

PERIPHERIES: CHALLENGES ON THE OTHER SIDE OF CENTRALITY

Ana Virtudes

Departament of Civil Engineering and Architecture – University of Beira Interior
Calçada Fonte do Lameiro, Edifício II das Engenharias, 6201-001 Covilhã, PORTUGAL

virtudes@ubi.pt

Abstract

This article aims at analyzing the problem of urban peripheries understanding as the other side of the city whose spatial structure clearly responds to a model based on the dichotomy between centre and periphery.

1. It is about the formation of the modern city, from processes and mechanisms that cause a spatial model with a unique centre in dichotomy with the peripheral areas.
2. It is in a cultural context of the rising of bourgeois class whose social project for the city meant making urban transformations that lead to identifying the urban part of the city which represented its interests; accessibility, tertiary activities, regularity i.e. of the centrality. The other part of the city was delivered to the lower or "inferior" working classes.
3. It reflects the reality of today's urban peripheral areas, such as new residential areas, increasingly dispersed, with new equipment and attractive shopping centres, fed by the dream of being owners of small portions of even little bits of territory, which Joel Kotkin describes as the dream of the vassal of having its own castle.

In light of the city of today, there are many challenges facing urban peripheries, historically the part of the city on the other side of centrality.

Resumo

Este artigo tem como objectivo analisar a problemática das periferias urbanas entendidas como a outra face da cidade cuja estrutura espacial responde claramente a um modelo assente na dicotomia entre centro e periferia.

1. Trata-se da formação da cidade moderna, a partir de processos e mecanismos que originam um modelo espacial urbano de centro único em dicotomia com as áreas periféricas.

2. Insere-se num contexto cultural da classe burguesa em ascensão social cujo projecto de cidade implicava proceder a transformações urbanísticas conducentes a identifica a parte da cidade na qual se fazia representar; da acessibilidade, do terciário, da regularidade ou seja da centralidade; e concretizar sobre a outra parte da cidade o modelo social burguês para as classes “subalternas”.

3. Reflecte sobre a realidade hodierna das periferias urbanas, como as novas zonas residenciais, cada vez mais dispersas, com novos equipamentos e atractivos shopping centres, alimentadas pelo sonho de ser proprietário de uma parcela ainda que ínfima do território, que Joel Kotkin descreve como o sonho do vassalo em ter o seu próprio castelo.

À luz da cidade actual, são inúmeros os desafios que se colocam às periferias urbanas, historicamente a parte da cidade no reverso da centralidade.

1. Objectivos

Este artigo tem o objectivo de analisar a problemática das periferias urbanas entendidas como a outra face da cidade cuja estrutura espacial responde claramente a um modelo assente na dicotomia entre centro e periferia.

Pretende-se apresentar uma interpretação histórica acerca dos processos urbanísticos de formação e consolidação das periferias urbanas, num período de fortes mudanças na senda da modernização política com o emergir do liberalismo burguês e económica com o emergir do capitalismo industrial que assinala a mudança de paradigma na evolução urbanística da cidade.

Em primeiro lugar, trata-se da formação da cidade moderna, a partir de processos e mecanismos que originam um modelo espacial urbano de centro único em dicotomia com as áreas periféricas.

Em segundo lugar, insere-se num contexto cultural da classe burguesa em ascensão social cujo projecto de cidade implicava proceder a transformações urbanísticas conducentes à identificação da parte da cidade na qual se fazia representar; o centro urbano, da acessibilidade, do terciário, da regularidade em suma da centralidade; e concretizar sobre a outra parte da cidade o modelo social burguês para as classes “subalternas”.

1. Oportunidade

A oportunidade de estudar esta temática advém da necessidade de contribuir para resgatar história recente da cidade, que também explica cidade contemporânea, pois os processos urbanísticos que caracterizam a transição para modelo centro-periferia (característico da cidade moderna) não são exclusivos das cidades europeias mais proeminentes, pertencentes aos países pioneiros Revolução Industrial.

Também as cidades de países periféricos da era moderna foram alvo de processos que decidem e definem, a evolução de uma parte do espaço urbano histórico como área periférica, evidenciando a clivagem com os espaços centrais.

Em terceiro lugar, há que reflectir sobre a realidade hodierna das periferias urbanas, como as novas zonas residenciais, cada vez mais dispersas, com novos equipamentos e atractivos shopping centres, alimentadas pelo sonho de ser proprietário de uma parcela ainda que ínfima do território, que Joel Kotkin (2005) descreve como o sonho do vassalo em ter o seu próprio castelo.

Que desafios se colocam a estas áreas, despojadas da identidade e da essência das históricas áreas centrais, que Lewis Mumford designa por “anti-cidade”.

À luz da cidade actual, são inúmeros os desafios que se colocam às periferias urbanas, historicamente a parte da cidade no reverso da centralidade.

2. Origem das primeiras periferias urbanas

As transformações urbanísticas resultantes da Revolução Industrial alteraram o modelo da cidade compacta intramuros de forte índole medieval e assinalaram o momento de viragem no paradigma de organizar e estruturar os espaços urbanos. A cidade passou a caracterizar-se por uma estrutura assente na dicotomia entre a área central associada ao terciário, à regularidade viária, ao embelezamento, à acessibilidade e à residência burguesa; o centro urbano; por oposição às áreas insalubres, desqualificadas, abandonadas, de bairros residenciais de renda baixa correspondentes à subalterna periferia.

São conhecidas as transformações espaciais que conduziram à radical estrutura urbana de centro único nas cidades europeias desde finais do século XVIII analisadas por autores como Benedetto Gravagnuolo, Alvarez Mora ou Giorgio Piccinato.

A formação da cidade moderna foi confirmada por factores económicos como a divisão social do trabalho e a luta de classes. Carlo Aymonino (1971: 26) refere a contradição entre a origem e a extensão do carácter «social» dos meios de produção e a apropriação

privada dos benefícios económicos dessa transformação. Acrescenta que a cidade passou a ser teoricamente «infinita», numa dimensão em prol do desenvolvimento produtivo incorporando solo urbanizável “capaz de dar un rendimiento” (1971: 27).

Leonardo Benévolo distancia-se da perspectiva marxista da análise anterior e centra-se nos processos técnico-económicos que vão alterando a cidade Oitocentista desfasados dos seus problemas qual “remédio aplicado a posteriori” (1987: 9). Entendendo a cidade com o duplo carácter, científico e moralista, alerta para a necessidade de pôr termo às más condições de salubridade em que vivem as famílias alojadas nos espaços históricos degradados e em bairros construídos nas áreas de expansão.

Giuseppe Samonà faz referência à miséria moral e material em que vive a população urbana da época, defendendo que é do confronto directo com estes problemas, ou melhor, pela constatação da sua proliferação nas cidades que surge “una vera e própria coscienza urbanística” (1978: 10). Adianta que o processo de transformação da cidade Oitocentista não resultou do impulso teórico mas da acção gradual da burguesia que expulsa os mais pobres para a periferia com a deslocação dos bairros operários, de renda baixa onde se substitui a normativa arquitectónica pela mera construção.

Em Portugal estes processos tiveram alguns factores chave específicos que se destacaram dos que caracterizaram outras cidades europeias e que a partir de inícios do século XIX contribuíram para transformar a cidade numa configuração que, nas primeiras décadas do século XX, responderá claramente ao modelo centro-periferia característico da cidade moderna.

É o caso do processo de desamortização decretado em 1834 como tentativa de fazer face às depauperadas contas públicas. Esperava-se que a venda dos bens religiosos integrados compulsivamente na fazenda pública do Estado representasse uma fonte de receitas. Ora, se do ponto de vista do encaixe financeiro esta operação foi um fracasso ou pelo menos não teve o sucesso esperado, devido ao empobrecimento da classe burguesa com fraca capacidade económica para investir na compra dos bens a par do endividamento do Estado, do ponto de vista urbanístico este processo teve um grande impacto. Em muitas cidades um pouco por todo o país, os conventos, mosteiros e igrejas foram transformados em novas funções urbanas. Neles se instalaram museus, teatros, comércio ou agências bancárias que passaram a identificar o centro urbano, a parte da cidade onde a burguesia se fazia representar. No centro urbano localizava-se a habitação da classe mais abastada em tipologias de moradia unifamiliar de estilo apalaçado, com grandes frentes de lote para amplas vias arborizadas, rectilíneas e com generosos

passeios. Na periferia proliferavam os bairros operários localizados de modo invisível, inacessível e subalterno na cidade.

Outro processo relevante em Portugal na consolidação do modelo urbano centro-periferia foi a intensa acção de construção dos caminhos-de-ferro a partir da década de 1840 pela iniciativa do então criado Ministério das Obras Públicas. Tradicional neste processo foi a abertura da Avenida da Estação que ligava a distante gare ferroviária situada na orla da cidade, ao centro urbano. Aveiro, Castelo Branco, Fundão ou Caldas da Rainha são alguns dos exemplos. Ora, a Avenida da Estação de traçado rectilíneo e perfil boulevard, com largos passeios alinhados por árvores frondosas, passou a constituir o elemento urbano de continuidade do centro à modernidade e ao progresso representados na via-férrea. Junto à Estação, distante do centro, fixaram-se bairros residenciais de renda baixa, ocupados em grande parte por operários dos caminhos-de-ferro, complementados por alguma indústria de apoio ao funcionamento e manutenção da ferrovia. Estava pois delimitada na envolvente próxima da Estação a zona periférica.

3. Desafios das periferias urbanas “no reverso da centralidade”

O modelo urbano centro-periferia tem vindo a ser profundamente alterado, na sequência da globalização que repercute a sua influência por todas as cidades num processo que poderemos designar de globalização urbana. Com o final da 2ª Grande Guerra os resquícios da Revolução Industrial dão origem à Revolução Tecnológica claramente dominante na última viragem de século. Factores como o acesso generalizado às inovadoras formas de produção, prestação de serviços ou de comunicação caracterizam o processo de globalização.

Nos últimos anos são inegáveis as inúmeras descobertas económicas, políticas ou culturais que imanam do facto de as pessoas viverem concentradas em aglomerações urbanas que designamos por cidade. As formas destes espaços urbanos criados influenciam decisivamente e têm vindo a desenhar os comportamentos humanos e sociais. A forma do espaço urbano é indicada como causa do desenvolvimento económico das sociedades, onde a urbanização surge como principal fonte geradora de desenvolvimento económico e criadora de riqueza. Como refere Jane Jacobs (1969) “without cities we would all be poor, cities are the mother of economic development not because people are smarter in cities but because of the conditions of density”. Como interpretar esta frase no contexto actual em que biliões de pessoas que vivem na cidade

têm a sua residência em slums, as áreas mais degradadas, preteridas e subalternas no conjunto urbano, comparáveis às Oitocentistas periferias urbanas?

Do outro lado desta mudança de paradigma no modelo urbano centro-periferia, multiplicam-se os bairros residenciais localizados numa periferia, cada vez mais distantes do centro tradicional, com ofertas de segmentos habitacionais altamente qualificados, com padrões de moradias unifamiliares e amplos logradouros em bairros ajardinados. Estes bairros vão reforçando o seu papel como novos espaços centrais, capazes de atrair funções terciárias, de comércio e de serviços, frequentemente polarizados por Shopping Centres. Uns subúrbios mais criadores de emprego e atractividade do que os centros urbanos tradicionais, em declínio.

Estas tendências têm vindo a sentir-se um pouco por todo o mundo, induzindo a uma alteração de paradigma no modo de estruturar a cidade, em que o modelo centro-periferia deixou de fazer sentido. Esta alteração repercute-se no entendimento da cidade enquanto espaço físico, humano e social, enquanto aglomeração de pessoas, edifícios e actividades, enquanto forma geográfica; a mais importante criação de uma forma geográfica na história das espécies com um certo grau de permanência, ou seja, em aglomeração permanente. Indicadores como a tradicional elevada densidade populacional (número de habitantes por unidade de superfície) e habitacional (número de fogos por unidade de superfície) associada ao centro urbano nem sempre são uma realidade e a periferia em muitos casos é muito mais densa do que o centro.

As periferias urbanas estão frequentemente associadas às áreas de expansão urbana que correspondem às porções do território consideradas passíveis de urbanização a curto, médio e longo prazo, contíguas às zonas urbanas consolidadas de casario compacto. São entendidas como locais de reserva para o crescimento urbano futuro e habitualmente dedicadas a actividades não urbanas, de índole rural, caracterizadas pela baixa densidade populacional e habitacional. Em Portugal, de acordo com a Lei dos Solos (D.L. 794/76 de 5 de Novembro) o conceito de aglomerado urbano define “o núcleo de edificações autorizadas e respectiva área envolvente, possuindo vias públicas pavimentadas (...) servido por rede de abastecimento domiciliário de água e drenagem de esgoto, sendo o seu perímetro definido pelos pontos distanciados 50 metros das vias públicas onde terminam aquelas infra-estruturas urbanísticas”. Ora, solo urbano é o que legalmente lhe é reconhecida a vocação para o processo de urbanização e de edificação. A partir de P. Merlin, F. Choay (1988) entende-se por subúrbio um determinado território urbanizado que rodeia um centro populacional marcadamente urbano em

relação ao qual reflecte inferioridade ou dependência, presente no próprio conceito de sub urbano. Poder-se-á distinguir o subúrbio ou zona suburbana pela sua densificação progressiva e pelo tipo dominante das suas construções, pela estratificação social dos seus habitantes, pelo modo como se integra no aglomerado urbano (transportes, diversidade de equipamentos, acessibilidade, comércio ou emprego).

Às autoridades da Administração Local como os Municípios compete delimitar e disponibilizar as áreas de expansão urbana em função das necessidades e do equilíbrio do mercado de solos, incentivando a oportuna transacção de terrenos que facilite a integração dos empreendimentos previstos e a sua regulamentação em planos urbanísticos. Esta regulamentação visa esclarecer quem, como e quando se processa a urbanização. O Município tem, portanto, a competência para explicitar as estratégias de aquisição de solos, garantindo a transparência das intenções, os critérios de escolha dos terrenos e a razoabilidade dos preços.

Poder-se-á caracterizar o desenvolvimento das áreas de expansão na necessidade de ampliar o espaço urbano perante a sua saturação, em busca do equilíbrio na distância ao centro urbano assegurando a qualidade ambiental. Para tal, é necessário ponderar a capacidade de urbanização ainda não aproveitada dentro do perímetro urbano como os lotes infraestruturados que permanecem sem construção ou os edifícios devolutos e abandonado e averiguar se existe, realmente congestionamento de empresas, famílias, estacionamento ou trânsito. É de salvaguardar que o não crescimento demográfico não significa que não haja necessidade de crescimento urbano. Mesmo que a evolução demográfica seja negativa, a qualidade de vida da população e a pretensão de desenvolvimento económico pode justificar o crescimento urbano.

A falta de terrenos disponíveis para a expansão urbana em espaços apropriados e em tempo oportuno tornou-se frequente na praxis urbanística em Portugal. A legislação decretada com o objectivo de desenvolver uma eficaz e coerente política de solos urbanos não foi suficiente para evitar a habitual utilização essencialmente para fins habitacionais de áreas urbanisticamente desaconselháveis. A carência de solos infraestruturados disponíveis no espaço de tempo conveniente levou ao aumento dos preços de aquisição de terrenos, contribuindo para a formação distorcida de núcleos urbanos ou a construção de bairros clandestinos nos anos 60, 70 e 80.

Para Jorge de Carvalho (2003), Portugal vive, actualmente, uma crescente dispersão das zonas periurbanas, embora associada a um decréscimo das funções rurais. Em geral, o desenvolvimento das áreas de expansão urbana reflecte-se, essencialmente, na criação

de loteamentos, tanto de iniciativa privada como pública. As urbanizações isoladas devem ser uma excepção que só fazem sentido, por exemplo, quando se destinam ao uso turístico e enquadradas no desenvolvimento da unidade territoriais.

Perante este cenário, importantes desafios se colocam actualmente às periferias urbanas:

- Assegurar a produção e a oferta de solo urbanizado, operando por antecipação e respondendo em tempo útil às necessidades da dinâmica empresarial e habitacional privada e às necessidades de construção de equipamento colectivos.
- Dispor de alternativas viáveis que legitimem as decisões de rejeição dos loteamentos dispersos, desgarrados dos aglomerados urbanos existentes, prevenindo desperdícios graves na gestão das redes de infra-estruturas e serviços e evitando a dispersão geográfica das populações.
- Garantir uma oferta de terrenos urbanizados superior à procura, combatendo a especulação dos preços no mercado de solos.
- Auxiliar e dinamizar o mercado fundiário de modo a permitir a satisfação das necessidades sociais de múltiplas actividades e de diversos segmentos da procura.
- Enquadrar as operações de loteamento numa política de solo urbanizado que satisfaça as necessidades básicas da procura, assegure a fluidez do mercado e a razoabilidade dos preços, garantindo a criação e o desenvolvimento de espaços urbanos qualificados.
- Inserir as operações de loteamento na estrutura urbana, quer em termos de redes (nomeadamente a rede viária), quer em termos de forma urbana, controlando o desenho e a morfologia da cidade, quer ainda em termos de acessibilidades a equipamentos colectivos.
- Evitar o licenciamento, por parte das autarquias, de áreas de construção virtual muito acima das necessidades reais do crescimento urbano contínuo, estimulando a utilização dos solos urbanizados.
- Evitar que o crescimento urbano ultrapasse a capacidade de manter níveis mínimos de infraestuturação e equipamentos colectivos.

4. Conclusão

Como primeira conclusão refira-se que a nível europeu, a rápida e contínua expansão urbana tem vindo a ameaçar o equilíbrio ambiental, social e económico das cidades e

suas populações. A economia mundial, as redes de transportes transfronteiriças, as alterações sociais, económicas e demográficas de grande escala, bem como as diferenças entre as legislações nacionais sobre regulamentação de áreas periféricas.

À semelhança do que foi divulgado em Copenhaga pela Agência Europeia do Ambiente mais de um quarto do território da União Europeia está urbanizado no contexto social onde a longevidade dos cidadãos aumentou, a par do número de pessoas a viver sozinhas, o que implica maiores exigências ao nível do espaço habitado. Entre 1990 e 2000, mais de 800 mil hectares de território europeu foi urbanizado (Relatório da Agência Europeia do Ambiente, 2006), o equivalente a três vezes a superfície do Luxemburgo. Se esta tendência se mantiver, nos próximos 100 anos, a área urbana europeia terá duplicado. Estas cidades em tão acelerado processo de expansão exigem um maior fornecimento de energia, dotação de infra-estruturas de transportes, consumo de maiores quantidades de solo, com consequência ao nível das alterações climáticas e do aumento da poluição sonora e atmosférica. Ora, a expansão urbana tem um impacte directo sobre a qualidade de vida das pessoas que vivem nas cidades e nos seus arredores. No entanto, a expansão não é um fenómeno localizado, afecta a quase totalidade das cidades europeias, incluindo Portugal com o inadequado desenvolvimento das áreas de expansão urbana, a crescente dispersão e o aumento da construção marginal ao longo dos eixos viários, criando contraste com as pré-existências e incompatibilidades com o espaço público.

Em segundo lugar conclui-se que no processo de urbanização da periferia a distinção entre centro e periferia é cada vez mais difícil de encontrar. A sociedade passou a ser reconhecida como uma sociedade urbana, desenhado pelo processo de urbanização no qual a cidade é mais do que um facto estatístico, é uma força geradora de criatividade, inovação, desenvolvimento, aproximação e entendimento entre os povos do mundo. Os efeitos da urbanização generalizaram-se pelo território global, no qual a cidade é um pólo de difusão de culturas, influências, conhecimentos e de um modo de vida. Mais do que nunca, todos podemos aprender a partir da experiência de todas as cidades em todo o mundo, pois, como refere Edward Soja (2003: 270) “Everywhere on earth is now urbanized”. Este processo que se poderá designar de urbanização global materializa-se nos cada vez mais biliões de pessoas que vivem em cidades cada vez maiores “All world is coming into the city” (E. SOJA, 2008). Para uma cidade estruturada num modelo urbano regional policêntrico, organizado numa rede urbana com os diversos centros interligados entre si. A par da crise de governança que se verifica no contexto

mundial o maior interesse deste novo paradigma urbano de um centro cada vez mais periférico e de uma periferia cada vez mais central é o grande incentivo ao despoletar da importância da cidade como nunca tinham sido colocada anteriormente, revelando esta força urbana como a mais importante descoberta do urbanismo.

Bibliografia

- AYMONINO, Carlo (1971): *Origenes y desarrollo de la ciudad moderna*, Gustavo Gili, Barcelona.
- BENEVOLO, Leonardo (1987): *As origens da urbanística moderna*, Presença, Lisboa.
- CARVALHO, Jorge (2003): *Ordenar a Cidade*, Quarteto, Coimbra.
- KOTKIN, Joel (2005): *The City: A Global History*, Weidenfeld & Nicolson, London.
- MERLIN, P., CHOAY, F. (1988): *Dictionnaire de l'Urbanisme et de l'Aménagement*, PUF, Paris.
- SAMONÀ, Giuseppe (1978): *L'urbanistica e l'avvenire della città*, Universale Laterza, Roma.