articula com Madrid, em Portugal não se dedica atenção essencial à conjugação das capacidades urbanas do país, nem relativamente à capital nem relativamente a uma lógica densificada de inserção ibérica. Há segmentos singulares, pontuais, carentes da densificação que se obtém pela convergência de diferentes espaços urbanos. Deste ponto de vista, a figura seguinte é uma imagem assaz impressionante.

**Figura 1**  
**Comboios de Alta Velocidade na Europa 2010-2020**

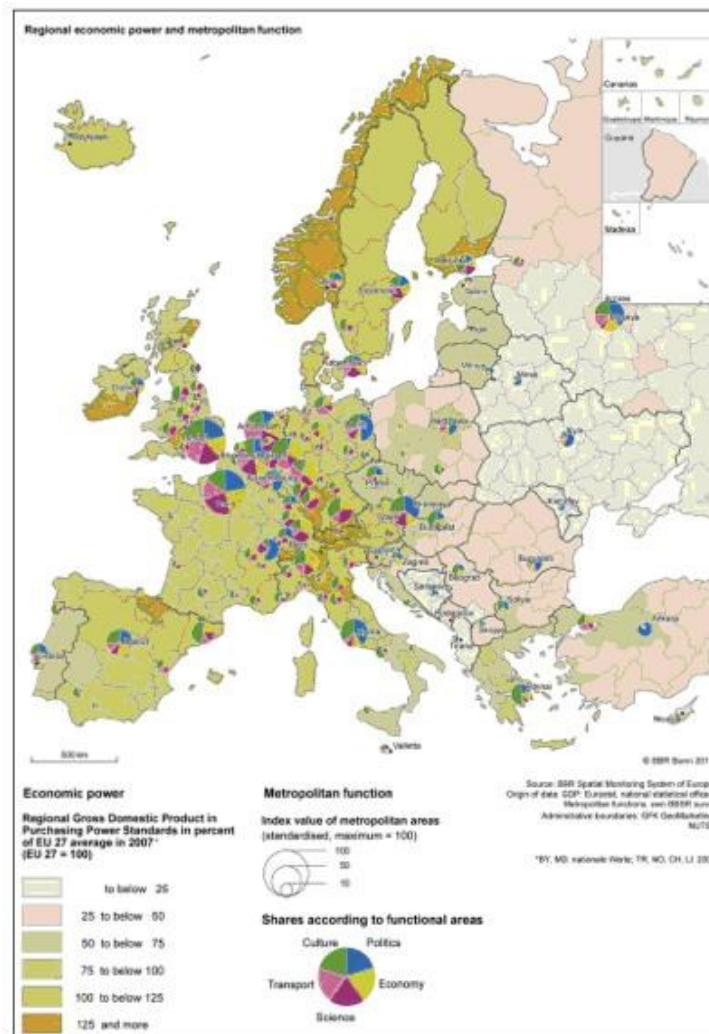


Fonte: União Europeia (2011: 35)

Esta imagem reforça, de facto, a sugestão que se oferece quando se associa a rede ao mais óbvio dos seus complementos: a matriz urbana. Do ponto de vista das conectividades, especialmente as de grande distância à escala europeia, o mais evidente dos défices ibéricos é a sua falta de densidade urbana e metropolitana. Isso é notório relativamente ao eixo que vem do Reino Unido a Roma, mas é-o também face à Europa central e oriental. Numa escala de observação como a da Figura 2 há um

aspecto incontornável: o máximo de densidade para este tipo de conectividade depende criticamente do modo como se envolva o eixo Porto-Lisboa. A dimensão da capital reduz-se significativamente sem essa lógica aditiva e torna-se meramente tributária da centralidade de Madrid.

**Figura 2**  
**Poder económico regional e funções metropolitanas**

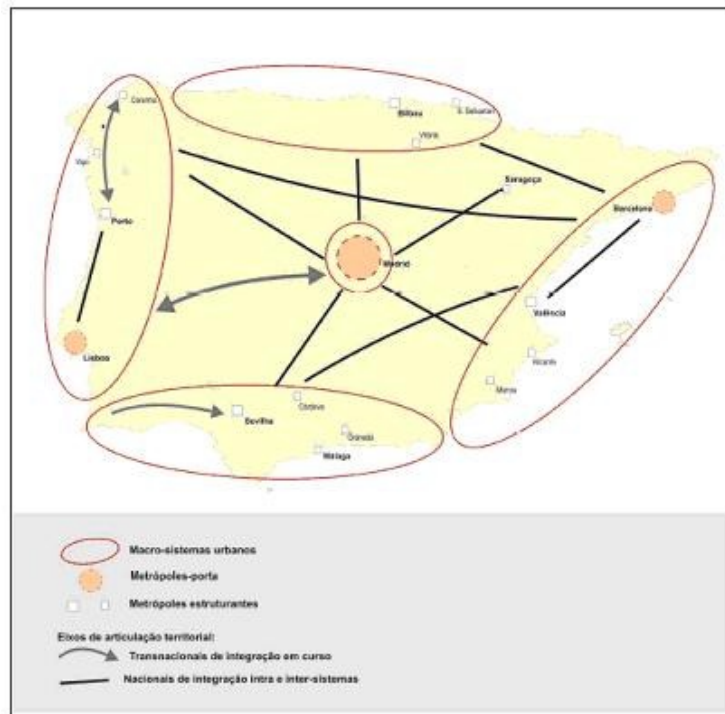


Fonte: União Europeia (2011: 53)

É neste contexto, aliás, que ganham sentido as projeções voluntaristas, cuja racionalidade se torna facilmente interpretável e que contribuem para o reforço das estruturas e das relações territoriais existentes. Uma delas é a que se mostra na Figura 3, em que justamente se interpretam as grandes relações territoriais intra-peninsulares, valorizando os eixos e as densidades de natureza urbana, isto é, os macro-sistemas.

Ora, um exercício deste tipo não está presente na imaginação portuguesa do TGV, o que justifica a ideia, que aqui se defende, de que o sistema urbano nacional não constituiu o referencial do exercício.

**Figura 3**  
**Esquema-síntese das caracterizações do sistema urbano ibérico**



Fonte: Gaspar (2003)

### **3. O quadro territorial da faixa litoral: dois cenários de inserção da metrópole de Lisboa no espaço urbano nacional**

À luz do que se apontou anteriormente, a principal questão da análise da inserção territorial do projeto do TGV em Portugal é a que consiste em saber como é que ele envolve as principais capacidades urbanas do país, numa lógica de conectividade com o exterior. Dadas as estruturas urbanas existentes, não se trata pois, apenas, de saber como é que se liga Lisboa a Madrid.

Ora, acontece que parece ser esta última a única questão que esteve em debate. O que reduziu significativamente o problema e tornou a discussão mais pobre. De facto, ela passou a ser uma mera questão de transporte e, muito concretamente, uma mera questão local. E não, como seria natural supor-se, uma questão de coesão e desenvolvimento territorial.

O quadro de análise que aqui se propõe consiste, portanto, numa avaliação comparada dos impactos urbanos do TGV considerando duas grandes referências espaciais. Como mencionado anteriormente, os 2 milhões de habitantes da Grande Lisboa são o elemento *pivotal* da estrutura urbana do continente e é a partir deste nóculo central que se estabelecem as duas configurações urbanas referidas, na óptica do TGV.

Na *configuração 1*, o envolvimento da faixa urbana situada no litoral entre o Porto e Lisboa relaciona a área metropolitana da capital com um território urbano bastante mais vasto, pressupondo-o

organicamente articulado com ela. Trata-se, neste caso, de uma densidade urbana pré-existente e que é indiscutivelmente a mais significativa do país. Estamos, na verdade, a falar de um corredor que corresponde ao maior espaço urbano contíguo de que dispomos e que inclui a duas únicas áreas metropolitanas, envolvendo ainda as maiores áreas urbanas do litoral, tanto das cidades médias quanto as de urbanização difusa.

Considerando apenas os territórios de inserção desta faixa (as NUTS III), e não as suas zonas de influência, mesmo as mais imediatas, encontramos aqui mais de metade da população do país em 2011: 5,4 milhões (sendo que 96% dos quais residem em municípios com mais de 20 mil habitantes). E mesmo não incluindo a Grande Lisboa (isto é, considerando somente o espaço contíguo “integrável” nas articulações da capital entre o Grande Porto e a Lezíria do Tejo), obtemos um total de 3,4 milhões de habitantes (Quadro 1).

**Quadro 1**  
**O eixo urbano litoral: população e variação da população (%)**

	População Total		População em municípios com mais de 20 mil habitantes				Variação da População (2001-2011) (%)
	2001	2011	2001		2011		
				%		%	
Grande Porto	1 260 680	1 287 276	1 260 680	100,0%	1 287 276	100,0%	2,1%
Entre Douro e Vouga	276 812	274 859	276 812	100,0%	274 859	100,0%	-0,7%
Baixo Vouga	385 724	390 840	363 080	94,1%	367 899	94,1%	1,3%
Baixo Mondego	340 309	332 306	295 372	86,8%	287 512	86,5%	-2,4%
Pinhal Litoral	250 990	260 924	235 988	94,0%	245 119	93,9%	4,0%
Oeste	338 711	362 523	266 232	78,6%	284 625	78,5%	7,0%
Médio Tejo	226 090	220 660	186 539	82,5%	182 854	82,9%	-2,4%
Lezíria do Tejo	240 832	247 449	224 827	93,4%	233 075	94,2%	2,7%
Grande Lisboa	1 947 261	2 042 326	1 947 261	100,0%	2 042 326	100,0%	4,9%
<b>TOTAL</b>	<b>5 267 409</b>	<b>5 419 163</b>	<b>5 056 791</b>	<b>96,0%</b>	<b>5 205 545</b>	<b>96,1%</b>	<b>2,9%</b>

Mas se, como é legítimo, acrescentarmos a este espaço e à Grande Lisboa (apenas) o espaço de influência que corresponde à Península de Setúbal, pode então assumir-se que há um grande território, de 6,2 milhões de habitantes, integrável pelo TGV. Este seria, numa lógica de planeamento, coesão e busca de densidades e de reforço de articulações urbanas, o *cenário 1* de um desenho do TGV.<sup>2</sup> Deve referir-se que este é um eixo consolidado sobre si mesmo, definido pela sua própria matriz interna, não se entrando aqui na análise das projeções óbvias para áreas de influência fora do próprio eixo.

Inversamente, a análise do eixo urbano horizontal não dispensa a análise da projeção que liga a Península de Setúbal à fronteira em Elvas (residentes portanto no Alto Alentejo e Alentejo Central),

<sup>2</sup> Trata-se, além disso, de um conjunto de espaços urbanos com maior dinamismo demográfico do que aquele que se observa no conjunto de espaços urbanos subjacente ao cenário 2. De facto, se excluirmos a Área Metropolitana de Lisboa (que é comum aos dois cenários), regista-se um acréscimo demográfico no eixo urbano litoral que ronda os 6.4% entre 1991 e 2011, e que contrasta assim com a quebra demográfica registada no eixo urbano horizontal, situada em cerca de -5,1% no mesmo período.



sendo no entanto notório que estamos perante uma escassa massa demográfica, pois essa projeção reunia apenas 285 mil habitantes em 2011. Ao que acresce o facto de a população residente em municípios com mais de 20 mil habitantes ser, nestes casos, somente 37% do total (Quadro 2), o que ilustra a baixa densidade urbana das zonas assim incluídas no cenário do TGV.

**Quadro 2**  
**O eixo urbano horizontal: população e variação da população (%)**

	População Total		População em municípios com mais de 20 mil habitantes				Variação da População (2001-2011) (%)
	2001	2011	2001		2011		
				%		%	
Grande Lisboa	1 947 261	2 042 326	1 947 261	100,0%	2 042 326	100,0%	4,9%
Península de Setúbal	714 589	779 373	701 579	98,2%	761 804	97,7%	9,1%
Alentejo Central	173 646	166 802	56 519	32,5%	56 596	33,9%	-3,9%
Alto Alentejo	127 026	118 352	49 341	38,8%	48 008	40,6%	-6,8%
<b>TOTAL</b>	<b>2 962 522</b>	<b>3 106 853</b>	<b>2 754 700</b>	<b>93,0%</b>	<b>2 908 734</b>	<b>93,6%</b>	<b>4,9%</b>

O Quadro 3, por seu turno, resume as grandes “massas urbanas” disponíveis para uma imaginação do TGV e pode ser encarado como um representação dos territórios de planeamento de um projeto desta natureza e das lógicas de mobilidade que ele pode dinamizar.

**Quadro 3**  
**Os eixos urbanos: população e variação da população em 2011 (%)**

	População Total 2011	Em municípios > 20 mil habitantes		Variação da População (2001-2011) (%)
		2011	%	
Grande Porto ? Grande Lisboa	5 419 163	5 205 545	96,1%	2,9%
Grande Porto ? Lezíria do Tejo	3 376 837	3 163 219	93,7%	1,7%
Grande Lisboa	2 042 326	2 042 326	100,0%	4,9%
Grande Lisboa ? Alto Alentejo	3 106 853	2 908 734	93,6%	4,9%
Península de Setúbal ? Alto Alentejo	1 064 527	866 408	81,4%	4,9%
Alentejo Central ? Alto Alentejo	285 154	104 604	36,7%	-5,2%

Neste sentido, se tomarmos apenas os segmentos dos eixos urbanos que se prolongam para Norte (litoral) e em direcção à fronteira (horizontal) – excluindo portanto o nódulo urbano central da Grande Lisboa – encontramos densidades urbanas muito distintas. Isto é, os segmentos na faixa urbana litoral a Norte da Grande Lisboa atingem valores de população em concelhos com mais de 20 mil habitantes sempre superiores a 90%, enquanto que nos segmentos da faixa urbana horizontal se alcança um valor na ordem dos 80% caso se considere a Península de Setúbal, e de 37% se considerarmos apenas o segmento urbano que se prolonga a partir desta para Este. O que anda, de resto, a par das diferentes dinâmicas de crescimento demográfico observadas num e noutro caso.

#### 4. A ligação Lisboa-Madrid: a reversão do espaço urbano nacional

No entanto, há uma decisão tomada sobre a ligação Lisboa-Madrid por TGV. Ela é uma opção apenas de natureza local, centrada em Lisboa e desligada de uma articulação territorial de natureza urbana, como foi sugerido na secção anterior. Trata-se, como é sabido, da opção pela redução do problema à *configuração 2* (a que corresponde ao eixo urbano horizontal). Os 203 km do segmento português da ligação Lisboa-Madrid têm como pontos nodais a área metropolitana de Lisboa e o projeto do novo aeroporto de Lisboa, Évora e o “interface” Elvas/Badajoz, no Caia. A isso correspondem as suas quatro estações: Lisboa-Oriente, Poceirão (ligação ao novo aeroporto de Lisboa), Évora e Caia (Elvas/Badajoz).

A opção por um segmento com esta natureza significa três coisas: o entendimento da relação Portugal-Espanha como uma ligação essencialmente entre capitais; uma inserção territorial em Portugal limitada a espaços a sul de Lisboa; e uma fácil (e não discutida) articulação com o segmento espanhol. É certo que esta geografia tem como influência pesada a decisão de localização do novo aeroporto de Lisboa também a sul do Tejo. Mas manda a boa lógica que se assuma que estas duas decisões, sobre o aeroporto e sobre o TGV, correspondam ao mesmo raciocínio estrutural e aos mesmos princípios de deliberação. Na verdade, uma outra localização do aeroporto já tinha há muito sido tomada e, apesar de constar do mais pesado exercício de pensamento sobre o ordenamento do território em Portugal, o PNPOT (2007), foi levianamente alterada através da mais esquemática e insensata das metodologias.<sup>3</sup> O tipo de inserção territorial imaginada para o TGV deve ser discutido, tanto para caracterizar a opção escolhida como para a confrontar com um cenário alternativo, como o que foi amplamente debatido em Portugal. Nessa discussão a posição da área metropolitana da capital é invariante, pois não oferece dúvidas que esse há-de ser o nó crucial de uma ligação de características internacionais, urbana e de longa distância como esta é. Mas já não é invariante a restante amarragem territorial do projeto. É isso que se está a discutir aqui.

A tese que se defende é a seguinte: as decisões de localização das duas grandes infraestruturas de transporte constituem uma opção de reversão profunda da geografia urbana do continente português. Isto é, em vez de uma inserção orgânica nas densidades urbanas existentes, nas quais se incluem as relações territoriais mais amplas da capital, optou-se apenas pelo reforço das relações territoriais de proximidade da capital (e da concentração que esta estabelece), criando-se adicionalmente uma nova geografia, a sul de Lisboa, através de efeitos privilegiados do tipo mancha de óleo e de vantagens associadas a geração e valorização de novas rendas fundiárias.

A soma dos indicadores demográficos e económicos reforça esta ideia. De facto, como ilustra o Quadro 4, um desenho do TGV que integre o eixo urbano litoral significa agregar mais de metade do PIB nacional em 2008 (61%), ao passo que o eixo urbano horizontal apenas corresponde a cerca de 40% desse total, importando neste sentido sublinhar que tal se deve fundamentalmente ao contributo

---

<sup>3</sup> Refiro-me, evidentemente, ao processo de análise de que foi encarregado o LNEC.

esmagador da Área Metropolitana de Lisboa, já que o segmento relativo à faixa a Este da Península de Setúbal (Alentejo Central e Alto Alentejo) apenas representa cerca de 2,2% do PIB nacional em 2008.<sup>4</sup> Por outro lado, se é certo que o aumento nominal do PIB entre 1995 e 2008 foi mais expressivo nas unidades territoriais do eixo urbano horizontal (quase 100%) do que na faixa urbana litoral (92%), tal deve-se essencialmente ao contributo da Grande Lisboa e da Península de Setúbal, já que tanto o Alentejo Central como (e sobretudo) o Alto Alentejo, apresentam patamares de crescimento económico inferiores à média do eixo urbano litoral.

**Quadro 4**  
**Valores do PIB nas duas configurações urbanas (1995/2008)**

	PIB (milhares euros)		% do PIB de cada região no total nacional		Variação do PIB (%)	PIB per capita (milhares euros)
	1995	2008	1995	2008	1995/08	2008
Grande Porto	11 708	20 226	13,8%	12,2%	72,8%	15,7
Entre Douro e Vouga	1 902	3 650	2,2%	2,2%	91,9%	15,8
Baixo Vouga	3 021	5 647	3,5%	3,4%	86,9%	14,1
Baixo Mondego	2 837	5 229	3,3%	3,1%	84,3%	15,8
Pinhal Litoral	2 058	4 214	2,4%	2,5%	104,8%	15,7
Oeste	2 416	5 324	2,8%	3,2%	120,4%	14,7
Médio Tejo	1 669	2 952	2,0%	1,8%	76,9%	12,8
Lezíria do Tejo	1 897	3 355	2,2%	2,0%	76,9%	13,5
Grande Lisboa	25 672	51 624	30,2%	31,0%	101,1%	25,5
<b>Eixo Urbano Litoral</b>	<b>53 180</b>	<b>102 221</b>	<b>62,5%</b>	<b>61,4%</b>	<b>92,2%</b>	<b>19,0</b>
Grande Lisboa	25 672	51 624	30,2%	31,0%	101,1%	25,5
Península de Setúbal	4 698	9 210	5,5%	5,5%	96,0%	11,7
Alentejo Central	1 147	2 200	1,3%	1,3%	91,8%	13,0
Alto Alentejo	919	1 537	1,1%	0,9%	67,2%	13,1
<b>Eixo Urbano Horizontal</b>	<b>32 436</b>	<b>64 571</b>	<b>38,1%</b>	<b>38,8%</b>	<b>99,1%</b>	<b>20,8</b>

Por último, assinalam-se as diferenças em termos de PIB per capita. Aparentemente, não há diferenças significativas entre o eixo urbano litoral (19,0) e o eixo urbano horizontal (20,8). Contudo, uma vez mais, registe-se a diferença de valores observados no Alentejo Central e Alto Alentejo (a rondar os 13 mil euros per capita) e inclusive na Península de Setúbal (12 mil), face às restantes NUTS consideradas em ambas as configurações urbanas definidas.

## 5. Os estudos sobre demografia e sistema urbano desenvolvidos a propósito do TGV

A propósito da decisão sobre o traçado da linha do TGV foram desenvolvidos dois estudos sobre demografia e sistema urbano. Em EPYPSA (2004) faz-se “a análise do sistema urbano dos corredores que suportarão as futuras infraestruturas ferroviárias”, identificando as “principais zonas territoriais

<sup>4</sup> Aliás, se imaginarmos um traçado «completo» do TGV, com início no Grande Porto e a cruzar a fronteira em Elvas, estaremos a falar de um território que representa cerca de 70% do PIB nacional.

para a geração/atracção de passageiros e mercadorias”, sabendo-se que” as novas infraestruturas ferroviárias (...) podem aparecer como instrumentos para potenciar modelos alternativos de desenvolvimento territorial”. Na linha, portanto, da estreita interligação entre uma infraestrutura de transporte desta natureza e as redes urbanas, como aqui defendido.

Neste estudo, os centros urbanos foram “definidos de acordo com critérios que ultrapassam a mera dimensão populacional de cada lugar”, tomando também em conta que “muitas funções urbanas estão distribuídas por lugares adjacentes à cidade principal”. Entre os principais elementos de análise e conclusões retêm-se os que dizem respeito à população urbana e aos centros urbanos. Quanto à evolução da população urbana em Portugal, assume-se que “a população residente em lugares com mais de 10 mil habitantes em 2001 registou na última década um acréscimo de 19,2%” (EPYPSA, 2004: 7). Isto é, “a população urbana referenciada a lugares com mais de 10 mil habitantes cresceu significativamente ao longo da última década, representando uma dinâmica de urbanização que afectou maioritariamente os lugares entre 20 mil e 50 mil habitantes”.

Os centros urbanos identificados<sup>5</sup> neste estudo, ou seja, as localizações com maior dimensão e densidade, onde aquela dinâmica demográfica ocorreu, foram 83 e estão localizados “sobretudo na Região Norte (28) e Centro (25). Nas zonas de Lisboa e Setúbal encontram-se 22 centros urbanos e no Alentejo apenas 8” (*ibidem*: 9). Esses centros formam eixos, constituindo o eixo Porto-Lisboa “uma rede urbana fundamental polarizada pelas áreas metropolitanas de Lisboa e Porto”, enquanto “as cidades de Coimbra, Aveiro e Leiria complementam esta estrutura” (*ibidem*:12). Por sua vez, no eixo Lisboa – Évora – Elvas, “destacam-se claramente quatro níveis de centralidade. Entre Lisboa e Setúbal encontram-se os principais centros urbanos de importância nacional. Num segundo nível, destaca-se Évora, como pólo de toda uma região pouco densa. A um nível inferior a Évora, destaca-se ainda Elvas que se apresenta como um centro sub-regional. O nível mais baixo caracteriza-se por uma dispersão de pequenos centros com menos de 10 mil habitantes, mais ou menos afastados geograficamente, que correspondem às sedes dos concelhos da região” (*ibidem: idem*).

Da hierarquia urbana e dos corredores de mobilidade estudados “ressalta evidente a supremacia de três cidades: Lisboa, Porto e Coimbra” (*ibidem*: 17), pois “as três apresentam capacidade de captar fluxos de população num espaço regional alargado. Este espaço cobre toda região do Norte, no caso do Porto, toda a região de Lisboa, Vale do Tejo e o Alentejo Litoral e Baixo Alentejo, no caso de Lisboa, e toda a região Centro, no caso de Coimbra”. O que permite constatar que “o sistema urbano que se encontra ao longo do eixo Porto-Lisboa é dominado pelas três cidades referidas e complementado por um conjunto denso de cidades médias que estruturam o território a nível sub-regional. Os centros que apresentam maior capacidade de estruturação do território são: Lisboa, Porto, Coimbra, Braga, Aveiro e Leiria” (*ibidem: idem*).

---

<sup>5</sup> A análise dos centros urbanos tem “como critérios de delimitação de centro urbano, a continuidade geográfica das freguesias com densidade populacional superior a 500 hab/km<sup>2</sup>, ou que integrem total ou parcialmente um lugar com mais de 5 000 habitantes, ou ainda que contenham fisicamente a presidência da Câmara Municipal” (EPYPSA, 2004: 7).

Por seu turno, “no corredor Lisboa – Évora – Elvas, o sistema urbano não se apresenta tão organizado. A supremacia de Lisboa é incontestável. Évora tem uma área de influência limitada sobretudo pela atração exercida pela cidade de Lisboa. A situação de Elvas denota alguma desarticulação com o sistema urbano nacional” (*ibidem*: 18). O que sublinha os contrastes que têm vindo a ser assinalados em relação ao eixo urbano litoral e ao eixo urbano horizontal.

Um outro estudo (SociNova, 2003), procurou igualmente debruçar-se sobre os impactos sociais e económicos decorrentes da introdução de um novo modo de transporte ferroviário em Portugal. Ao sublinhar-se a importância atual da mobilidade nas dinâmicas económicas e sociais contemporâneas, foi reconhecida a oportunidade que a nova ferrovia representa para o desenvolvimento de uma malha de centros urbanos mais próximos, bem como para o (re)ordenamento do território nacional e para a estruturação de novas acessibilidades à Europa.

Assim, nas suas principais conclusões, o estudo assume “o elevado valor estratégico» subjacente ao desenvolvimento de uma rede de alta velocidade, que a permite encarar como um “instrumento do crescimento económico, beneficiando a coesão económica e social no País” e que permite a aproximação de Portugal “aos demais parceiros da União, numa sociedade que precisa de atingir os padrões europeus no domínio das acessibilidades e transportes”. Em termos de impactos territoriais, o estudo sublinha o potencial da nova via ferroviária para “promover uma transformação socio-urbanística em territórios (hoje) relativamente distantes dos grandes centros urbanos», susceptível de romper “com a periferização de parte significativa do País – viabilizando quer a fixação de pessoas, quer de actividades económicas» (SociNova, 2003: 6).

No quadro dos diferentes cenários que o estudo apresenta encontra-se, de facto, uma preocupação permanente com soluções que valorizam os impactos socioeconómicos e territoriais associados ao TGV: nomeadamente em termos de ganhos de acessibilidade, diversificação de formas de mobilidade, aproximação (conectividade) dos centros urbanos (entre si e em relação ao exterior), reforço dos factores de investimento e desenvolvimento económico e reequilíbrio do país em termos de ordenamento do território.

Estes estudos, que de forma mais direta procuram equacionar os impactos da nova linha ferroviária de alta velocidade nas redes urbanas e na organização económica do território, são demonstrativos da importância central que estas questões devem, de facto, assumir, no processo de configuração desta infraestrutura de transporte.

## **6. Conclusão**

O facto de muito trabalho sobre as estruturas territoriais e os processos de articulação urbana do país (que teve, designadamente, consagração profunda no Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, o PNPOT), ter sido radicalmente subvertido pelas decisões associadas à imaginação das grandes mobilidades (TGV e novo aeroporto) merece reflexão aturada.

Que razões de autonomia e desligamento territorial se justificam para estas decisões? Por que razão elas não hão de depender das configurações urbanas e das suas inter-relações? É apenas uma súbita redução da dimensão urbana do país à sua capital e ao entendimento de que esta deve ser autossuficiente e, desse modo, desatenta à restante massa urbana?

A conclusão a que aqui se chega é que, de facto, o país perdeu capacidade para se pensar territorialmente e valorizar as circunstâncias que lhe dão massa e densidade (Reis, 2009). E que, consequentemente, isso levou a uma sobrevalorização da racionalidade autista da capital. Não são alheios a isso a própria matriz de representação política nacional nem tão pouco a redução do debate público a protagonistas pouco diversos, tanto de um ponto de vista ideológico, como de um ponto de vista territorial ou de poder relacional.

Mas também parece claro que assistimos à construção subliminar, não explicitada, de novas geografias e de novas fontes de poder. A economia portuguesa tornou-se fortemente marcada por protecionismos muito particulares. Os protecionismos concedidos a capitais que beneficiam do facto de terem criado nichos em sectores de um mercado interno favorecido (os chamados sectores de bens e serviços não transacionáveis). Para aí se deslocaram frações do capital que antes eram de raiz industrial ou exportadora. O objetivo foi, obviamente, beneficiar de rendas de situação que resultavam dessa proteção face a situações mais exigentes do ponto de vista da concorrência, da inovação ou do tipo de valor criado.

As grandes obras públicas, o sector imobiliário e turístico, com as rendas fundiárias que lhes estão associadas, foram campos privilegiados de disputa pela obtenção de novas proteções e de novas rendas. O Estado e a deliberação pública, cujas legitimidades têm de estar sujeitas a uma racionalidade inatacável e a uma transparência inquestionável, perderam essas condições quando se tornaram volúveis, se demitiram de uma explicitação política racional e se sujeitaram a aritméticas de decisão sem fundamento nem coerência.

O escrutínio da decisão política torna-se por isso essencial e convém revelar os termos e os fundamentos que o orientam. Foi isso que se procurou fazer neste texto, deixando claro que, não tendo havido uma racionalidade territorial e urbana para a imaginação do TGV em Portugal, é plausível a hipótese, que aqui se deixa, que tenha imperado a construção de uma nova geografia associada à capital, cuja finalidade principal tenha sido a geração de novas rendas fundiárias, numa economia rentista em que a decisão pública foi capturada pelos que se propõem dela beneficiar.

## **Bibliografia**

EPYPSA (2004) Estudo de Mercado e Avaliação Socioeconómica e financeira da linha de alta velocidade Madrid-Lisboa/Porto. Relatório.

Gaspar, Jorge (2003) “Inserção da área metropolitana de Lisboa no País, na Península Ibérica e na Europa”. Atlas da Área Metropolitana de Lisboa, Área Metropolitana de Lisboa: 31-43.

PNPOT (2007) Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Relatório [[http://www.territorioportugal.pt/pnpot/Storage/pdfs/PNPOT\\_RELATORIO.pdf](http://www.territorioportugal.pt/pnpot/Storage/pdfs/PNPOT_RELATORIO.pdf)].

Reis, José (2009) "As relações inter-regionais em Portugal e o "efeito-capitalidade". Finisterra, XLIV, 88: 25-36.

SociNova (2003) Análise Demográfica e Socioeconómica dos Corredores Ferroviários Portugueses e da Rede de Alta Velocidade. Relatório. Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa.

União Europeia (2011) The Territorial State and Perspectives of the European Union (2011 update): Background document for the Territorial Agenda of the European Union 2020. Informal Meeting of Ministers responsible for Spatial Planning and Territorial Development, 19th May 2011 Gödöllo, Hungary.

## **Resiliência urbana: definir para avaliar**

Carlos Gonçalves, Instituto de Geografia e Ordenamento do Território, Universidade de Lisboa,  
c.goncalves@campus.ul.pt

### **Resumo**

Num contexto de aumento dos episódios de turbulência (ambiental, económica, social, política) que coloca países, regiões, cidades, sectores, empresas e famílias sob pressão cresce, na mesma proporção, a necessidade de aprofundar análises que permitam identificar as condições de que se devem dotar os territórios urbanos para suportar perturbações sem colapsar, capitalizando as competências que a superação dessas adversidades lhes conferem. É este o foco do conceito de resiliência evolutiva que procuramos clarificar neste texto.

Nesta reflexão procurar-se-á responder aos três propósitos, que de seguida enunciamos. i) Até que ponto importa reforçar/rever o referencial da “sustentabilidade”, incorporando-lhe os princípios discutidos no quadro teórico da “resiliência”? ii) Como balizar uma estrutura que dê corpo ao conceito de resiliência evolutiva? Que metodologias viabilizam a avaliação da resiliência urbana?

### **Palavras-chave**

Resiliência; sustentabilidade, equidade, vulnerabilidade;

### **Abstract**

At a time that turbulence (environmental, economic, social, political) increases day by day and this puts countries, regions, cities, sectors, companies and families under pressure, the necessity for further analyzes to identify the conditions that should prepare urban territories to withstand disturbance without collapsing, and learning with this process, grows. This is the focus of the evolutionary resilience concept that we will clarify in this paper.

We will try to find answers for the following three questions. i) How important is strengthening the sustainability concept with the resilience principles? ii) How to create a framework to the evolutionary resilience concept? iii) What kind of methodologies is able to measure urban resilience?

### **Keywords**

Resilience; sustainability; equity; vulnerability

## **1. Introdução**

A crise tomou de assalto a actualidade. Instalada em muitas cidades, a crise financeira transfigura-se em dívida pública que por sua vez, acciona os mecanismos da recessão económica, acelerando todos os processos que a causaram e que agora a amplificam. Neste solo fértil, o discurso da austeridade ganha corpo.

Nas diferentes intercepções do espectro económico, ambiental e social, prolifera um racional comandado pela busca do equilíbrio, estabilidade, retorno e/ou restabelecimento de um estado de “normalidade”. Esta lógica de equilíbrio/estabilidade/normalidade estende-se ao discurso científico que é produzido no plano da gestão de recursos. É exemplo disto, nomeadamente, o que deriva da