



INSTITUTO SUPERIOR TÉCNICO  
Universidade Técnica de Lisboa



## **As Áreas Urbanas de Génese Ilegal**

Contributos para um modelo de avaliação de desempenho urbanístico

**David Carvalho Teixeira da Costa**

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em

**Engenharia Civil**

**Júri**

Presidente: Doutor Joaquim Jorge da Costa Paulino Pereira, Professor Associado

Orientadores: Doutora Maria Beatriz Marques Condessa, Professora Auxiliar

Ana dos Santos Morais de Sá, Assistente

Vogal: Doutor Fernando José Silva e Nunes da Silva, Professor Catedrático

**Outubro de 2008**

“A necessidade aguça o engenho”

*Provérbio Português*

## AGRADECIMENTOS

No decorrer de qualquer trabalho de investigação, o apoio de amigos, família, colegas e até a boa vontade de perfeitos desconhecidos que encontramos no decorrer do processo de obtenção de informação é fundamental, e pode influenciar decisivamente a motivação e concentração com que se encara o estudo. Nesta fase de agradecimentos, não existem ordens de preferência implícitas na ordem textual. Quem me conhece sabe que não valorizo certas formalidades, e não seria genuíno estar a fazê-lo no pouco espaço que tenho para agradecer.

Durante este estudo, tive o privilégio de ser orientado com duas profissionais exemplares, que me deram, com paciência e sabedoria, um rumo e me ajudaram, sem deixarem de me incentivar a ser criativo e independente, a dar corpo às minhas opções e ideias. Pelo inédito, paciente e incondicional apoio que recebi da parte das minhas orientadoras, quero agradecer, com especial atenção, à Professora Beatriz Condessa e à Professora Ana Sá.

Quero agradecer ao Nuno Cardoso, da Câmara Municipal de Loures, que me encarou sem paternalismos, com espírito empreendedor e se disponibilizou sempre, formal e informalmente, a ajudar-me e a trocar ideias comigo, na busca de informação e na minha contextualização do que é a realidade *do terreno*. Igualmente tenho de agradecer ao Senhor António José Rodrigues por me ter contactado e aceitado receber-me, em pleno Ribatejo, no seu escritório, após uma procura incerta pelo seu contacto através da editora Almedina (a quem agradeço igualmente o reencaminhamento do meu pedido). O facto de me ter recebido sem condicionalismos e me ter mostrado a experiência por detrás dos textos legais foi de um enorme valor para mim. Da mesma força agradeço ao Senhor José Alexandrino, por idêntico gesto, numa fase em que ainda consolidava ideias no campo. Agradeço ainda à Professora Isabel Raposo, por me ter deixado assistir “clandestinamente” a uma reunião de projecto da FCT, onde igualmente participou o professor Costa Lobo a quem não posso deixar de agradecer por se ter tornado numa referência incontornável deste âmbito de investigação, solidificando as minhas ideias e abrindo novas perspectivas. À arquitecta Helena Rolo e principalmente à Carla Alves, o meu muito obrigado por me terem permitido, através das vossas investigações e do vosso esforço, aceder a dados fulcrais para qualquer estudo do tema. Finalmente obrigado aos colegas da Faculdade de Arquitectura da cadeira de Projecto da Licenciatura em Arquitectura de Gestão Urbanística, que prontamente me forneceram três CD's com imensa informação sobre o que viria a ser o meu caso de estudo preferido: a Brandoa.

Finalmente, numa nota pessoal, agradecer à minha família, que sempre me apoiou e deu importância a esta minha etapa académica, aos meus amigos, Teixeira, Fil (companheiro de sempre na luta para acabar o curso), Ricardo, Mike, Mark, Angie (obrigado por teres ido comigo a Fernão Ferro), etc por estarem sempre cá quando preciso.

# RESUMO

A Área Metropolitana de Lisboa apresenta hoje aproximadamente 3% do seu território delimitado como Área Urbana de Génese Ilegal (AUGI), correspondendo, segundo estimativas baseadas nos Censos 2001, a cerca de 200.000 habitantes. Estas áreas, espontaneamente implantadas, apresentam frequentemente sérias lacunas de infraestruturação, dotação de equipamentos e/ou problemas de organização espacial.

O objectivo principal deste trabalho é medir a distância de *performance* urbanística entre um bairro de génese ilegal e um bairro *planeado*, por forma a identificar sectores críticos de intervenção no âmbito das acções de reconversão, permitindo a concepção de novas metodologias que funcionem como apoio à decisão nas intervenções a efectuar para encurtar essa *distância*.

Começou-se por desmistificar o conceito, classificando-o e contextualizando-o no tempo e no espaço. De seguida, analisaram-se os principais desvios e omissões da lei que enquadra esta problemática (Lei n.º 91/95 de 2 Setembro), em busca de ineficiências que justifiquem a morosidade da sua aplicação e realizou-se um balanço dos 12 anos da sua vigência. Finalmente, construiu-se um modelo de avaliação multicritério, baseado em critérios decisivos de qualidade urbanística, que permitiu identificar, qualitativa e quantitativamente, as principais diferenças entre os dois emblemáticos casos de estudo: Brandoa e Alvalade.

Como conclusões principais, há a salientar que cada AUGI é um caso específico, os processos de reconversão são morosos e, apesar de não resolvido, o problema dos *clandestinos* encontra-se contido e em fase de resolução, para a qual a Lei actual muito contribuiu. Há que continuar a apostar na reconversão sustentável, por contraponto à simples legalização.

## Palavras chave:

- ▶ Habitação
- ▶ Áreas Urbanas de Génese Ilegal
- ▶ Área Metropolitana de Lisboa
- ▶ Reconversão Urbanística
- ▶ Loteamentos Clandestinos
- ▶ Avaliação Multi-critério

# ABSTRACT

The Metropolitan Area of Lisbon today shows about 3% of its area defined as urban area of illegal Genesis (UAIG), corresponding, according to estimates based on Census 2001, to about 200,000 inhabitants. These areas, spontaneously deployed, often have serious gaps in infrastructure, availability of public facilities and / or problems of spatial organization.

The main purpose of this study is to measure the difference of performance between an urban neighborhood of illicit origin and a planned neighborhood in order to identify critical areas of intervention within the framework of reconversion, allowing the design of new methodologies that act as decision support to interventions to shorten that distance.

We started by demystifying the concept, describing it and contextualizing it in time and space. Then we analyzed the main deviations and omissions of the Law that embodies this issue (Law No. 91/95 of September 2nd), in search of inefficiencies to justify the slowness of implementation and a balance of 12 years of its validity was made. Finally, we built a model of multi-criteria assessment, based on decisive criteria for quality planning, which identified, qualitatively and quantitatively, the main differences between the two emblematic case studies: Brandoa and Alvalade.

As main conclusions, it must be stated that each UAIG is a unique case, the process of reconversion is time consuming and, although not resolved, the problem of illegal quarters is being contained and resolved, to which the current law much contributed. We must continue to invest in sustainable reconversion, instead of simple legalization.

## Key Words:

- ▶ Housing
- ▶ Urban Areas of Illegal Genesis
- ▶ Metropolitan Area of Lisbon
- ▶ Urban Reconversion
- ▶ Illegal lots
- ▶ Multi-Criteria Assessment

# ÍNDICE GERAL

AGRADECIMENTOS .....	III
RESUMO .....	IV
ABSTRACT .....	V
ÍNDICE GERAL .....	VI
ÍNDICE DE FIGURAS .....	VIII
ÍNDICE DE QUADROS .....	XI
LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS .....	XIV
<b>CAPÍTULO I - CONCEITOS E INTRODUÇÃO À TEMÁTICA DE ESTUDO .....</b>	<b>I</b>
1.1. Introdução .....	1
1.2. Preconceito e realidade no fenómeno dos clandestinos .....	3
1.3. Tipologias de AUGI na AML – Uma proposta de definição .....	4
<b>CAPÍTULO 2 - ENQUADRAMENTO NO TEMPO E ESPAÇO – ORIGENS, LOCALIZAÇÃO E HERANÇA.....</b>	<b>6</b>
2.1. Origem histórica e evolução do fenómeno no tempo .....	6
2.2. Histórico de iniciativas legislativas e políticas para resolução do problema .....	13
2.3. Identificação geográfica das AUGI da AML .....	15
2.4. Indicadores estatísticos relacionados com AUGI ao nível da AML .....	18
2.4.1. Indicadores Urbanísticos .....	19
2.4.2. Indicadores Humanos .....	22
2.4.3. Indicadores Económicos .....	27
<b>CAPÍTULO 3 - ENQUADRAMENTO LEGAL E URBANÍSTICO .....</b>	<b>29</b>
3.1. Principais desvios ou omissões da legislação relevante .....	29
3.2. Análise dos objectivos propostos e atingidos – 12 anos depois .....	36
<b>CAPÍTULO 4 - PARTICULARIZAÇÃO DO PROBLEMA PARA CASOS DE ESTUDO.....</b>	<b>38</b>
4.1. Introdução .....	38
4.2. Metodologia de Análise .....	40
4.2.1. Estruturação do modelo .....	41
4.2.1.1. Caracterização do Contexto de Decisão .....	41
4.2.1.2. Identificação dos Elementos de Avaliação .....	43
4.2.1.3. Construção da Árvore de Valores .....	44
4.2.1.4. Identificação dos Descritores .....	45
4.2.1.5. Justificação dos Descritores .....	47
4.2.1.6. Operacionalização – Construção da Matriz de Impactos .....	56

4.2.1.7. Matriz de Impactos.....	72
4.2.2. Avaliação .....	73
4.2.2.1. Avaliação Parcial.....	73
4.2.2.2. Avaliação Global .....	75
4.3. Análise de Resultados.....	78
<b>CAPÍTULO 5 – CONCLUSÕES E PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO .....</b>	<b>80</b>
5.1. Conclusões .....	80
5.2. Propostas de Intervenção .....	83
<b>REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....</b>	<b>85</b>
<b>LEGISLAÇÃO CONSULTADA .....</b>	<b>88</b>
<b>SITES DE INTERNET.....</b>	<b>88</b>
<b>ANEXOS.....</b>	<b>89</b>
Anexo I – Análise aos Equipamentos presentes nas Zonas de Estudo .....	89
A. Bairro da Brandoa .....	89
B. Bairro de Alvalade.....	90
Anexo II – Resultados das diferenças de atractividade – <i>outputs</i> do MACBETH .....	93

# ÍNDICE DE FIGURAS

FIGURA 1 - MORADIA – CONCELHO DE CASCAIS – ESQ. E MORADIA – CONCELHO DO SEIXAL (FERNÃO FERRO – AUGI) – DIR. ....	4
FIGURA 2 - VARIAÇÃO DO NÚMERO DE ALOJAMENTOS NA AML 1960/70 – FONTE: ATLAS DA AML - ESQ. E TAXA DO SALDO MIGRATÓRIO INTERCENSITÁRIO (%) – 1960/70 - FONTE: INE – DIR. ....	6
FIGURA 3 - VARIAÇÃO DO NÚMERO DE ALOJAMENTOS NA AML 1971/81 – FONTE: ATLAS DA AML – ESQ. E TAXA DO SALDO MIGRATÓRIO INTERCENSITÁRIO (%) – 1970/80 - FONTE: INE – DIR. ....	8
FIGURA 4 - EVOLUÇÃO DA TAXA DO SALDO MIGRATÓRIO INTERCENSITÁRIO (%) – LISBOA E SETÚBAL (1950-1981) - FONTE: INE.....	9
FIGURA 5 - VARIAÇÃO DO NÚMERO DE ALOJAMENTOS NA AML 1981/91 – FONTE: ATLAS DA AML.....	10
FIGURA 6 - EVOLUÇÃO DA POPULAÇÃO RESIDENTE NA AML (AML EM NÚMEROS – WWW.AML.PT) .....	10
FIGURA 7 - RESUMO DAS MOTIVAÇÕES PRINCIPAIS PARA A PROCURA DE LOTEAMENTOS CLANDESTINOS.....	12
FIGURA 8 – CARTAZ ALUSIVO ÀS JORNADAS SOBRE LOTEAMENTOS CLANDESTINOS DE 1983 EM V. NOGUEIRA DE AZEITÃO .....	13
FIGURA 9 - CRONOLOGIA DAS INICIATIVAS POLÍTICAS/PARTICULARES E LEGISLATIVAS .....	14
FIGURA 10 - LOCALIZAÇÃO GEOGRÁFICA APROXIMADA DAS AUGI DELIMITADAS - FONTE: BASE DADOS (ROLO, 2007) .....	16
FIGURA 11 - PLANO DIRECTOR DA REGIÃO DE LISBOA DE 1964 - FONTE: ATLAS DA AML.....	17
FIGURA 12 – QUANTIFICAÇÃO DAS ÁREAS (EM HECTARES) DE AUGI POR CONCELHO DA AML - FONTE: BASE DADOS (ALVES, 2008) (ROLO, 2007) .....	19
FIGURA 13 – PROPORÇÃO DA ÁREA OCUPADA POR AUGI NA ÁREA TOTAL DE CADA CONCELHO.....	20
FIGURA 14 - IMAGEM AÉREA DE UM QUARTEIRÃO E DE UM LOTE EM FERNÃO FERRO (SEIXAL) .....	21
FIGURA 15 – IMAGEM AÉREA DE UM QUARTEIRÃO E DE UM LOTE NO BAIRRO DA CASTELHANA (LOURES).....	21
FIGURA 16 – PERCENTAGEM NO TOTAL GLOBAL DA AML (AUGI) DAS ÁREAS DE AUGI DE CADA CONCELHO	22
FIGURA 17 – PROPORÇÃO DA POPULAÇÃO TOTAL DE CADA CONCELHO QUE RESIDE EM AUGI – FONTE: BASE DADOS (ALVES, 2008) (ROLO, 2007) .....	23
FIGURA 18 – DENSIDADE POPULACIONAL EM AUGI POR CONCELHO – HAB/HA FONTE: BASE DADOS (ALVES, 2008) (ROLO, 2007) .....	25

FIGURA 19 – DENSIDADE HABITACIONAL EM AUGI POR CONCELHO – ALOJ/HA – FONTE: BASE DADOS (ALVES, 2008) (ROLO, 2007).....	25
FIGURA 20 – SOBREPOSIÇÃO DO MAPA DOS CENSOS 2001 REFERENTE À PROPORÇÃO DE ALOJAMENTOS SAZONAIS NO TOTAL DOS ALOJAMENTOS GLOBAL, COM REPRESENTAÇÃO GEOGRÁFICA DAS AUGI - FONTE: INE E BASE DADOS (ALVES, 2008) (ROLO, 2007) .....	26
FIGURA 21 – REPRESENTAÇÃO DOS ÓRGÃOS E PRINCIPAIS INTERACÇÕES NA ESTRUTURA DA ADMINISTRAÇÃO CONJUNTA.....	33
FIGURA 22 – FASES DO PROCESSO DE RECONVERSÃO POR INICIATIVA DOS PARTICULARES .....	34
FIGURA 23 – FLUXOGRAMA DO PROCESSO.....	35
FIGURA 24 – FASES DO MÉTODO DE AVALIAÇÃO MULTICRITÉRIO , FONTE: (OLIVEIRA, 2008).....	40
FIGURA 25 – O QUADRO DO PROCESSO DECISÓRIO (BAPTISTA, 2000).....	41
FIGURA 26 – PRINCIPAIS ACTORES ENVOLVIDOS E PRINCIPAIS OBJECTIVOS/PRIORIDADES ESTRATÉGICAS IDENTIFICADAS.....	42
FIGURA 27 – ÁRVORE DE VALORES .....	44
FIGURA 28 – DESCRITORES DOS PVE RELACIONADOS COM A QUALIDADE FÍSICO-URBANÍSTICA. ....	45
FIGURA 29 – DESCRITORES DOS PVE RELACIONADOS COM A INTEGRAÇÃO E EQUIDADE SOCIAL. ....	46
FIGURA 30 – DESCRITORES DOS PVE RELACIONADOS COM A CELERIDADE ADMINISTRATIVA E A SUSTENTABILIDADE DA RECONVERSÃO.....	46
FIGURA 31 – REPRESENTAÇÃO DO RACIOCÍNIO SEGUIDO NA OBTENÇÃO DOS DESCRITORES PARA OS PVE... ..	49
FIGURA 32 – FICHA DE AVALIAÇÃO DO ESTADO DE CONSERVAÇÃO DO EDIFÍCIO , FONTE: (CML, 2005).....	50
FIGURA 33 - MATRIZ SÍNTESE APTIDÃO À EDIFICAÇÃO , FONTE: (MAGALHÃES, 2000) .....	52
FIGURA 34 - ÁREA EM ANÁLISE NA BRANDOA (BAIRRO DA BRANDOA) .....	57
FIGURA 35 - ÁREA EM ANÁLISE EM ALVALADE (APROXIMADAMENTE A FREGUESIA DE SÃO JOÃO DE BRITO)..	57
FIGURA 36 – LEVANTAMENTO DO ESTADO DE CONSERVAÇÃO DO EDIFICADO NA BRANDOA .....	58
FIGURA 37 – LEVANTAMENTO DO ESTADO DE CONSERVAÇÃO DO EDIFICADO EM ALVALADE (CML, 2005) ...	59
FIGURA 38 – ESTRUTURA DA REDE VIÁRIA NO BAIRRO DA BRANDOA.....	62
FIGURA 39 – ESTRUTURA DA REDE VIÁRIA NO BAIRRO DE ALVALADE .....	63
FIGURA 40 – MODELO DIGITAL DO TERRENO REFERENTE À ZONA DO BAIRRO DA BRANDOA.....	65
FIGURA 41 – CARTA DE DECLIVES DA ZONA DO BAIRRO DA BRANDOA .....	66
FIGURA 42 – CARTA DE EXPOSIÇÕES SOLARES DA ZONA DO BAIRRO DA BRANDOA.....	66

FIGURA 43 – MODELO DIGITAL DO TERRENO REFERENTE À ZONA DO BAIRRO DE ALVALADE .....	67
FIGURA 44 – CARTA DE DECLIVES REFERENTE À ZONA DO BAIRRO DE ALVALADE.....	67
FIGURA 45 – CARTA DE EXPOSIÇÕES SOLARES REFERENTE À ZONA DO BAIRRO DE ALVALADE.....	68
FIGURA 46 – LOCALIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS EQUIPAMENTOS PRESENTES NO BAIRRO DA BRANDOA .....	70
FIGURA 47 – LOCALIZAÇÃO DOS PRINCIPAIS EQUIPAMENTOS PRESENTES NA FREGUESIA DE S. JOÃO DE BRITO .....	71
FIGURA 48 – QUADRO DAS DIFERENÇAS DE ATRACTIVIDADE ENTRE NÍVEIS DE IMPACTO DO CRITÉRIO EDIFICAÇÃO E IMAGENS REFERENTES À MATRIZ DE DIFERENÇAS DE ATRACTIVIDADE E À ESCALA RESULTANTE DO <i>SOFTWARE</i> MACBETH.....	74
FIGURA 49 – QUADRO DOS PESOS DE CADA CRITÉRIO A CONSIDERAR NA AVALIAÇÃO GLOBAL E IMAGENS DO <i>INPUT</i> (MATRIZ) E <i>OUTPUT</i> (PESOS) OBTIDOS NO MACBETH.....	76
FIGURA 50 – MODELO DE AGREGAÇÃO ADITIVA SIMPLES UTILIZADO PARA OBTER A PONTUAÇÃO GLOBAL DAS ALTERNATIVAS EM ESTUDO , FONTE : (OLIVEIRA, 2008).....	77

# ÍNDICE DE QUADROS

QUADRO 1 - PROPOSTA DE TIPOLOGIAS/CLASSIFICAÇÃO DE AUGI .....	5
QUADRO 2 – NÚMERO DE AUGI DELIMITADAS POR MUNICÍPIO E ÁREA MÉDIA (HA) (ROLO, 2007) .....	18
QUADRO 3 – HISTÓRICO DE ALTERAÇÃO DE PRAZOS DE VIGÊNCIA DA LEI .....	36
QUADRO 4 - OBJECTIVOS TRAÇADOS E OBJECTIVOS CONSEGUIDOS, 12 ANOS DEPOIS .....	37
QUADRO 5 – INTERVALOS GENÉRICOS DE CLASSIFICAÇÃO QUALITATIVA DE CARACTERÍSTICAS QUANTITATIVAS ADOPTADOS.....	48
QUADRO 6 – CLASSIFICAÇÃO QUALITATIVA GENÉRICA DE CARACTERÍSTICAS QUALITATIVAS .....	48
QUADRO 7 - REPRESENTAÇÃO DO RACIOCÍNIO SEGUIDO NA OBTENÇÃO DOS DESCRITORES PARA OS PVE....	49
QUADRO 8 – RESULTADOS DOS LEVANTAMENTOS DO ESTADO DE CONSERVAÇÃO DO EDIFICADO.....	60
QUADRO 9 – RESULTADOS PARCIAIS DAS ALTERNATIVAS SEGUNDO O CRITÉRIO <i>ESTADO DE CONSERVAÇÃO DO EDIFICADO</i> (VER PÁGINA 50 .....	60
QUADRO 10 – RESULTADOS REFERENTES À PERCENTAGEM DE INFRAESTRUTURAÇÃO BÁSICA.....	61
QUADRO 11 – RESULTADOS PARCIAIS DAS ALTERNATIVAS SEGUNDO O CRITÉRIO INFRAESTRUTURAS BÁSICAS (VER PÁGINA 51) .....	61
QUADRO 12 – RESULTADOS REFERENTES À DURAÇÃO MÉDIA DOS MOVIMENTOS PENDULARES (VER PÁGINA 51) .....	61
QUADRO 13 - PONTUAÇÃO DE CADA ALTERNATIVA EM CADA INDICADOR.....	64
QUADRO 14 – RESULTADOS PARCIAIS DE CADA ALTERNATIVA NO CRITÉRIO REDE VIÁRIA E ACESSIBILIDADES (VER PÁGINA 51) .....	64
QUADRO 15 – RESULTADOS PARCIAIS DE CADA ALTERNATIVA NO CRITÉRIO APTIDÃO À EDIFICAÇÃO (VER PÁG. 52).....	68
QUADRO 16 - RESULTADOS PARCIAIS DE CADA ALTERNATIVA NO CRITÉRIO CONDIÇÕES SOCIO-ECONÓMICAS (VER PÁG.53).....	69
QUADRO 17 - RESULTADOS PARCIAIS DE CADA ALTERNATIVA NO CRITÉRIO EQUIPAMENTOS E ESPAÇOS VERDES (VER PÁG. 54 E ANEXO I).....	72
QUADRO 18 – MATRIZ DE IMPACTOS DO MODELO.....	72
QUADRO 19 – QUADRO DAS PONTUAÇÕES PARCIAIS DE CADA ALTERNATIVA EM CADA CRITÉRIO .....	74

QUADRO 20 – QUADRO DA AVALIAÇÃO GLOBAL COM AS PONTUAÇÕES FINAIS DOS BAIROS DA BRANDOA E DE ALVALADE .....	77
---	----

## ANEXOS - QUADROS

QUADRO I.1 – ANÁLISE AOS EQUIPAMENTOS EDUCATIVOS DO BAIRRO DA BRANDOA.....	89
QUADRO I.2 – ANÁLISE AOS EQUIPAMENTOS DE SAÚDE DO BAIRRO DA BRANDOA.....	89
QUADRO I.3 – ANÁLISE AOS EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA PÚBLICA DO BAIRRO DA BRANDOA.....	89
QUADRO I.4 – ANÁLISE AOS EQUIPAMENTOS DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL DO BAIRRO DA BRANDOA .....	90
QUADRO I.5 – ANÁLISE AOS EQUIPAMENTOS DE DESPORTO DO BAIRRO DA BRANDOA .....	90
QUADRO I.6 – ANÁLISE AOS EQUIPAMENTOS EDUCATIVOS DO BAIRRO DE ALVALADE .....	90
QUADRO I.7 – ANÁLISE AOS EQUIPAMENTOS DE SAÚDE DO BAIRRO DE ALVALADE .....	91
QUADRO I.8 - ANÁLISE AOS EQUIPAMENTOS DE SEGURANÇA PÚBLICA DO BAIRRO DE ALVALADE.....	91
QUADRO I.9 – ANÁLISE AOS EQUIPAMENTOS DE SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL DO BAIRRO DE ALVALADE .....	91
QUADRO I.10 – ANÁLISE AOS EQUIPAMENTOS DESPORTIVOS DO BAIRRO DE ALVALADE.....	92
QUADRO II.1 – QUADRO DAS DIFERENÇAS DE ATRACTIVIDADE ENTRE NÍVEIS DE IMPACTO DO CRITÉRIO EDIFICAÇÃO E IMAGENS REFERENTES À MATRIZ DE DIFERENÇAS DE ATRACTIVIDADE E À ESCALA RESULTANTE DO <i>SOFTWARE</i> MACBETH.....	93
QUADRO II.2 – QUADRO DAS DIFERENÇAS DE ATRACTIVIDADE ENTRE NÍVEIS DE IMPACTO DO CRITÉRIO INFRAESTRUTURAS BÁSICAS E IMAGENS REFERENTES À MATRIZ DE DIFERENÇAS DE ATRACTIVIDADE E À ESCALA RESULTANTE DO MACBETH.....	93
QUADRO II.3 – QUADRO DAS DIFERENÇAS DE ATRACTIVIDADE ENTRE NÍVEIS DE IMPACTO DO CRITÉRIO INFRAESTRUTURAÇÃO – REDE VIÁRIA E ACESSIBILIDADES E IMAGENS REFERENTES À MATRIZ DE DIFERENÇAS DE ATRACTIVIDADE E À ESCALA RESULTANTE DO MACBETH .....	94
QUADRO II.4 – QUADRO DAS DIFERENÇAS DE ATRACTIVIDADE ENTRE NÍVEIS DE IMPACTO DO CRITÉRIO VOCAÇÃO URBANÍSTICA E IMAGENS REFERENTES À MATRIZ DE DIFERENÇAS DE ATRACTIVIDADE E À ESCALA RESULTANTE DO MACBETH.....	94
QUADRO II.5 – QUADRO DAS DIFERENÇAS DE ATRACTIVIDADE ENTRE NÍVEIS DE IMPACTO DO CRITÉRIO DESENVOLVIMENTO SOCIAL E ECONÓMICO E IMAGENS REFERENTES À MATRIZ DE DIFERENÇAS DE ATRACTIVIDADE E À ESCALA RESULTANTE DO MACBETH .....	95

QUADRO II.6 – QUADRO DAS DIFERENÇAS DE ATRACTIVIDADE ENTRE NÍVEIS DE IMPACTO DO CRITÉRIO

ACESSO À CULTURA, LAZER, SAÚDE E EDUCAÇÃO E ECONÓMICO E IMAGENS REFERENTES À MATRIZ DE  
DIFERENÇAS DE ATRACTIVIDADE E À ESCALA RESULTANTE DO MACBETH ..... 95

# LISTA DE ABREVIATURAS E ACRÓNIMOS

- ATL** – Actividades de Tempos Livres
- AUGI** – Área Urbana de Génese Ilegal
- AML** – Área Metropolitana de Lisboa
- CCDR - LVT** – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional – Lisboa e Vale do Tejo
- CML** – Câmara Municipal de Lisboa
- CRIL** – Circular Regional Interna de Lisboa
- DGOTDU** - Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano
- DGPU** – Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico
- DL** – Decreto-Lei
- EB 1,2,3** – Ensino Básico do 1º ciclo / 2º ciclo / 3º ciclo
- FCT** – Fundação para a Ciência e a Tecnologia
- IDH** – Índice de Desenvolvimento Humano
- IDS** – Índice de Desenvolvimento Social
- IGESPAR** – Instituto de Gestão do Património Arquitectónico e Arqueológico
- INE** – Instituto Nacional de Estatística
- JI** – Jardim Infantil
- LNEC** – Laboratório Nacional de Engenharia Civil
- PDM** – Plano Director Municipal
- PER** – Programa Especial de Realojamento
- PIB** – Produto Interno Bruto
- PMOT** – Plano Municipal de Ordenamento do Território
- PP** – Plano de Pormenor
- PROQUAL** – Programa Integrado de Qualificação das Áreas Suburbanas da Área Metropolitana de Lisboa
- PU** – Plano de Urbanização
- PVE** – Ponto de Vista Elementar
- PVF** – Ponto de Vista Fundamental
- PSP** – Polícia de Segurança Pública
- RAN** – Reserva Agrícola Nacional
- REN** – Reserva Ecológica Nacional

**RGEU** – Regulamento Geral de Edificações Urbanas

**RJIGT** – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial

**SIG** – Sistema de Informação Geográfica

# CAPÍTULO I - CONCEITOS E INTRODUÇÃO À TEMÁTICA DE ESTUDO

## 1.1. Introdução

Os *bairros clandestinos* são um conceito conhecido em qualquer departamento ou divisão municipal/central que se responsabilize pelas áreas da Gestão Urbanística ou Planeamento e Ordenamento do Território. Muitos dos profissionais destas áreas com quem contactei ao longo desta investigação têm consciência de que estas zonas apresentam problemas que são de resolução normalmente muito complexa, no entanto, sempre que se referem *bairros clandestinos* ou AUGI (Áreas Urbanas de Génese Ilegal), os diálogos tornam-se mais cautelosos, sem dados sistemáticos, sem retratos globais e sem certezas absolutas. A questão das AUGI é e sempre foi, na sua essência, uma questão fracturada e fracturante. Fracturada por não existir uma resposta única, definida e concertada e fracturante pois foi sempre motivo de estigma social, clandestinidade e precaridade.

OPORTUNIDADE	<p>Este estudo surge fortemente impulsionado pela janela de oportunidade de aprofundar esta temática por altura da publicação da terceira alteração à Lei n.º 91/95 (com 12 anos de vigência), a <b>Lei n.º10/2008 de 20 de Fevereiro</b>. Com a introdução deste novo fôlego legislativo, a problemática dos clandestinos volta a estar na ordem do dia, tendo inclusivé motivado um encontro nacional sobre o tema em Dezembro de 2007, no concelho de Sesimbra. Esta renovada discussão permitiu obter <i>inputs</i> dos mais variados especialistas sobre o assunto, nomeadamente sobre qual o caminho a seguir e quais as principais metodologias por explorar neste campo. Um desses especialistas foi o Professor Doutor Costa Lobo, que referia, num dos encontros sobre o tema, que o estudo de casos seria uma oportunidade única para realizar uma abordagem alternativa e grande valor à questão.</p>
OBJECTIVOS	<p>Este estudo apoia-se decisivamente nessa convicção e tem como principal objectivo, através da análise de casos de estudo, determinar a <b>diferença de nível de desempenho urbanístico</b> entre dois bairros: uma AUGI e um bairro <i>normal</i> e planeado. Esta <i>distância de performance</i> entre a cidade espontânea, gerada à margem da lei e ao <i>sabor</i> das <b>limitações das vontades individuais</b>, e cidade planeada, <b>pensada para o colectivo</b>, gerando espaço público, resultante do saber e técnica vigentes e da regulamentação urbanística aplicável, pode revelar pistas sobre as principais lacunas e oportunidades de intervenção, ajudar a definir metodologias e prioridades de investimento e avaliar resultados de intervenções já efectuadas. Desta forma pode funcionar como apoio à decisão na tentativa de aproximar os padrões urbanísticos das AUGI aos padrões da cidade planeada – afinal de contas, o principal objectivo das reconversões urbanísticas. Para realizar esta análise, recorreu-se às metodologias de <b>avaliação multi-critério</b>, capazes de integrar critérios qualitativos, não mensuráveis por outras técnicas, oferecer uma metodologia de atribuição de pontuações e pesos que obedece a princípios científicos e garantir que os objectivos, critérios, pontuações e pesos propostos por cada grupo de interesse são explícitos e abertos à análise. (OLIVEIRA, 2008)</p>

RELEVÂNCIA	<p>Um estudo desta natureza vem ajudar a uma melhor compreensão do fenómeno e pode ajudar a criar consciencialização junto dos vários intervenientes. A discussão pode contribuir para aumentar a troca de ideias e experiências na procura de metodologias e políticas específicas para lidar com o problema. A relevância de um estudo integrado e abrangente sobre os <i>bairros clandestinos</i> é facilmente comprovada quando se testemunha, por exemplo, a quase inexistência de informação actualizada e consensual por parte das entidades responsáveis pela sua monitorização: DGOTDU e CCDR-LVT. Estudos recentes (ALVES, 2008) (ROLO, 2007) vieram de alguma forma dar resposta a esta necessidade de abrangência e retrato global da situação. No entanto, essa abrangência não aprofunda um aspecto fundamental, muito pouco explorado, a elevada especificidade das AUGI, podendo assim os estudos de caso desempenhar um papel importante e complementar informação mais generalista e global entretanto recolhida.</p>
DIFICULDADES	<p>Sendo uma matéria de carácter fortemente interdisciplinar, não foi fácil estudar a questão sem sentir algum receio de incorrer em falta de rigor, pela necessidade de aprofundar convenientemente um ou outro ponto essencial, em campos que são algo distantes da formação académica de base do autor. Embora embebido de factores estudados por campos como o da Sociologia ou Arquitectura, o trabalho realizado foi sempre alvo de especial cuidado nas abordagens efectuadas para que se valorize primeiramente a visão crítica e integrada e não apenas a formalidade científica de um ou outro conceito. A inexistência de dados oficiais centralizados e a morosidade generalizada na obtenção de dados municipais completos, dificultaram igualmente, certas partes da análise realizada.</p>
ESTRUTURA	<p>O estudo inicia-se pelo <b>Capítulo 1, de introdução à temática</b>, onde se definem as linhas principais da abordagem escolhida, nomeadamente os seus <b>objectivos, oportunidade e relevância</b> e se procede, de imediato, à desmistificação do conceito, propondo inclusivé uma classificação tipológica de AUGI. O <b>Capítulo 2</b> tem como principais intenções <b>contextualizar a temática no tempo e no espaço</b>, de forma a melhor fundamentar o que se propõe atingir. Este capítulo tem como base dados globais ao nível da Área Metropolitana de Lisboa oferecendo um retrato histórico e espacial da situação. O <b>Capítulo 3</b> é inteiramente dedicado ao grande instrumento de gestão da Administração Pública no que toca às AUGI – <b>a lei</b>. Neste capítulo analisam-se em pormenor as <b>principais orientações da legislação</b>, na tentativa de encontrar lacunas e realizar um <b>balanço dos objectivos propostos e conseguidos</b> da lei original, publicada há 12 anos - Lei n.º 91/95. O <b>Capítulo 4</b> é absolutamente central a este estudo, concretizando, através de um <b>modelo de avaliação multi-critério</b>, o seu principal objectivo: <b>obter uma comparação de nível de desempenho urbanístico entre dois bairros</b>, uma AUGI - Bairro da Brandoa, emblemático e conhecido, em tempos, como <i>o maior clandestino da Europa</i> - e um bairro planeado – Alvalade, símbolo do planeamento e sustentabilidade urbana da capital - de forma a identificar os sectores com menor desempenho, funcionando como apoio à decisão em diversas áreas de intervenção possíveis, no objectivo fundamental de qualquer reconversão - aproximar a AUGI aos padrões de <i>normalidade</i> dos bairros planeados. O <b>Capítulo 5</b> resume todos os aspectos metodológicos considerados relevantes no decorrer da investigação, compila as <b>principais conclusões</b> registadas e lista diversas <b>propostas de intervenção</b> possíveis.</p>

## 1.2. Preconceito e realidade no fenómeno dos clandestinos

Como em diversos campos da actividade humana, as definições formais e informais atribuídas ao longo do tempo a um dado fenómeno podem adquirir significados distorcidos ou desactualizados perante populações relativamente desinformadas. A informação é, na grande maioria das vezes, mal transmitida ou mesmo manipulada para levar a conclusões que não representam necessariamente a realidade dos factos. O caso dos “bairros ilegais” é um exemplo claro disso mesmo. Quando se coloca uma pessoa perante a definição de *bairro clandestino* normalmente a reacção é negativa e a assumpção de que um *bairro clandestino* é um *bairro degradado* ou um *bairro de emigrantes clandestinos* é quase imediata. A comparação automática com o fenómeno dos *bairros degradados*, *guettos* ou *bairros de lata* é a prova de quanto a informação pode ser alterada desde a sua génese específica até à sua generalização e banalização na opinião pública.

Um *bairro clandestino*<sup>1</sup> não é necessariamente um *bairro degradado* ou *bairro de lata*<sup>2</sup>, constituído maioritariamente por barracas de madeira ou chapa metálica em risco de ruína, com poucas ou nenhuma condições de higiene e salubridade e sem acesso a água potável ou electricidade. Também não é necessariamente uma zona de isolamento por diferenciação e/ou discriminação económica, social, étnica, cultural ou religiosa, vulgo *ghetto*<sup>3</sup>. Um bairro clandestino, nomeadamente em Portugal pode, de facto, apresentar pontualmente algumas características isoladas, encobertas ou diluídas destas duas últimas definições, mas no caso geral, a realidade no terreno mostra-nos um cenário bem diferente.

O conceito *bairro clandestino* deriva de um fenómeno maioritariamente ligado ao desrespeito ou preversão da legislação referente ao planeamento e ordenamento do território e processos de urbanização e edificação e não tanto a aspectos profundos de criminalidade, degradação habitacional e segregação social, típicos de zonas de extrema pobreza. Também não podemos confundir bairros ilegais com bairros resultantes de ocupações ilegais. Os *bairros clandestinos* resultam de processos de loteamento ou parcelamento ilegais em terrenos cuja propriedade ou compropriedade é reconhecidamente dos autores desses processos e não da ocupação espontânea de terrenos alheios por parte de populações migratórias. A palavra *clandestino* é de resto, a par do acrónimo *AUGI*, amplamente contestada até aos dias de hoje pelas populações residentes nesses bairros. É um símbolo de estigma social que foi criado ao longo do tempo e que associa estes bairros a zonas de insegurança, pobreza e degradação.

---

<sup>1</sup> “(...) Dada a incapacidade de resposta por parte do sector legal, principalmente em termos de preços às crescentes necessidades habitacionais, surge a chamada **urbanização clandestina (construção feita sem autorização das Câmaras Municipais às quais compete licenciar e controlar as obras realizadas por particulares)**, que passa a constituir uma alternativa de alojamento para largas faixas do operariado e pequena burguesia urbana. (...)” - Fátima Matos – Mercado Habitacional e Habitação Clandestina – Biblioteca Digital, Faculdade Letras da Universidade do Porto

<sup>2</sup> “(...) Núcleo espontâneo de populações ocupando **abrigos precários e desprovidos das mais elementares condições sanitárias**. São situações socialmente críticas, que merecem acções de emergência por parte da Administração Pública. (...)” (LOBO, 1996)

<sup>3</sup> “(...) **Bairros onde residem minorias étnicas e raciais**. (...)” - Moderno Dicionário da Língua Portuguesa – Círculo de Leitores, 1985

Para justificar a injustiça do termo, as populações argumentam que foram forçadas a um regime de auto-construção e auto-urbanização espontânea, que se desenrolava num ambiente de permissividade explícita das autoridades e contornava processos legais apenas por necessidade premente de habitação, que não era garantida pela oferta existente à data dos actos praticados. Por seu lado, as entidades responsáveis pela regulamentação e controle deste fenómeno invocam a ilegalidade evidente dos loteamentos efectuados e os aproveitamentos abusivos das lacunas dos diversos textos legais para formalizarem as definições de *clandestino* ou *AUGI*<sup>4</sup> na lei.

Apesar de terem em comum a génese ilegal, verifica-se actualmente que estas áreas urbanas apresentam características muito distintas, sendo de destacar os casos em que existem boas infraestruturas, executadas em regime de auto-construção, colectiva ou individual, faseada ou não, participada ou não pelas Câmaras, com alguma preocupação (já na altura da construção inicial) no ordenamento e hierarquia da ocupação dos espaços. E há áreas urbanas com sérias lacunas de infraestruturas, equipamentos, qualidade ou segurança da construção e lógica de ocupação do solo.

Para melhor desmistificar a questão, de seguida apresentam-se duas figuras, ambas representativas de edificações com tipologias de moradia unifamiliar, ambas com graus de infraestruturização geral idênticos (*verificados in situ*) mas situadas em contextos legalmente distintos. É caso para dizer: *Qualquer semelhança entre ambas será pura coincidência.*



Figura 1 - Moradia – Concelho de Cascais – esq. e moradia – Concelho do Seixal (Fernão Ferro – AUGI) – dir.

### 1.3. Tipologias de AUGI na AML – Uma proposta de definição

Para melhor clarificar a situação referente às características das AUGI, será interessante propor, desde já e *à priori*, uma classificação possível para as várias tipologias de AUGI. Este ponto poderá ter importância aquando da definição de estratégias, parâmetros ou mesmo sequências de prioridade nos processos de reconversão por parte dos municípios.

Há que admitir que estas classificações podem revestir-se de alguma subjectividade, inerente a considerações qualitativas. Há ainda que referir que existiriam mais parâmetros possíveis por onde

<sup>4</sup> Ver Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro.

subdividir a classificação de uma AUGI, nomeadamente se existissem dados disponíveis à escala metropolitana sobre percentagem da reconversão já efectuada, estrutura demográfica e socio-económica da população e até estimativas dos valores médios de venda (€ / m<sup>2</sup>) das construções em cada AUGI, só para citar alguns. Alguns estudos académicos recentes poderão, no entanto, ser referenciados na obtenção de alguns destes dados. (ALVES, 2008) (ROLO, 2007) No Capítulo 4 deste trabalho, referente aos casos de estudo, aprofunda-se esta classificação.

O enquadramento social, económico e até legal variou de década para década, e assim variaram as condições iniciais de implantação dos bairros (Génese Temporal). A localização das AUGI pode evidenciar padrões de ocupação relacionados com as características físicas dos próprios espaços escolhidos ou a sua proximidade às metrópoles. As principais motivações são sempre de vital importância para entender as expectativas e a real natureza das intenções dos proprietários na reconversão dos seus bairros. A modalidade de reconversão é importante para saber sobre quem recai o ónus de impulsionar a reconversão e porquê. O estado das construções existentes é especialmente relevante para aferir da necessidade de intervenções sobre o edificado por parte dos proprietários e/ou demolições de habitações precárias ou localizadas em terrenos sem aptidão urbanística, como leitos de cheia e encostas de forte declive e finalmente, o nível de infraestruturação e de dotação de equipamentos e os seus custos de construção e manutenção são centrais em todo o processo de reconversão e, na grande maioria das vezes, o seu impulsionador principal.



Quadro 1 - Proposta de Tipologias/Classificação de AUGI

## CAPÍTULO 2 - ENQUADRAMENTO NO TEMPO E ESPAÇO – ORIGENS, LOCALIZAÇÃO E HERANÇA

### 2.1. Origem histórica e evolução do fenómeno no tempo

Neste capítulo há que recuar um pouco no tempo. A introdução histórica a um dado fenómeno tem como um dos seus principais objectivos a tentativa de descrever e compreender o contexto em que, através de mudanças (ou inércias), se motivou a génese e influenciou a evolução do mesmo. No caso das **Áreas Urbanas de Génese Ilegal**, ou, como até há bem pouco tempo eram conhecidas - **bairros clandestinos** - a origem da questão remonta aproximadamente ao começo da segunda metade do século XX, mais precisamente, à década de sessenta, embora já antes existissem construções espontâneas, sem controle legal. O subdesenvolvimento das regiões rurais do interior, nomeadamente ao nível da oferta de emprego, levou a massivos fluxos migratórios de população para o estrangeiro e, no plano interno, rumo aos grandes centros urbanos (Lisboa e Setúbal) em busca de novas oportunidades e melhores condições de vida (ver Figura 2) (MATOS, 1990) (GUERRA, 1987)

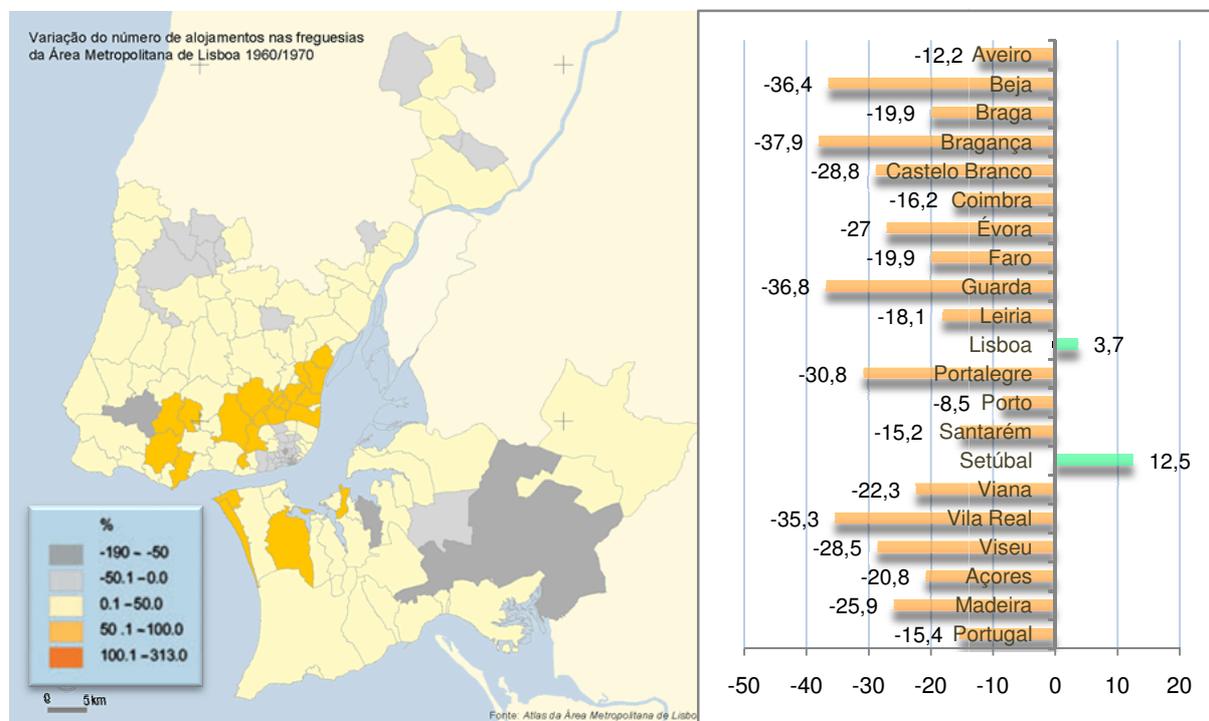


Figura 2 - Variação do número de alojamentos na AML 1960/70 – Fonte: Atlas da AML - esq. e Taxa do Saldo Migratório Intercensitário (%) – 1960/70 - Fonte: www.INE.pt – dir.

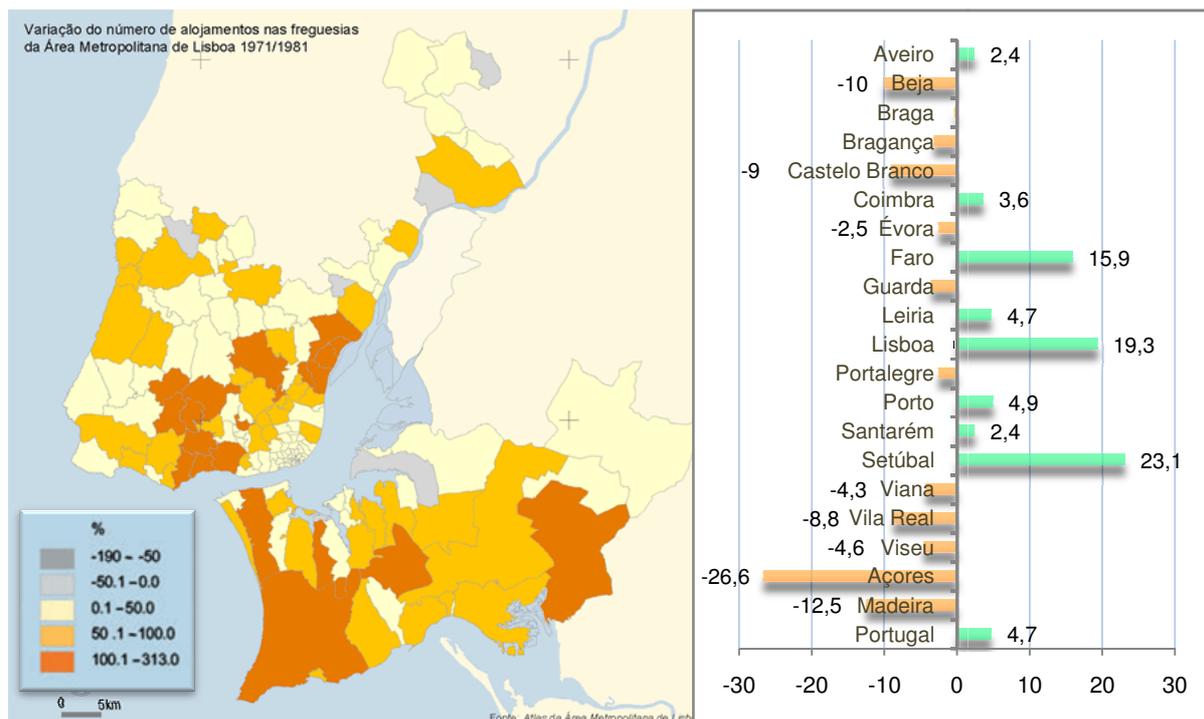
As periferias das metrópoles foram palco da chegada de milhares de pessoas, sem qualquer tipo de planificação ou prevenção possível da parte das autarquias, que foram sendo apanhadas de surpresa, sem estratégias previamente pensadas e sem recursos para infra-estruturação. Tais êxodos, em relativamente curto espaço de tempo, originaram enormes carências habitacionais e um aumento brusco da procura de alojamento a preços inferiores aos praticados e em quantidades muito superiores às que a oferta de habitação regulamentada e legal oferecia. (RODRIGUES, 2005)

A especulação imobiliária que se fazia sentir na capital, com os altos preços que os alojamentos ou terrenos urbanos em Lisboa atingiam, levaram as famílias a procurarem soluções mais económicas e rápidas na envolvente da cidade - são bem conhecidos casos como o do concelho da Amadora, Loures, Seixal e Odivelas (MESQUITA, 2007) por exemplo. Recorde-se que até ao ano de 1965, apenas a Administração Pública tinha o direito de urbanizar pelo que, anteriormente a esta data, os loteamentos realizados por particulares eram igualmente “tecnicamente” clandestinos, dada a exclusividade legal do Estado nesse papel e não tanto por desrespeito de definições de solo urbano/rústico. Esta Administração passou, na forma da Direcção-Geral do Planeamento Urbanístico (DGPU) e a partir da publicação do D.L. n.º46 673 de 1965, a ter o poder de permitir ou impedir urbanização de iniciativa particular e/ou definir condicionantes para o fazer. A atribuição de mais-valias tornava-se arbitrária e a função de urbanizar era empurrada na direcção da iniciativa privada. Os proprietários e promotores de urbanizações que não tinham influência ou capacidade de diálogo com a DGPU optavam pelos loteamentos ilegais e pelas urbanizações clandestinas. (PARDAL, 2006)

Num cenário de rotura do mercado de oferta de habitação, foi inevitável o surgimento de um mercado paralelo ou clandestino motivado pela ineficácia do sistema tradicional. Os “*vendedores de sonhos*”, motivando negócios especulativos e alimentando-se à custa das necessidades (muitas vezes de carácter urgente) e credulidade das populações, surgiram como actores centrais neste mercado ilegal, facilitando a compra e venda de prédios rústicos como **lotes**, a baixos custos, embora sem natureza legal de urbanos. As primeiras grandes áreas de loteamentos ilegais começavam a nascer e crescer, alimentadas pelo constante fluxo populacional que provinha do interior do País. Em 1969, em Pinhal dos Frades, a Câmara Municipal do Seixal identifica, pela primeira vez de forma cabal o fenómeno, gerando consciencialização perante a revelação da inexistência de uma política de ordenamento e da presença de ocupação desordenada e indiscriminada do território. Com o D.L. n.º 289/73 deixaria de ser possível vender parcelas de terreno rústico como lotes individualizados, passando os especuladores a vender as propriedades em **avos indivisos**<sup>5</sup> como forma de contornar a lei. (RODRIGUES, 2005)

---

<sup>5</sup> A venda de propriedades em **avos indivisos** visava contornar a restrição imposta pelo DL n.º. 289/73. As parcelas eram fraccionadas e vendidas em regime de compropriedade, mantendo a sua dimensão e características *formais* de parcelas – garantindo cada comproprietário uma fracção da totalidade da parcela. É neste contexto que toma especial relevo o conceito de **área mínima de cultura**, definido pela Portaria n.º 202/70 para cada zona de Portugal Continental como sendo a área mínima destinada a determinado uso agrícola e abaixo da qual, a partir de 1976 (DL 275/76), ficaria proibido qualquer parcelamento do terreno.



**Figura 3 - Variação do número de alojamentos na AML 1971/81 – Fonte: Atlas da AML – eq. e Taxa do Saldo Migratório Intercensitário (%) – 1970/80 - Fonte: www.INE.pt – dir.**

Durante a década de setenta havia a acrescentar ao fluxo interno de população ainda existente para as proximidades das grandes metrópoles (principalmente Lisboa e Setúbal), outros milhares de pessoas retornadas das ex-colónias portuguesas. As necessidades de emprego e alojamento voltaram a subir e a pressão sobre o mercado da habitação atingiu níveis ainda maiores, motivando a construção ou ampliação de milhares de fogos de baixo custo (muitas vezes de má qualidade) recorrendo inclusivé à mão-de-obra das próprias famílias, nos seus tempos livres. (MATOS, 1990)

A época do “*descalabro*” atingia o seu pico com o final da Guerra Colonial e a revolução do 25 de Abril. O fenómeno, em plena fase de crescimento e atingindo proporções inimagináveis, não parou. Ao invés ganhou inclusivé uma espécie de “*legitimidade*” encoberta (enquadrada no sentimento forte e proclamado de liberdade e justiça social) que, através de aproveitamentos argumentativos habilmente construídos por parte dos interessados, desencentivou acções coercivas por parte do estado e permitiu que a situação se propagasse por mais uns anos, perante o vazio e imaturidade estrutural administrativa que entretanto se instalou. (LOBO, 1987) O fenómeno natural de migração em busca de melhores condições de vida e emprego evoluía, lado a lado, com a clandestinidade dos loteamentos efectuados, para o sustentar.

Em 1976, a Lei dos Solos (D.L. n.º 794/76) vem definir os princípios e normas fundamentais sobre a política dos solos, atribuindo à Administração a aprovação prévia de qualquer alteração do uso ou da ocupação dos solos para fins urbanísticos. Esta lei porém, mantém-se omissa quanto às mais-valias e não refere medidas de carácter objectivo para impedir o ímpeto dos loteamentos clandestinos. (PARDAL, 2006) É, igualmente, publicada a primeira legislação exclusivamente

referente aos clandestinos – D.L. n.º 275/76 (evolução do D.L. n.º289/73, que, embora com intenções semelhantes, pecava por excesso de burocracia e centralização do processo) - que prevê a posse administrativa e demolição como instrumento de repressão da construção clandestina. A dureza da abordagem nas medidas a tomar cresce proporcionalmente à velocidade de propagação e consciencialização do fenómeno, em pleno pico de actividade. Apesar da intenção repressiva manifestada pelo D.L. n.º275/76, este esbarrou na morosidade do aparelho judicial e na incapacidade de acompanhar a dinâmica fulminante do aparecimento de *clandestinos*. (MATOS, 1990)

Os municípios pouco ou nada podiam fazer para sustentar o ímpeto dos loteamentos ilegais. Não os desejavam, certamente, já que sabiam bem que eventualmente seria sobre eles que iriam recair as exigências das populações ao nível da infra-estrutura necessária. Esta, quando existente, não tinha sido planeada nem dimensionada para tão brusca e densa ocupação habitacional do solo e mais tarde ou mais cedo, teria de sofrer remodelações ou ampliações, para as quais as câmaras efectivamente não dispunham de fundos. Estas assumiram, durante esta fase, uma postura maioritariamente passiva, até de conivência com a situação que se verificava, muitas vezes, à frente de tudo e de todos, fruto de um clima de indefinição e permissividade. As populações, sem qualquer tipo de desincentivo e penalização e com motivações fortes causadas pela incapacidade do sistema de lhes proporcionar condições de habitabilidade “legais”, agiam sem consciência das consequências dos seus actos, construindo e loteando indiscriminadamente. Por seu lado, a Administração Central tentava agir como se nada se passasse, uma vez que a venda de parcelas nos loteamentos ilegais gerava receitas imediatas, sob a forma de impostos, para os cofres do estado (nomeadamente por via da colecta do imposto da Sisa), não se preocupando em dotar os municípios de instrumentos eficazes de controle, relegando para mais tarde a resolução do problema, ignorando a sua dimensão crescente. (RODRIGUES, 2005)

Durante este período (1970-80) verificaram-se simultaneamente as maiores variações (positivas) de número de alojamentos em quase todos os concelhos vizinhos à cidade (ver Figura 3), as maiores taxas de saldo migratório intercensitário (positivas – *imigração interna*) para Lisboa e Setúbal, da ordem dos 19,3 e 23,1% respectivamente (ver Figura 4) e os maiores crescimentos da população residente na AML: 36% (662.305 habitantes) – ver Figura 6. Tais dados vêm comprovar que, de facto, este foi o período crítico no desenvolvimento do fenómeno.

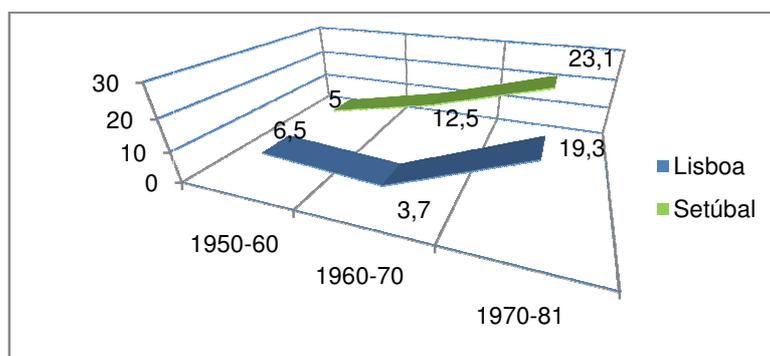


Figura 4 - Evolução da Taxa do Saldo Migratório Intercensitário (%) – Lisboa e Setúbal (1950-1981) - Fonte: www.INE.pt

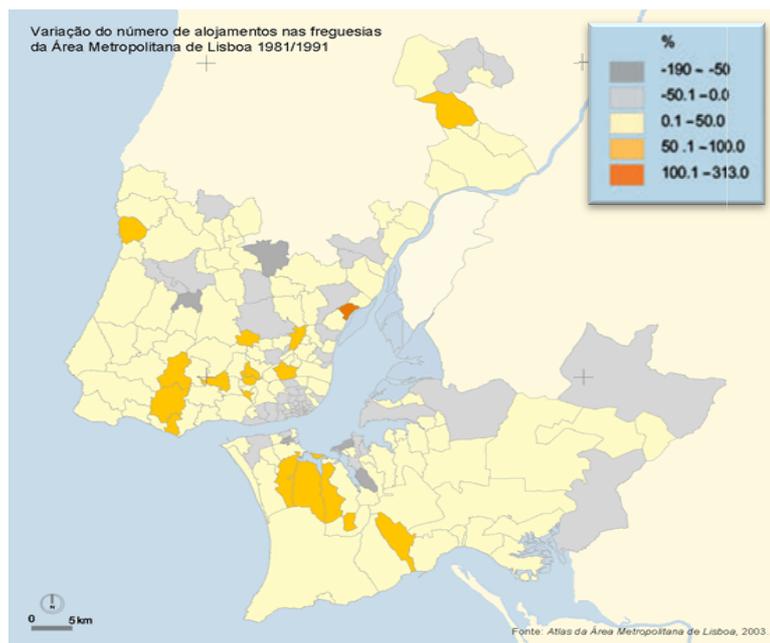


Figura 5 - Variação do número de alojamentos na AML 1981/91 – Fonte: Atlas da AML

Na década de oitenta, houve finalmente um relativo abrandamento deste fenómeno, verificado após publicação de legislação específica mais restritiva (nomeadamente a proibição da venda de parcelas em **avos** – D.L. n.º 400/84 de 31 de Dezembro). Os PDM emergiram, com o D.L. n.º 208/82 de 26 de Maio, como instrumento fundamental de gestão territorial para os municípios. A definição de “terrenos urbanizáveis” veio provocar maus resultados, no entanto. Consolidam-se ainda mais os direitos dos privados protagonizarem a oferta de solo urbanizado, permitindo-se-lhes o congelamento dos solos urbanizáveis através da expectância especulativa sem controle. (PARDAL, 2006) A evolução da estrutura administrativa responsável pela gestão do problema foi, ainda assim, determinante para um crescente controle, embora ainda insuficiente, da expansão dos clandestinos.

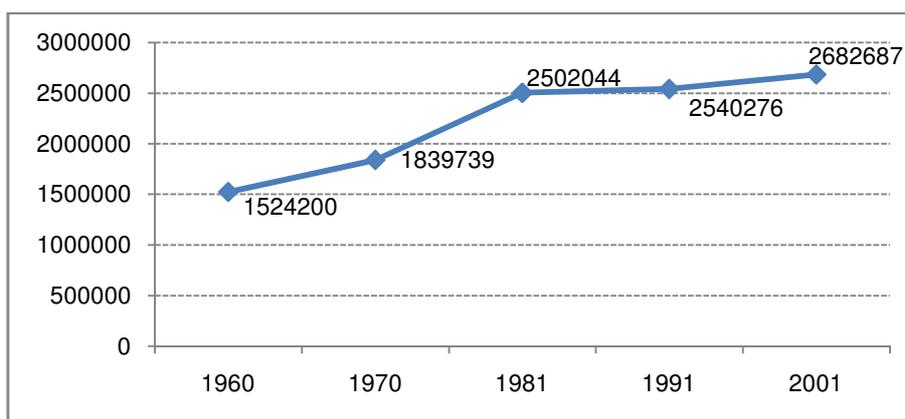


Figura 6 - Evolução da população residente na AML (AML em números – [www.aml.pt](http://www.aml.pt))

No entanto, o mal já estava feito. Grandes zonas de loteamentos ilegais estavam já em franca consolidação, nomeadamente a nível social, com a criação de fortes laços de vizinhança e de um clima de proximidade de bairro que a própria tipologia dominante (moradias) proporcionava. Foram

formadas várias associações de moradores que inclusivé começavam, já nesta altura, a reivindicar algumas obras de infraestruturacão para os seus bairros. Havia que definir uma nova forma de abordar o problema, enfrentando a dimensão do fenómeno e rejeitando o tabu. Só em meados dos anos noventa é que estas intencões se materializaram num instrumento de importante impulso à gestão e resolucão da situacão (Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro)<sup>6</sup>.

Mas não foi só de alojamentos por necessidade básica que este mercado marginal se alimentou. A procura de terrenos nas periferias de Lisboa, embora centrada principalmente na procura de alojamento primário e principal nas décadas de sessenta e setenta, diversificou-se e estendeu-se a novas motivações e novos espaços ao longo do tempo, (LOBO, 1987) (MATOS, 1990). A tendência para a expansão urbana, acrescida significativamente da evolução das expectativas e necessidades das pessoas (segunda habitacão, mais-valias, etc.) foi mantendo constante a pressão do mercado ilegal sobre o território até quase à década de noventa (são bem conhecidos os casos da Aroeira ou Lagoa de Albufeira, por exemplo), quando finalmente diminuiu por uma conjugacão de factores legais (melhor e mais abrangente legislacão e controle das autarquias) e económicos (melhoria dos salários e condições de vida e crescimento do mercado, e consequente oferta, de habitacão).

Nos últimos anos, nomeadamente desde a publicacão da Lei n.º 91/95, o surgimento de novos focos de loteamentos ilegais praticamente estagnou. Um maior rigor na análise dos casos por parte das estruturas camarárias e uma legislacão mais clara e com menos omissões e lacunas de responsabilizacão directa sobre os proprietários titulares, permitiu estancar quase por completo o fenómeno de crescimento. Presentemente, apenas se assistem a casos de loteamentos ilegais esporádicos, como por exemplo os ocorridos no município de Palmela, que foi forçado a lançar, em 1999, uma campanha de sensibilizacão dos compradores. Na origem deste problema estariam algumas lacunas ou omissões no Decreto-Lei 448/91 de 29 de Novembro, que permitia aos notários fazerem escrituras de avos indivisos. Uma lacuna que no concelho de Palmela provocara o aparecimento de onze novos loteamentos clandestinos.

Existem fundamentalmente três grandes grupos de motivações associados a esta problemática:

- Motivações relacionadas com uma enorme **ineficiência e ineficácia das políticas de solos** em vigor, tendo sido o papel do Estado e da Administracão Pública Municipal preponderante na consolidacão do fenómeno, pela tardia e inadequada resposta ao crescimento dos loteamentos clandestinos ao nível da oferta e disponibilizacão de terrenos urbanos, da legislacão criada e da própria atitude de omissão e cumplicidade no tratamento da situacão, (LOBO, 1987) (MATOS, 1989) (MATOS, 1990).
- Motivações relacionadas com **factores culturais**, onde há todo um contexto ambiental e social a considerar. A populacão que se instalava em loteamentos clandestinos não se

---

<sup>6</sup> A Lei n.º 91/95 e as suas posteriores modificacões vieram colocar o dever de reconversão e os ónus das despesas de infraestruturacão do lado dos proprietários ou comproprietários dos lotes clandestinos e definir responsabilidades, formas e prazos de gerir o processo, através da constituicão de órgãos próprios internos à AUGI, compostos pelos interessados na reconversão - os comproprietários.

identificava com o modelo de habitação (predominância de arrendamento e habitação colectiva em altura, por vezes degradada) do centro urbano, procurava alternativas a este sob a forma de segunda habitação (férias) e/ou ansiava pela segurança de um investimento em propriedade, quer pela conjuntura de instabilidade política, social e económica (revolução de Abril de 1974 e inflação elevada), quer pela oportunidade de deixar património físico a descendentes, (LOBO, 1987) (MATOS, 1989) (MATOS, 1990)

- Motivações relacionadas com **factores económicos**, sempre centrais a todo o processo. Estas passavam por garantias de baixos custos de aquisição do solo, normalmente com fraca aptidão urbana e em contexto rural (terrenos em leito de cheia, encostas de declive acentuado) pelas garantias de baixos custos de construção das habitações, normalmente não sujeitas a controle e regulamentação, com fraca aposta na infraestruturização e nos equipamentos e com possibilidade de faseamento da sua *auto-construção* e finalmente na expectativa de valorização da propriedade para o futuro, fomentada pelo envolvimento da Administração Pública Municipal nas obras de infraestruturização e pela própria dinâmica de consolidação dos bairros. (LOBO, 1987) (MATOS, 1989) (MATOS, 1990)



Figura 7 - Resumo das motivações principais para a procura de loteamentos clandestinos

## 2.2. Histórico de iniciativas legislativas e políticas para resolução do problema

O fenómeno dos loteamentos ilegais, desde a sua génese até aos dias de hoje, já foi alvo de diversas tentativas, umas mais outras menos conseguidas, de controle e regulamentação, quer por parte do Estado e dos municípios, quer por parte de agentes particulares individuais ou colectivos interessados na questão.

Neste ponto do trabalho, a intenção é tentar listar, compilar e apresentar todo o histórico das iniciativas mais relevantes por parte dos diversos intervenientes envolvidos na resolução do problema de forma a melhor poder recolher conclusões sobre erros cometidos e lições aprendidas no passado (ver Figura 9). A experiência de quase cinco décadas pode permitir melhor compreender os fenómenos laterais que influenciaram e podem ainda influenciar a tomada de decisões e a dinâmica de reconversão destas zonas. Será benéfico aproveitar as boas experiências da história das AUGI para projectar melhores metodologias de intervenção no futuro.

Todo o histórico referente à perspectiva interventiva dos órgãos públicos está embebido numa atitude maioritariamente passiva, permissiva e conivente, quase cúmplice por vezes, dos actos ilegais que se foram cometendo. Algumas das posturas assumidas perante o crescimento do fenómeno foram de extremos, fruto da consciencialização e aceitação tardia da situação e da urgência da necessidade consequentes de a conter. (LOBO, 1987) Embora as iniciativas políticas/particulares não tenham sempre coincidido necessariamente com iniciativas legislativas, para efeitos de simplificação, irá considerar-se que qualquer destes tipos de iniciativa estão inevitavelmente e intimamente ligados na grande maioria das vezes, pelo que uma representação conjunta irá ser adoptada.

De seguida faz-se a síntese cronológica das principais iniciativas políticas/particulares e legislativas.

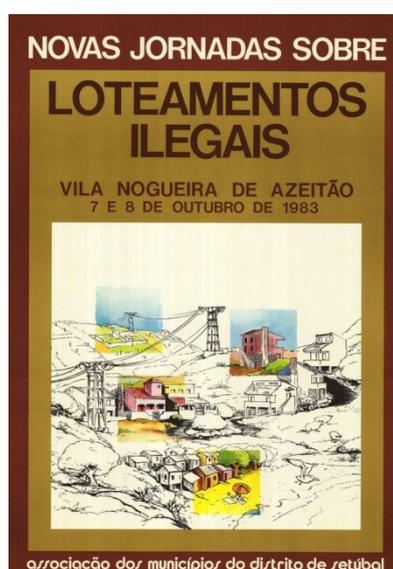


Figura 8 – Cartaz alusivo às Jornadas sobre Loteamentos Clandestinos de 1983 em V. Nogueira de Azeitão

**1965** - É publicado o DL nº 46673 que pela primeira vez aborda indirectamente o tema através de uma disciplina da intervenção das autoridades administrativas nas operações de loteamento urbano. Este DL não consegue, no seu texto legal e no seu âmbito de aplicação, impedir loteamentos ilegais, entretanto um fenómeno em clara fase de crescimento. Pela primeira vez permitem-se loteamentos de iniciativa privada.

**1967** - Cheias em Portugal provocam centenas de mortos e vêm por a nu a crítica falta de condições de habitabilidade e degradação das edificações em diversos bairros clandestinos.

**1970** - É publicada a Portaria 202/70 que fixa a unidade mínima de cultura para Portugal Continental.

**1973** - É publicado o DL 289/73 e deixa de ser possível vender parcelas de terreno rústico como lotes juridicamente individualizados, passando os especuladores a vender as parcelas em avos como forma de contornar a lei.

**1976** - É publicada a primeira legislação exclusivamente referente aos loteamentos clandestinos - DL 275/76 que prevê a posse administrativa como instrumento de repressão da construção clandestina. É publicado o DL 804/76 que inclui medidas a aplicar na construção e loteamentos clandestinos.

**1977** - Primeiro inquérito às Câmaras Municipais para levantamento da situação.

**1981** - Primeiras Jornadas Nacionais sobre Loteamentos e Construção Clandestina promovidas pela Câmara do Seixal - tentativa de diagnóstico e *brainstorming* na procura de metodologias para estancar o fenómeno.

**1982** - É publicado o DL 208/82 que estabelece as bases gerais de regulamentação dos planos directores municipais (PDM).

**1983** - Segundas Jornadas Nacionais, em Setúbal - Proposta de formação de Comissões Intermunicipais para conter a situação. Pondera-se demolição e oferta de lotes municipais.

**1984** - É publicado o DL 400/84 que aprovou o regime jurídico dos loteamentos urbanos. Portaria 243/84 - Condições mínimas de habitabilidade exigíveis em edifícios clandestinos de habitação susceptíveis de reconversão.

**1989** - É emitido o primeiro alvará de loteamento referente a um bairro clandestino, no Bairro Casal da Silveira em Odivelas.

**1990** - É publicado o DL 69/90, diploma que regula a elaboração, aprovação e ratificação dos Planos Municipais de Ordenamento do Território.

**1995** - É publicada a Lei 91/95 que vem estabelecer o regime excepcional para a reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal (AUGI - nova denominação) e esclarecer e regulamentar importantes conceitos e práticas na reconversão.

**1998** - É publicada a Lei de Bases da política de ordenamento do território e urbanismo (Lei n.º48/98).

**1999** - É publicada a alteração à lei das AUGI de 1995, sob a forma da Lei 165/99, com vista a corrigir algumas lacunas do anterior texto legal. É publicado o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT).

**2003** - É publicada a segunda alteração à lei das AUGI, original de 1995, sob a forma da Lei 64/2003.

**2007** - Realiza-se o encontro "Áreas Urbanas de Génese Ilegal, que futuro?" em Sesimbra, com a participação de diversas entidades ligadas ao fenómeno. - Proposta de criação de plataforma única para todas as AUGI.

**2008** - É publicada a terceira alteração à lei 91/95 que visa alargar os prazos para a legal reconversão de AUGI - Lei n.º 10/2008 de 20 de Fevereiro.

Figura 9 - Cronologia das iniciativas políticas/particulares e legislativas

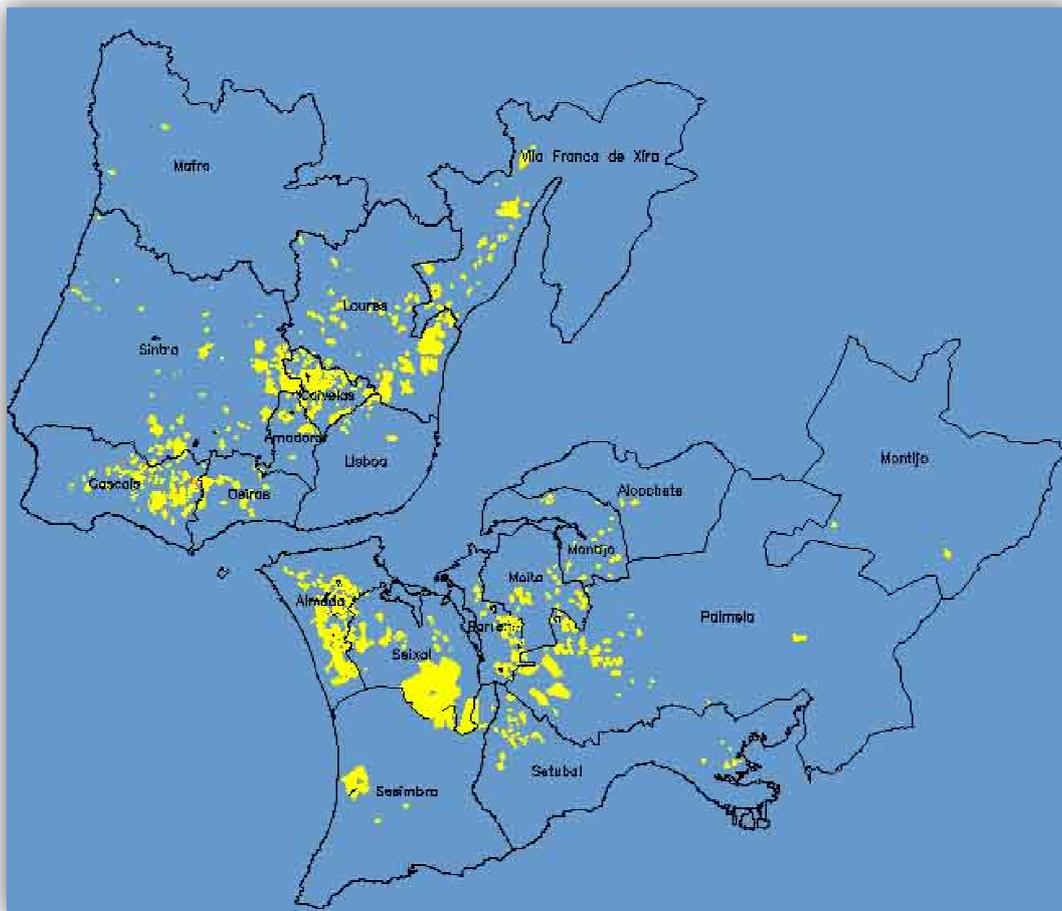
### **2.3. Identificação geográfica das AUGI da AML**

Para um capítulo de contextualização cumprir o seu papel, há que analisar não só o contexto temporal do fenómeno como igualmente a sua componente espacial. Onde é que se encontram, neste momento, as AUGI delimitadas pelos municípios na AML? Este ponto é fundamental pois oferece uma visão global e realista da fractura que estas zonas representam ao nível do ordenamento do território e poderá ajudar a identificar que municípios sofrem mais com o fardo das AUGI ou que municípios se podem juntar e colaborar na resolução de zonas comuns ou adjacentes aos seus limites territoriais, que representem importantes problemas ao nível inter-municipal.

Se há que reconhecer que a gestão real e concreta das situações, neste contexto, se deve efectuar analisando caso a caso, dadas as variações de AUGI para AUGI, (em área, número de fogos/residentes, condições actuais de habitabilidade e de infraestruturacão, proporção de área/população no concelho, impacto no ordenamento do território, etc.), também há que considerar que esta malha (de sub-infraestruturacão e desordenamento territorial na maioria dos casos) é suficientemente grande e dispersa no território da AML para exigir uma intervençãõ ao nível metropolitano e inter-municipal. Uma intervençãõ conjunta permite partilhar eventuais custos relacionados com intervenções de reconversãõ de larga escala que incluam infraestruturas de âmbito que extravase o domínio municipal e permitir implementar, de forma concertada (por partilha de experiências ou colaboraçãõ formal) políticas de reconversãõ mais eficazes para estas áreas. Será aqui que uma representaçãõ global, o mais rigorosa possível, ao nível da AML, pode vir a ser extremamente útil.

De registar que os critérios de delimitaçãõ de AUGI sãõ por vezes subjectivamente interpretados e, portanto, qualquer representaçãõ geográfica deste tipo carece de algum rigor no que toca à identificaçãõ de situações que se enquadram logicamente na definiçãõ geral, mas não (na opiniãõ de alguns municípios) na definiçãõ formal ou jurídica. Refere-se, a título de exemplo, o caso da Quinta do Conde (vasta área do concelho de Sesimbra), não considerada actualmente uma AUGI, mas que, de facto, apresenta traços claros do seu passado "clandestino", ao nível da infraestruturacão por exemplo.

Igualmente de referir, que nem sempre os dados fornecidos pelos municípios (quando se dispõem a tal) se encontram completos ou rigorosamente construídos. Este é aliás, para muitos investigadores e estudiosos do problema, o maior obstáculo ao levantamento e análise integral da situaçãõ, ao nível da AML. Muitas câmaras municipais não dispõem de uma base de dados ou de registo suficientemente rigoroso para garantir um acompanhamento global das situações e quando o têm, os organismos centrais como a DGOTDU ou a CCDR não possuem capacidade ou organizaçãõ para recolher, organizar e compilar a informaçãõ existente e produzir elementos de apoio a uma gestão global, inter-municipal e integrada do problema.

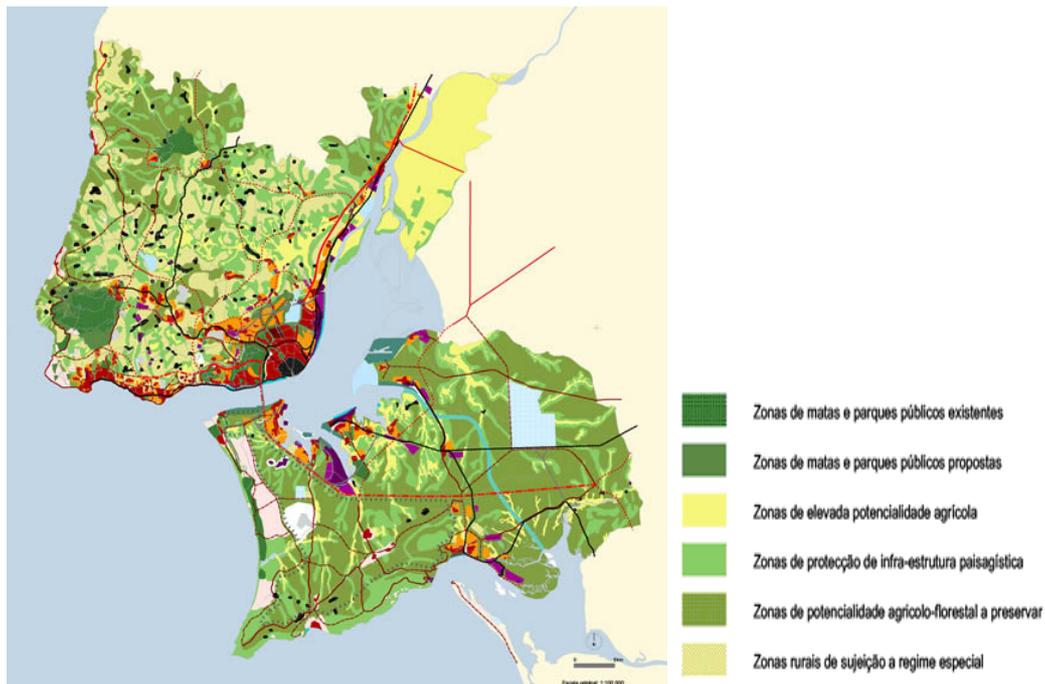


**Figura 10 - Localização geográfica aproximada das AUGI delimitadas - Fonte: Base Dados (ROLO, 2007)**

Como se pode verificar (pelas manchas a amarelo), os concelhos com maior expressão (em termos de área coberta) de AUGI são os de Odivelas, Seixal, Almada, Loures, e Cascais. De notar que o fenómeno quase não se manifesta no concelho de Lisboa, praticamente circunscrito à zona da Ameixoeira (Galinheiras) e a algumas pequenas áreas no Lumiar (CRAVEIRO, 2007). Este facto pode ser justificado pela forte especulação que sobre os terrenos urbanos da capital se verificava, o que acabou por fomentar, na área circunscrita da capital, ocupações de ainda maior vulnerabilidade social, sob a forma de *bairros de barracas*. Os clandestinos poderão ter protagonizado uma descompressão das solicitações sobre o mercado e evitado inclusivé uma maior proliferação de formas de habitação mais precárias na cidade de Lisboa. O fenómeno dos clandestinos germinou sobretudo nas faixas circundantes ao concelho de Lisboa, ricas em terrenos rústicos que eram vendidos como urbanos pelos especuladores a um preço mais baixo que os próximos das malhas urbanas existentes e que, através do método de loteamento clandestino não autorizado em terrenos não urbanos, passavam a ser palco livre para inúmeras construções residenciais a baixos custos.

De facto, o problema alastrou-se ao longo de duas grandes coroas em volta de Lisboa. Por um lado toda a coroa Norte, onde figuram AUGI de expressão assinalável, nomeadamente ao longo de uma faixa mais próxima ao rio Tejo em Vila Franca de Xira (Quinta da Coutada, Fonte Santa) e

Loures (Portela da Azóia, Camarate, São João da Talha), passando por toda a zona de Odivelas (Caneças, Pontinha), bem como da Amadora (Brandoa) e igualmente numa zona interior ao concelho de Cascais (S.D.Rana) prolongando-se até entrar no concelho de Sintra, a Norte (Casal de Cambra, Vale de Moura, etc). Por outro, a margem Sul do Tejo é igualmente marcada pela presença de AUGI de relativamente grandes dimensões, principalmente no concelho de Almada, numa faixa paralela ao mar (Charneca) e no Seixal, - onde Fernão Ferro tem/teve um enorme protagonismo (FERREIRA, et al.) - mas igualmente com forte presença em Sesimbra (Lagoa de Albufeira), Palmela (Quinta da Marquesa) ou Barreiro (Coína).



**Figura 11 - Plano Director da Região de Lisboa de 1964 - Fonte: Atlas da AML**

A distribuição espacial das AUGI segue uma lógica baseada não só nas condições locais encontradas na altura do aparecimento do fenómeno (proximidade e acessos à capital, agradabilidade do local, etc) mas também na disponibilidade de terrenos rústicos a baixos custos oferecidos pelos especuladores em cada concelho, bem como na maior ou menor permissividade dos diferentes municípios. (SILVA, 2007) Da figura anterior, que retrata o Plano Director da Região de Lisboa elaborado em 1964, e por comparação e sobreposição com a Figura 10, chega-se à conclusão que os loteamentos clandestinos evoluíram maioritariamente em zonas de protecção de infra-estrutura paisagística (caso das AUGI localizadas em torno da Lagoa de Albufeira e localizadas nos concelhos da Amadora e Odivelas), zonas de elevada potencialidade agrícola (AUGI de Loures por exemplo) e zonas de potencialidade agrícola-florestal a preservar (Fernão Ferro e na generalidade as AUGI da Margem Sul). Todas estas zonas correspondiam, efectivamente, a solo rústico, adquirido e ilegalmente loteado como urbano, sempre com baixos custos e enormes mais-valias para o especulador clandestino. Deste modo, era às portas da cidade de Lisboa que se efectuavam dezenas de loteamentos ilegais, como se a multidão que protagonizava o êxodo rural só conseguisse

encontrar local para a sua habitação fora dos limites administrativos da cidade, onde os terrenos atingiam custos acessíveis para as populações.

Concelho	Alcochete	Almada	Amadora	Barreiro	Cascais	Lisboa	Loures	Matra	Moita	Montijo	Odivelas	Oeiras	Palmela	Seixal	Sesimbra	Setúbal	Sintra	VFX
Nº	2	298	19	42	226	11	181	3	27	22	86	13	55	73	50	42	100	43
(ha)	9,8	3,4	7,0	6,4	1,7	4,5	5,0	6,8	6,3	3,6	7,0	27,7	15,3	28,3	10,0	4,0	11,5	9,2

**Quadro 2 – Número de AUGI delimitadas por município e área média (ha) (ROLO, 2007)**

De salientar que apesar desta identificação geográfica ser útil a uma melhor visão global do problema, ela não chega por si só para efectivamente quantificar a dimensão da questão. Uma maior área de AUGI não implica necessariamente menor infraestruturização, menores condições de habitabilidade, qualidade de construção e ordenamento e maior número de fogos e residentes. De facto, os municípios optaram por abordagens diferentes à operação de delimitação de AUGI, muitas vezes baseadas na própria distribuição espacial do fenómeno, que pode ser dispersa ou concentrada, mas também na própria política de gestão urbanística de cada concelho. Daqui resultam maior (ou menor) número de AUGI (ver Quadro 2) e não necessariamente maiores (ou menores) AUGI em área. Os municípios a Norte do Tejo foram certamente obrigados a delimitar um maior número de AUGI (Loures (181), Cascais (226) e Sintra (100)) já que a sua distribuição no território é mais dispersa, possivelmente fruto de uma maior pressão para expansão urbanística (legal) nas fronteiras de Lisboa, desde cedo, o que motivou o aparecimento de mais licenciamentos para loteamentos legais e menor espaço de manobra para expansões clandestinas, e até do próprio relevo, que não apresentava, em determinados locais (Loures, Sintra, etc), condições para continuação da expansão e anexação territorial urbanística de alguns bairros ilegais que entretanto cresciam. Já nos municípios a Sul, é claramente visível a homogeneidade na distribuição no território de algumas AUGI, nomeadamente toda a zona de Fernão Ferro (Área média por AUGI máxima de 28,3 ha), Charneca e Lagoa da Albufeira, zonas relativamente planas, com boas perspectivas de expansão urbanística, que foram claramente “beneficiadas” pelo maior esquecimento e porventura menor pressão legal (motivada pela maior distância a Lisboa), desenvolvendo-se sem barreiras naturais ou legais durante muitos anos.

## **2.4. Indicadores estatísticos relacionados com AUGI ao nível da AML**

Como complemento essencial de qualquer análise global ao fenómeno, há que olhar para a questão não só de forma qualitativa, como quantitativa. Avaliar quantas pessoas vivem, neste momento, em edificações contidas em AUGI e que área municipal estas efectivamente cobrem é importante sobre o ponto de vista da gestão e do planeamento das infraestruturas necessárias, do levantamento do edificado e das suas condições estruturais e de habitabilidade e até na definição de políticas locais e municipais de ordenamento do território.

Existem três dimensões fundamentais a considerar na análise estatística das AUGI:

1. A **dimensão urbanística**, que consiste em analisar o impacto ambiental e urbanístico que os bairros clandestinos têm na gestão urbanística e no planeamento e ordenamento do território dos concelhos abrangidos. – determinar as áreas cobertas por AUGI, determinar lacunas de infraestruturação, determinar índices urbanísticos para definir limites, restrições ou cedências aquando da implementação de planos de pormenor ou de loteamento, etc.
2. A **dimensão humana**, que consiste em identificar de quem realmente estamos a falar quando mencionamos “populações de AUGI” – determinar quantas pessoas existem na condição de proprietárias de parcelas ou construções em AUGI, quantas pessoas vivem em edificado degradado e sem as condições mínimas de habitabilidade consagradas na lei, quantas pessoas possuem 2ª habitação em AUGI, índices demográficos locais, etc.
3. A **dimensão económica**, que consiste em avaliar a evolução do mercado da habitação actual (oferta e procura) e da sustentabilidade das reconversões - comparar os preços praticados no mercado e os custos de reconversão correntes, avaliar os próprios índices económicos de cada região numa tentativa de aferir da hipotética existência de uma relação de correlação entre AUGI e a própria dinâmica económica local e municipal.

Não obstante existir uma lógica inerente a todas as possíveis “variáveis” referidas, no contexto desta análise, é um facto que nem sempre os dados estatísticos pretendidos estão disponíveis ou sequer existem. Tentou-se compilar o máximo de dados considerados relevantes para fornecer uma análise global minimamente rigorosa e justificada, não se garantindo, no entanto e no âmbito deste documento, a cobertura total de todos os factores que de facto influenciam o universo das AUGI.

### 2.4.1. Indicadores Urbanísticos

Começando pela **dimensão urbanística**, há que quantificar desde logo as áreas de AUGI, assim delimitadas pelos municípios ao abrigo da Lei n.º91/95 e subsequentes alterações.

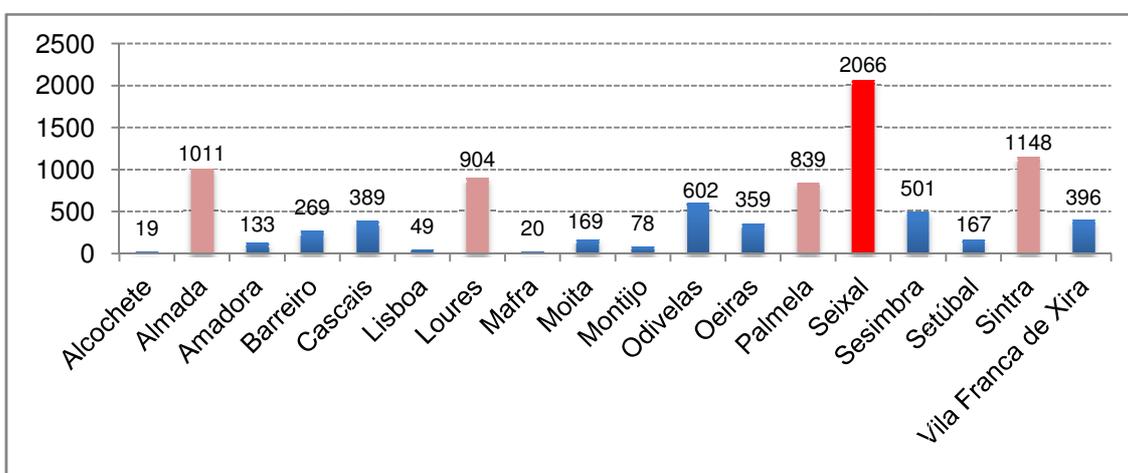


Figura 12 – Quantificação das áreas (em hectares) de AUGI por concelho da AML - Fonte: Base Dados (ALVES, 2008) (ROLO, 2007)

Como se pode verificar pelo gráfico acima apresentado, o concelho que mais área de AUGI apresenta é o do **Seixal**, com um total de **2066 hectares**, que é um valor manifestamente elevado, fruto, em grande parte, da inclusão de Fernão Ferro no conjunto de área total de AUGI do concelho (é a freguesia recordista em área abrangida por ser constituída por diversas AUGI de grandes dimensões: Lobateira, Quinta das Laranjeiras, Redondos, etc.). Este concelho distancia-se claramente dos restantes, apresentando um valor em hectares de cerca do dobro de qualquer um dos concelhos imediatamente a seguir – a área de AUGI perfaz cerca de 21,6% do concelho (ver Figura 13). As AUGI de Fernão Ferro são extensas pela sua ampla distribuição ao longo de muitos quilómetros quadrados de terreno plano, apresentando lotes de consideráveis dimensões, integrados em quarteirões igualmente extensos (ver Figura 14). Nos exemplos das figuras seguintes, as diferenças nas características e disposição espacial intra-AUGI são claras: o lote-tipo da zona de Fernão Ferro tem uma área de 660 m<sup>2</sup> e o quarteirão-tipo apresenta cerca de 18.240 m<sup>2</sup> enquanto que a Norte, em Loures, o lote tem 240 m<sup>2</sup> e o quarteirão conta com 5.640 m<sup>2</sup>. De notar que nenhum destes valores para o quarteirão se situa abaixo da unidade mínima de cultura (5000 m<sup>2</sup>), definida para as culturas de regadio pela Portaria nº. 202/70, embora existam casos em que tal ocorre, na proximidade do exemplo de Loures.

Os concelhos de Sintra, Palmela, Loures e Almada registam ainda valores totais entre os 839 e os 1148 ha de terreno delimitado como AUGI, que, apesar de se situarem abaixo do recordista Seixal, se consideram elevados e preocupantes. Para se ter uma ideia da dimensão do fenómeno podem-se referir analogias curiosas, como o facto de a área delimitada como AUGI do concelho de Almada (1011 ha) ter praticamente o tamanho da freguesia da Costa da Caparica (cerca de 1088 ha), ou a área de AUGI de Sintra (1148 ha) ser superior à área da maior freguesia do concelho de Lisboa – Santa Maria dos Olivais (1066 ha).

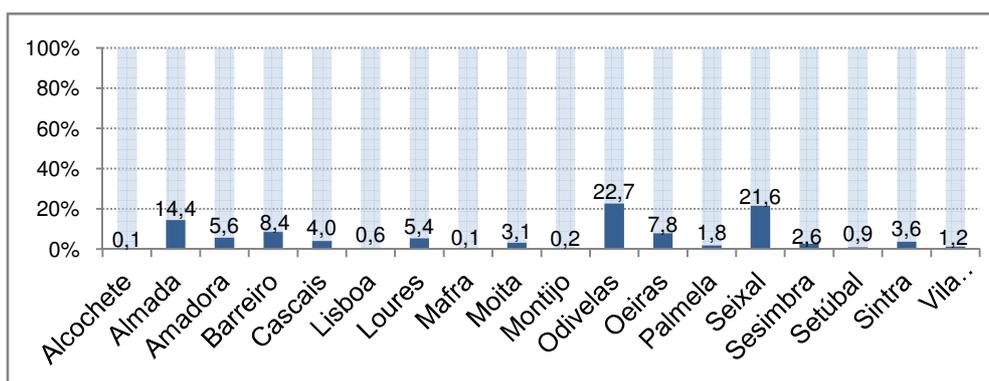


Figura 13 – Proporção da área ocupada por AUGI na área total de cada concelho

Em termos de proporção de área dentro de cada concelho é de registar o preocupante valor de 22,7% em Odivelas (ou 27,6% segundo dados de 2001 (MESQUITA, 2007)) e de 21,6% no Seixal, que representam cerca de um quinto do território municipal respectivo em área delimitada como AUGI. Se tivermos em conta que uma grande parte destas áreas apresentam um elevado grau de consolidação da malha urbana, incoerência ao nível dos parâmetros urbanísticos, das características

físicas do edificado e da distribuição e densidade dos diversos tipos de ocupação do solo (nomeadamente pela ausência de equipamentos ou espaços verdes), podemos concluir pelos dados apresentados que as AUGI, se constituem como patologias urbanas significativas, com impactes **sérios** ao nível do ordenamento do território concelhio e metropolitano.



Figura 14 - Imagem aérea de um quarteirão e de um lote em Fernão Ferro (Seixal)



Figura 15 – Imagem aérea de um quarteirão e de um lote no Bairro da Castelhana (Loures)

**A área total delimitada como AUGI na AML é de cerca de 9128 ha**, equivalente à quase totalidade da área do concelho do Seixal (9570 ha). Cerca de 44% da área de AUGI (4004 ha) situa-se em concelhos da margem Norte do Tejo, enquanto que 56% (5124 ha) situam-se na margem Sul.

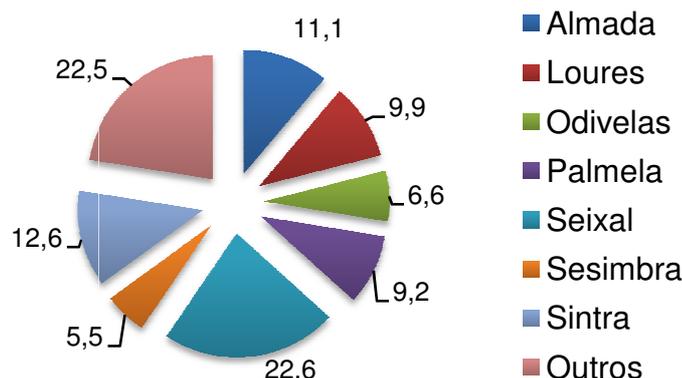


Figura 16 – Percentagem no total global da AML (AUGI) das áreas de AUGI de cada concelho

O gráfico anterior - Figura 16 - é elucidativo acerca da contribuição do concelho do Seixal (22,6%) para a área total de AUGI da AML. O seu valor em hectares (2066 ha) é inclusivamente superior à soma das áreas delimitadas num conjunto de onze outros concelhos da AML designados por “Outros” (2053 ha). Há que referir que dos sete municípios que mais contribuem, em termos de percentagem, para o total de área abrangida pela definição de AUGI, três são da margem Norte do Tejo e quatro da Margem Sul, existindo assim um certo equilíbrio aparente entre margens neste indicador.

Sob o ponto de vista urbanístico, os *bairros clandestinos* são zonas que, pela sua génese espontânea e desorganizada e pelo seu estatuto morosamente incerto, se tornam inevitavelmente pontos de interrogação (ao nível jurídico também) em qualquer plano de ordenamento de carácter municipal (PDM, PU, PP). As reconversões, quando realizadas, não garantem por si só, em muitos casos, uma maior flexibilidade de impor índices urbanísticos razoáveis ou de reequilibrar zonas ao nível dos espaços verdes e equipamentos e a disposição das parcelas em avos apenas veio dificultar ainda mais a tarefa dos urbanistas, tornando muitas AUGI complexos *puzzles* de difícil resolução.

Em resumo: cerca de **3% do território circunscrito pela AML está delimitado como AUGI**, o que revela bem a dimensão do fenómeno e indicia forte impacto na gestão do espaço municipal. Cerca de 9000 hectares de terreno às portas da cidade de Lisboa continuam a revelar-se *nebulosos* e inamovíveis ao nível do planeamento e ordenamento do território, dificultando, sob o ponto de vista urbanístico, uma melhor qualidade, organização e integração do espaço habitacional e envolvente dessas zonas.

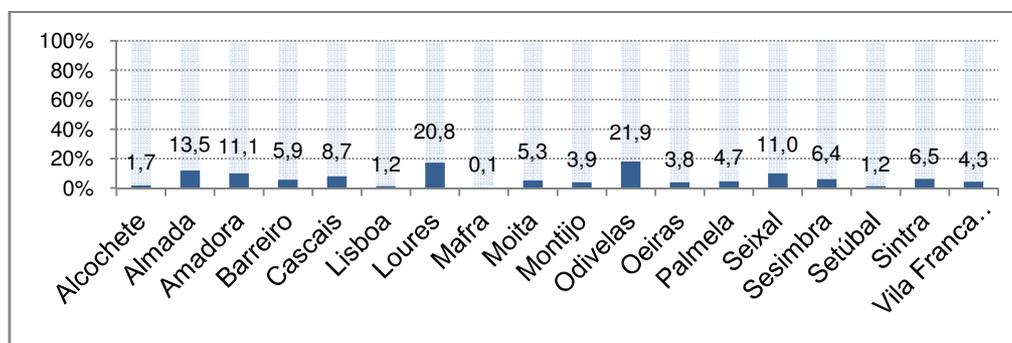
## 2.4.2. Indicadores Humanos

Ao analisar a **dimensão humana** da questão, chega-se facilmente à conclusão de que esta não pode ser dissociada nem da componente urbanística (que engloba as condições de vivência, mobilidade e acessibilidade das pessoas), nem da económica (que engloba as condições de sustentabilidade, subsistência e criação de riqueza das pessoas).

**De facto, estima-se que vivam, tendo como base dados de 2001 (Censos - INE) e segundo fontes entretanto incorporadas neste estudo, cerca de 201.143 pessoas em alojamentos localizados em AUGI**<sup>7</sup>. A acrescer a este número, que se pode considerar de residentes permanentes, existirá ainda um valor significativo de pessoas que utilizam as residências em AUGI num regime de sazonalidade, nomeadamente para efeitos de casa de férias ou de fim-de-semana.

Outras estimativas, a nível nacional, admitem residir 400.000 a 500.000 pessoas em alojamentos integrados em AUGI, sendo que a maioria estará localizada nos arredores de Lisboa e na AML, embora igualmente se conheçam casos de AUGI no Porto ou no Algarve por exemplo, (RODRIGUES, 2005) ou, através de uma estimativa grosseiramente obtida (considerando três hab/fogo e uma ocupação padrão de baixa densidade igual a 40 fogos/ha), cerca de um milhão de pessoas (ROLO, 2007). Em qualquer dos casos, estamos a falar, no mínimo, de aproximadamente **9% da população residente na AML** (comparação com os valores de 2001 - INE), valor manifestamente preocupante.

Volta-se a lembrar que, apesar dos esforços desenvolvidos pelos vários interessados em estudar o fenómeno ao longo do tempo, é extremamente difícil obter dados completos e rigorosos sobre o verdadeiro número de residentes em AUGI ao nível da AML. São 18 municípios, cada um com um grau de envolvimento com o problema diferente, fruto da igualmente diferente dimensão do mesmo em cada concelho. Em muitos casos criaram-se divisões ou departamentos dentro de cada estrutura organizacional camarária para lidar especificamente com a questão, quer na elaboração de planos de pormenor de reconversão específicos para zonas que se considerem de complexidade elevada (dadas as condicionantes fisiográficas e restrições de utilidade pública envolvidas), quer na própria interacção com o elemento fundamental da questão: os moradores. Muitos destes serviços municipais lidam de perto com as comissões de moradores e com a necessidade de diálogo e concertação entre estes e a câmara e os organismos centrais. A colaboração é frequentemente testemunhada como sendo a via mais usual, mas casos há de relacionamentos mais conflituosos que levam a acções judiciais e até demolições por incumprimento de algum dos agentes envolvidos, normalmente dos moradores que efectuam obras sem licenciamento e/ou fora dos prazos legais.



**Figura 17 – Proporção da população total de cada concelho que reside em AUGI – Fonte: Base Dados (ALVES, 2008) (ROLO, 2007)**

<sup>7</sup> Este número foi obtido adoptando como base a metodologia apresentada em (ALVES, 2008), na qual se cruzou (por sobreposição) os dados das Subsecções Estatísticas dos Censos 2001 (INE) com as delimitações espaciais das AUGI em formato *shapefile*, do *software* ArcView.

Como é facilmente perceptível através do gráfico anterior, a cidade de Lisboa em si não sofre de forma significativa com o fenómeno das AUGI, quando se entra em linha de conta com a sua população total (já se tinha revelado que, em termos de área delimitada, é igualmente uma pequena percentagem: 0,6%). No entanto, para uma cidade de dimensão europeia, com fortes índices de desenvolvimento (em comparação com as outras regiões) e com um peso enorme ao nível das mais elementares questões do planeamento urbano (escassez de espaço, elevado valor do solo), não é admissível que existam AUGI por infraestruturar ou reconverter. Os casos das AUGI do Lumiar, Ameixoeira ou o bairro de São João de Brito são um exemplo crítico desta realidade. Segundo estimativas baseadas em dados do Censos 2001, cerca de 6.550 pessoas - 5200 nas AUGI do Noroeste de Lisboa (CRAVEIRO, 2007) - viviam com deficientes condições de saneamento, mobilidade, acesso à educação, à saúde ou à cultura, envoltas num estigma de clandestinidade.

Nos casos de Loures (20,8%) e Odivelas (21,9%), a percentagem de população a residir em AUGI é de cerca de um quinto da população total do concelho, o que vem acrescentar um peso determinante à questão, que passa a ser um importante factor de impacto social e urbanístico. É um facto que nem todos os habitantes de AUGI partilham da necessidade premente de infraestruturação profunda, esses níveis de qualidade e quantidade variam de bairro para bairro, mas ainda assim, tratam-se de números e proporções preocupantes.

O município com maior número de residentes em AUGI é, destacadamente, **Loures (41.315)**, logo seguido de Odivelas (29.280), Sintra (23.568), Almada (21.686) e Amadora (19.474). De destacar que quatro dos cinco municípios com mais população residente em AUGI estão localizados a Norte do Tejo, facto provavelmente relacionado com a maior proximidade a Lisboa, e conseqüentemente ao emprego, a serviços, etc., o que de resto, justifica a própria dinâmica demográfica geral dos concelhos a Norte do Tejo, geralmente mais populosos que os da margem Sul.

Curiosamente, verifica-se que o concelho com maior área delimitada como AUGI (Seixal) apresenta valores de população residente estimada (16.583) abaixo destes cinco concelhos mencionados. Esta realidade é mais um indício de que as AUGI com maior área não têm necessariamente mais população residente. A juntar a esta conclusão, há ainda que referir, desde já, que as AUGI da margem Sul têm uma menor densidade populacional do que as do Norte já que, embora a proporção dos valores da área total AUGI seja de 44% (Norte) e 56% (Sul), a população residente a Norte é quase o triplo da população residente a Sul (54.531 pessoas a Sul, equivalente a 27,1% contra 146.612 pessoas (72,9%) a Norte), o que largamente minoriza o peso desse facto.

Efectivamente, os concelhos com maior densidade populacional (considerando áreas totais de AUGI e populações totais residentes em AUGI) são os da Amadora e de Lisboa, com uma densidade de 146 e 131 habitantes por hectare respectivamente e, em geral, todos os restantes situados na Margem Norte, apesar de registarem valores mais baixos. Por outro lado, os concelhos do Seixal ou Sesimbra por exemplo (localizados na Margem Sul) apresentam valores muito inferiores – da ordem dos 8 e 5 habitantes por hectare respectivamente.

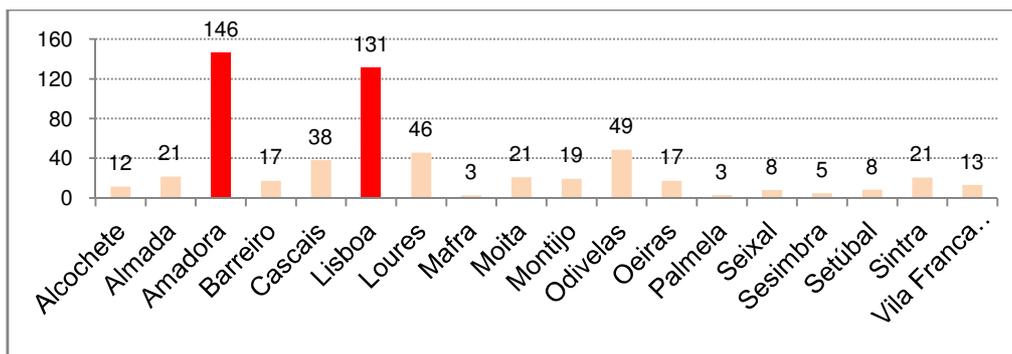


Figura 18 – Densidade Populacional em AUGI por concelho – hab/ha Fonte: Base Dados (ALVES, 2008) (ROLO, 2007)

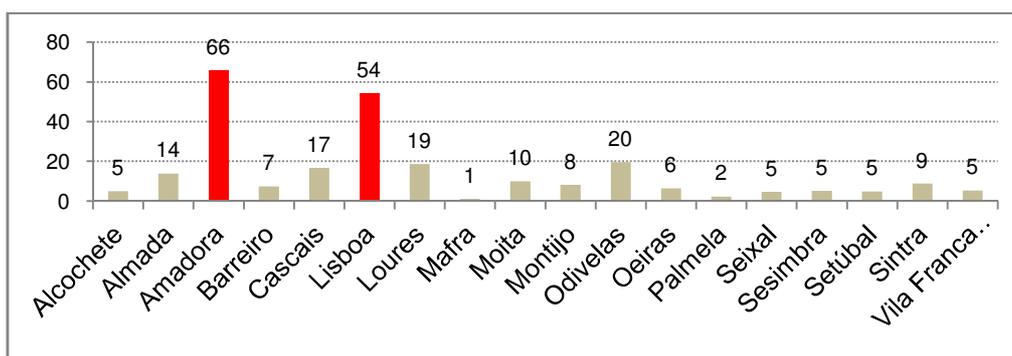
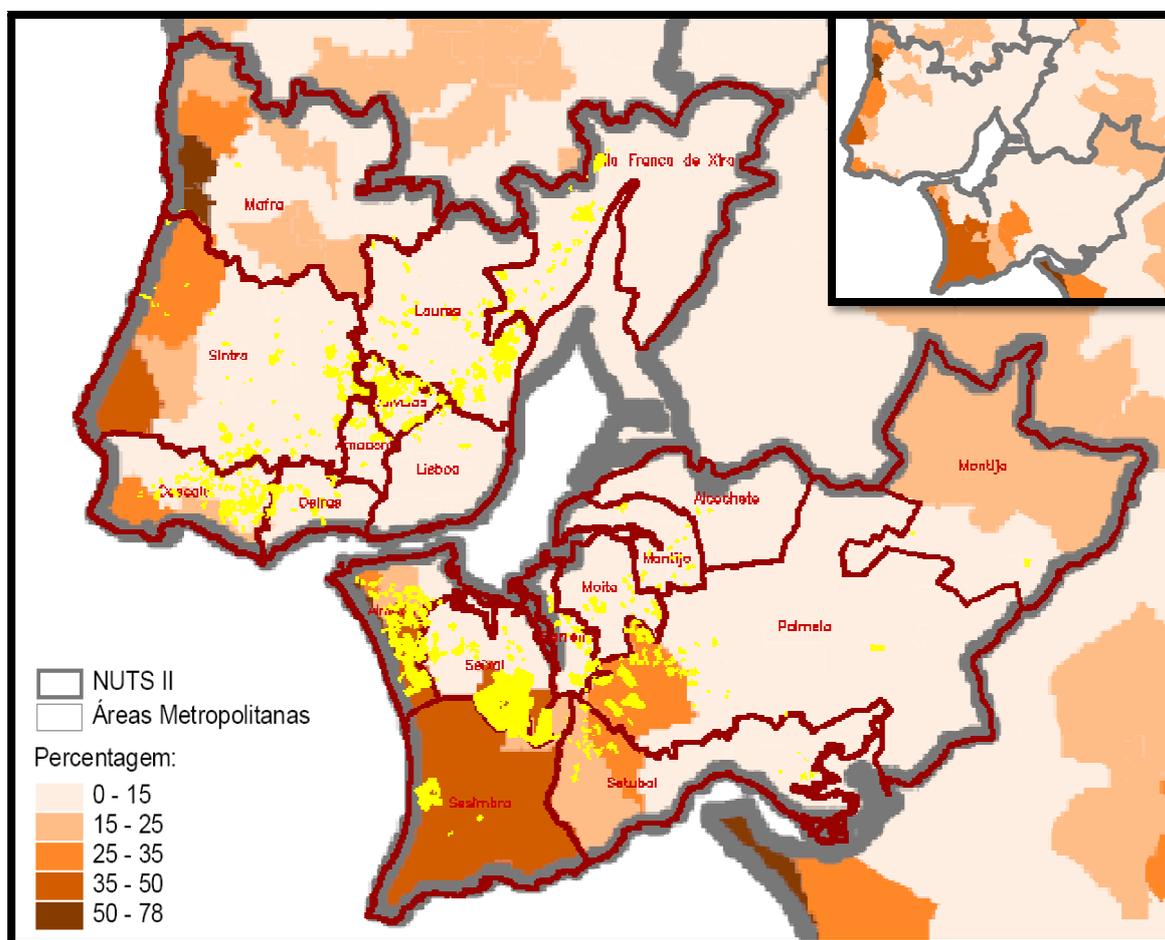


Figura 19 – Densidade Habitacional em AUGI por concelho – aloj/ha – Fonte: Base Dados (ALVES, 2008) (ROLO, 2007)

Uma vez mais os concelhos de Lisboa (54 alojamentos/ha) e Amadora (66 aloj/ha) são os municípios com maior densidade habitacional, enquanto que uma vez mais concelhos como o do Seixal ou Sesimbra (5 aloj/ha) atingem valores bem mais baixos. De registar que os valores para este índice são muito díspares, variando desde 1 a 66 aloj/ha, sendo que a média total é de **10,4 aloj/ha**, bastante distante das estimativas iniciais de anteriores estudos que consideravam uma densidade habitacional média de 40 fogos/ha (fogos podem-se considerar alojamentos, neste contexto). No seguimento desta conclusão igualmente se verifica uma proporção de cerca de **2,1 hab/fogo**, igualmente distante da consideração de 3 hab/fogo anteriormente considerados.

Como conclusões globais, pode-se dizer que as AUGI a Norte apresentam densidades populacionais maiores, com bairros com menor área circunscrita e menor homogeneidade e conexão com outros bairros, mas com maior número de residentes por unidade de área. As AUGI a Sul são geralmente menos povoadas e com malhas menos apertadas, com lotes ou espaçamentos entre habitações maiores. Uma vez mais, a questão das diferentes barreiras físicas e administrativas a Norte e a Sul, no que toca à disponibilidade para expansão e crescimento dos bairros ao longo do tempo, influenciou a própria taxa de ocupação das AUGI e as soluções tipo-morfológicas que se foram implantando. A tipologia predominante em AUGI, quer a Norte quer a Sul, é a moradia unifamiliar existindo, no entanto, edificações de habitação colectiva, que se desenvolvem em altura, localizadas, sobretudo, em concelhos na margem Norte. (SILVA, 2007) Estas tipologias acabam por surgir de forma a dar resposta às necessidades de falta de espaço, impostas pelas dimensões reduzidas dos lotes, e de adaptação às condicionantes impostas pelo contexto local. As

descontinuidades entre bairros clandestinos independentes resultam igualmente da dinâmica de crescimento das cinturas de novas urbanizações “legais”. A Sul, as grandes extensões planas de terreno, a menor pressão de expansão urbanística e a própria estrutura da propriedade, com desenvolvimento baseado na definição da unidade mínima de cultura (5000 m<sup>2</sup>) permitiram uma distribuição mais ampla no interior da AUGI e uma maior conexão entre bairros.



**Figura 20 – Sobreposição do mapa dos Censos 2001 referente à proporção de alojamentos sazonais no total dos alojamentos global, com representação geográfica das AUGI - Fonte: www.INE.pt e Base Dados (ALVES, 2008) (ROLO, 2007)**

Como é perceptível pela figura do canto superior direito da Figura 20, referente à proporção dos alojamentos sazonais no total de alojamentos, as zonas com maior concentração de alojamento designado por segunda habitação ou de férias são as mais próximas do mar, ao longo da costa dos concelhos de Mafra, Sintra e Cascais a Norte e Almada e Sesimbra a Sul, cobrindo ainda uma significativa parte do concelho de Palmela. Quando se sobrepõe a localização geográfica das AUGI delimitadas na AML a este mapa Figura 20, verifica-se uma clara divisão Norte-Sul quanto à tipologia de ocupação das habitações em AUGI. Enquanto que a Norte a dispersão das AUGI nas zonas do território com maior percentagem de alojamentos sazonais é praticamente nula, a Sul parece alimentar-se deste factor, surgindo principalmente nos espaços geográficos onde este indicador de sazonalidade é mais forte. A margem Sul evidencia mais casos de ocupação por 2<sup>a</sup> habitação. (SILVA, 2007)

Este facto evidencia uma clara diferença de motivações no que respeita a uma considerável percentagem dos alojamentos em AUGI. Pode-se concluir que enquanto a Norte as AUGI se foram formando por densificação da ocupação urbana desordenada maioritariamente por necessidade de alojamento e por escassez de oferta no mercado da habitação, a Sul as AUGI encontraram uma nova dinâmica, baseada no desejo de habitação de férias ou fim-de-semana. A maior apetência natural do território na Margem Sul do Tejo para o lazer, descanso e contacto com a natureza, bem como um relevo menos acidentado e a menor pressão urbanística, favoreceram o crescimento de bairros perto do mar ou de matas e florestas. São bem conhecidos os casos da Lagoa de Albufeira, Fernão Ferro ou da Charneca da Caparica, por exemplo. A própria forma como as AUGI se implantam a Sul evidencia uma vivência de *forte* expressão rural, associada às raízes de grande parte da população que se via obrigada a viver e trabalhar em Lisboa e nos seus arredores e que aqui encontrava refúgio nos fins de semana ou nas férias. Os lotes e quarteirões têm dimensões superiores, a densidade habitacional é menor e a tipologia é exclusivamente baseada na moradia unifamiliar.

De referir que uma percentagem significativa dos alojamentos em AUGI da Margem Sul que estão definidos como sazonais poderão ser igualmente resultado de um outro factor importante. Existiu, durante as décadas de oitenta e noventa, uma considerável evolução nas condições sociais e económicas das populações e do próprio mercado de habitação, o que pode ter levado muitas pessoas a comprar casa nova nas proximidades de Lisboa, mantendo a antiga como segunda residência. Esta “troca” por parte dos antigos residentes pode ter contribuído inclusivé para o grande crescimento do mercado de “casas de férias” para aluguer que se fez sentir nos últimos anos, como forma de obter algum rendimento extra para as famílias.

Se analisarmos o peso dos alojamentos sazonais no total de alojamentos (Censos de 2001) e compararmos com as localizações geográficas das AUGI na AML, concluímos que **a maioria das AUGI da Margem Sul se situam em áreas com forte componente sazonal no seu parque habitacional.** Efectivamente, uma parte destes alojamentos sazonais terá sido originada pela **necessidade de acesso a uma segunda habitação para férias** enquanto que outra parcela derivou de uma **evolução natural das condições sócio-económicas da população, que adquiriram casa noutra local e mantiveram a antiga para este uso.** Os alojamentos em AUGI na Margem Norte não aparentam ter qualquer relação com este factor de sazonalidade.

### 2.4.3. Indicadores Económicos

Finalmente, há que abordar a **dimensão económica**. O mercado imobiliário movimentava anualmente milhões de euros entre transacções e impostos e ao mesmo tempo é e foi uma das fontes principais de todo o problema das AUGI. Aliás, foi o sub-dimensionamento do mercado imobiliário na AML, no passado, que motivou a procura de loteamentos ilegais ou clandestinos, como forma de compensar um desequilíbrio entre a procura e a oferta em quantidade e em qualidade:

procura (segmento baixo, habitações a baixos custos) e oferta (alojamentos urbanos inflacionados ou em processo de arrendamento), tendo como pano de fundo uma conjuntura de instabilidade, ao nível político e económico, que assolou o país nos anos sessenta, setenta e oitenta. Tendo já referido esta perspectiva ao nível da introdução histórica ao fenómeno, interessaria agora tentar analisar de que forma é que as condições económicas actualmente intervêm nos processos de reconversão e tentar encontrar o destino das mais-valias que daí resultam.

Existem, à partida, duas dificuldades fundamentais na análise da sustentabilidade e das mais-valias resultantes dos processos de reconversão:

- A primeira prende-se com o facto de que a informação referente aos custos de reconversão, quer da parte dos proprietários, quer da parte dos municípios, ser difícil de obter, compilar e processar. As várias fases dos processos de reconversão envolvem custos de diversas fontes, tanto previsíveis como imprevisíveis, como por exemplo, a participação de equipas técnicas e jurídicas de consultoria externa, custos administrativos, impostos e taxas municipais, obras de infraestruturização, alterações aos projectos, etc.
- A segunda dificuldade reside no facto de que, mesmo que se conseguisse uma análise rigorosa aos custos e mais-valias resultantes - ponderando custos de aquisição no passado com custos de venda actuais tendo em conta todos os custos de reconversão – estes nunca seriam homogéneos ao nível da AML ou sequer dos municípios. Tal facto deve-se à prática de diferentes taxas de reconversão impostas pelos Municípios, diferentes vocações urbanísticas das zonas, políticas de intervenção, valor do solo, custos de infraestruturização, etc.

Ponderou-se efectuar uma análise baseada em indicadores económicos das AUGI, com alguma informação recolhida junto da câmara de Loures, conjuntamente com os índices do mercado da habitação actual, no entanto, dada a complexidade referida e os limites deste trabalho, optou-se por não realizar essa investigação, reforçando, no entanto, a sua potencial utilidade.

Em conclusão, embora exista todo o interesse em desenvolver uma análise aprofundada dos custos de reconversão e das mais-valias resultantes da legalização dos bairros, tal estudo apenas poderá ser efectuado com um extenso levantamento dos custos de aquisição inicial dos terrenos e da construção das habitações, bem como todos os custos de reconversão, versus o valor actual de mercado. Este levantamento só poderia ser efectuado com tempo e recursos indisponíveis para o autor no âmbito deste trabalho, pelo que, não obstante a sua importância, não será efectuado.

## CAPÍTULO 3 - ENQUADRAMENTO LEGAL E URBANÍSTICO

### 3.1. Principais desvios ou omissões da legislação relevante

Na sequência da breve síntese introduzida em 2.2, o presente capítulo tem como principal objectivo oferecer uma visão crítica da envolvente legal associada à questão em estudo. Através de uma análise cuidada e objectiva dos diversos artigos que constituem o texto legislativo, e tendo sempre em conta o contexto em que é aplicada, espera-se registar as falhas de sincronização entre as intenções da lei e as condições de aplicabilidade reais, identificando os seus principais desvios e omissões.

A lei que actualmente serve de base às autarquias e organismos envolvidos nos processos de reconversão das AUGI é a Lei n.º 91/95 de 2 Setembro, que estabelece o regime excepcional para a reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal. Esta lei foi entretanto alterada pela Lei n.º 165/99 de 2 de Setembro, Lei n.º 64/2003 de 23 Agosto e mais recentemente, pela Lei n.º 10/2008 de 20 de Fevereiro.

Em 2008 foi publicada a terceira alteração à Lei n.º 91/95, sob a forma da Lei n.º 10/2008. Aquando da divulgação do Projecto de Lei, no sítio da Assembleia da República na internet, indicavam-se dois objectivos essenciais que reforçam a motivação da alteração: “(...) *O primeiro é o de alargar o prazo de actuação das comissões de administração previstas na anterior lei até Dezembro de 2007 e que agora deixariam de ter existência legal. O segundo objectivo é resolver as questões, designadamente na área fiscal e do registo, que as anteriores revisões não conseguiram colmatar. (...)*”.

Por outras palavras, os prazos legais de actuação das comissões de administração expiraram a Dezembro de 2007, no que foi uma tentativa claramente ambiciosa (dadas as dificuldades e morosidades conhecidas do processo real) de tentar balizar no tempo os processos de reconversão. Assume-se que tal enquadramento no tempo serviria, na óptica do legislador, ou para promover uma aceleração espontânea no sistema por premência de cumprimento de prazos de legitimidade legal ou para dotar todo o processo de um *timeline* obrigatório, no final do qual, nova alteração teria de forçosamente ser aprovada e pensada, mais não seja pela necessidade de renovação de prazos, trazendo consigo argumento para aperfeiçoamento e evolução legislativa através da análise e ponderação sobre os resultados obtidos. O segundo objectivo prende-se, sobretudo, com a morosidade do processo burocrático, que muitas vezes origina redundâncias e atrasa a reconversão.

Ainda três questões pontuais são abordadas: “(...) a) *Actualizar as remissões para os diplomas de aplicação genérica entretanto alteradas; b) A rectificação de pequenos erros técnicos que persistiram nas alterações anteriores, estabelecendo normas interpretativas de procedimento que suscitaram dúvidas de aplicação; c) Permitir o licenciamento condicionado de obras particulares de fins não*

*habitacionais e a reconversão, mediante plano intermunicipal de ordenamento, nos casos em que a área objecto de reconversão, tenha sido repartida por mais de um concelho após a realização do loteamento ilegal. (...)*”.

Destes três pontos, o mais relevante é certamente o último, dado que muitos loteamentos ilegais foram territorialmente repartidos através de alterações aos limites administrativos dos concelhos, que se foram verificando ao longo do tempo. De facto, existem AUGI que há várias décadas aguardam legalização e reconversão, de tal forma que os próprios limites territoriais foram sendo alterados acarretando problemas de ordem jurídica, falta de contextualização urbanística e concertação política. Um dos problemas frequentes é como lidar, ao nível da administração interna das AUGI e relação com os municípios, com o facto de que alguns comproprietários terem a sua propriedade registada como pertencente a um dado concelho e a sua habitação pertencente a outro.

Por simplificação irá abordar-se apenas a última redacção da lei das AUGI (com as alterações efectuadas pela Lei n.º 10/2008) já que se trata do texto actual de lei em vigor. No entanto, não se pretende uma transcrição integral da lei nem uma análise exaustiva dos termos e conceitos jurídicos, pelo que se abordarão apenas partes específicas consideradas relevantes para o tema.

Doravante, a designação “proprietários” significará “proprietários e comproprietários” por simplificação textual.

A Lei n.º 91/95 estabelece o regime excepcional para a reconversão das AUGI. Este regime de excepção foi claramente necessário para fazer face à especificidade e complexidade de casos de loteamentos ilegais, por vezes respeitantes a actos e factos com décadas de existência, que se propagaram e subsistiram no tempo, que normalmente não encaixam no padrão de tratamento e enquadramento que os instrumentos usuais de gestão territorial preconizam.

Inicialmente pensada e construída sobre um passado de quase três décadas de experiências legislativas boas e más sobre o tema, esta lei visou estancar o fenómeno, servindo de tampão para novo surgimento de bairros ilegais ou clandestinos sem, no entanto, tentar fazer *tábua rasa* em relação aos edificadados e loteamentos já existentes.

Esta Lei começa por definir (Capítulo I, Art. 1.º) que são da responsabilidade das câmaras municipais, a delimitação do perímetro e a fixação da modalidade de reconversão para as AUGI existentes na área de cada município, por sua iniciativa ou a requerimento de qualquer interessado, sendo que a delimitação pode ser efectuada recorrendo a qualquer meio gráfico, cadastral ou registral que identifique com clareza a área delimitada. Esta definição permite aos municípios uma maior liberdade e flexibilidade para definir com objectividade e em contexto local e municipal as áreas a considerar e o limite de duração temporal da tentativa de convergência com os particulares na procura de uma solução, podendo, caso seja inexistente um entendimento, avançar por iniciativa própria, controlando melhor assim os *timings* do processo.

Define igualmente (Cap. II, Art. 3.º) que o dever de reconversão e os encargos com a operação de reconversão impendem sobre os titulares e proprietários dos prédios e parcelas integrantes ou abrangidos pela AUGI (permanecendo com o direito de regresso contra os antigos titulares para prevenir injustiças por existência de fraude no passado) e que as câmaras municipais podem, mediante deliberação e após prévia audição dos interessados, suspender a ligação às redes de infra-estruturas que sirvam as construções dos proprietários que violem o seu dever de reconversão.

Estas orientações vêm responsabilizar directamente os titulares de prédios e parcelas nas despesas de reconversão dos bairros, uma vez que é frequente os actuais titulares declararem que as dívidas acumuladas são dos anteriores proprietários. O nascimento desta lei foi acompanhado pelo desejo de maior protecção das maiorias dos comproprietários que contribuíam e queriam resolver a situação da sua zona, dos que se abstinham ou recusavam a participar e bloqueavam indefinidamente o processo de reconversão. Este artigo define claramente a reconversão como um dever de todos os proprietários e, ao colocar o ónus sobre os proprietários titulares, visa igualmente desencorajar novos loteamentos.

A condução do processo de reconversão urbanística (Cap. II, Art. 4.º) pode seguir dois caminhos possíveis. Como operação de loteamento da iniciativa dos proprietários ou como operação de loteamento ou mediante plano de pormenor da iniciativa da respectiva câmara municipal. Tais modelos são abordados em maior pormenor no art. 17.º (secção I) e 31.º (secção II) do capítulo IV da Lei. Segundo dados de 2006, 82,4% dos processos foram de iniciativa particular – loteamento, enquanto que cerca de 5,9% foram de iniciativa municipal – loteamento e 7,9% de iniciativa municipal – plano de pormenor. (ROLO, 2007)

No caso de AUGI localizadas em áreas parcialmente urbanas ou urbanizáveis (Capítulo II, Art. 5.º) assim classificadas no respectivo PMOT, a Lei define que a operação de reconversão pode abranger a sua totalidade desde que igualmente se verifique que a maior parte da área delimitada se encontra assim classificada e/ou que a área não classificada de urbana ou urbanizável esteja ocupada maioritariamente com construções destinadas a habitação própria que preencham as condições de salubridade e segurança previstas na lei e que se encontrem participadas na respectiva matriz. Áreas abrangidas por reserva ou servidão poderão ser desafectadas até ao estrito limite do necessário à viabilização da operação de reconversão, desde que não seja posto em causa o seu fim ou conteúdo essencial, sendo que, em qualquer dos casos referidos, há que proceder à alteração do PMOT em vigor. Neste artigo, a Lei dá aos municípios uma maior flexibilidade na delimitação para lidar com o facto de por vezes, em diversos pontos do território municipal, existirem construções localizadas em zonas pertencentes à REN, RAN, etc. ou em zonas preconizadas pelos PMOT como não urbanas, que normalmente não poderiam ser consideradas para delimitação de AUGI devido às restrições de ocupação e uso do solo e que assim são elegíveis como áreas de reconversão urbana.

No que toca às cedências (Cap. II, Art. 6.º), a Lei permite que as áreas de terreno para equipamentos, infra-estruturas viárias e espaços verdes sejam inferiores às que resultam da aplicação dos parâmetros definidos pelo regime jurídico aplicável aos loteamentos, quando o

cumprimento estrito desses parâmetros inviabilizar a operação de reconversão. Também os índices urbanísticos e as tipologias de ocupação da proposta de reconversão podem ser diversos dos definidos pelo PMOT em vigor se tal inviabilizar a operação de reconversão. Há lugar a compensação (sempre que possível, em espécie e no território das freguesias onde se situa a AUGI) sempre que as parcelas a integrar gratuitamente o domínio público forem inferiores às que resultam do regime jurídico aplicável.

A composição física e a disposição espacial das construções nas AUGI (principalmente nos agregados mais consolidados) é por vezes de tal forma complexa e desconexa que é necessário adaptar os próprios critérios de cedências e parâmetros urbanísticos de forma a cumprirem requisitos menos exigentes. Não é por vezes fácil, numa ocupação espacial e volumétrica densa e heterogénea, encontrar soluções para o cumprimento das metas que os PMOT impõem a este nível. A tentação da simples “legalização” foi sempre uma presença constante ao longo da história das AUGI, sempre com péssimos resultados, dada a conseqüente falta de infraestruturização e equipamentos, ocupação de leitos de cheia, etc. A reconversão, pelo contrário, garante, à partida, que as construções obtenham índices mínimos de habitabilidade e acesso a serviços básicos, equipamentos, etc. (LOBO, 1996)

As construções existentes (Cap. II, Art. 7.º) só podem ser legalizadas após entrada em vigor do instrumento que titule a operação de reconversão e depende do preenchimento de condições mínimas de habitabilidade e da prova do pagamento do pedido de legalização. O instrumento de reconversão estabelece o prazo em que os donos das construções são obrigados a proceder às alterações necessárias.

Refira-se que a lei actual não contempla expressamente a regulamentação de construções ilegais destinadas ao **comércio** ou **indústria**, apenas a construções destinadas à **habitação**, existindo registos de numerosas instalações comerciais e industriais não licenciadas ou em situação de ilegalidade, algumas delas em funcionamento há mais de 50 anos.

O regime da administração dos prédios integrados na AUGI (Cap. III, Art. 8.º) é definido como administração conjunta, assegurada pelos respectivos proprietários (têm direito a um número de votos proporcional à área de possuem em AUGI), instituída por iniciativa de qualquer proprietário ou da câmara municipal. Os órgãos de administração das AUGI são os seguintes (ver Figura 21):

- Assembleia de proprietários

Este órgão é composto pelos proprietários dos prédios abrangidos na AUGI podendo um representante da Câmara estar presente. Compete à assembleia acompanhar o processo de reconversão e fiscalizar os actos da comissão de administração, deliberar e promover a reconversão da AUGI, eleger e destituir a comissão de administração e de fiscalização, aprovar o projecto de reconversão a apresentar à Câmara Municipal na modalidade de pedido de loteamento, avaliar a solução urbanística preconizada no plano de pormenor, aprovar orçamentos para a execução de obras de urbanização, mapas, métodos e fórmulas

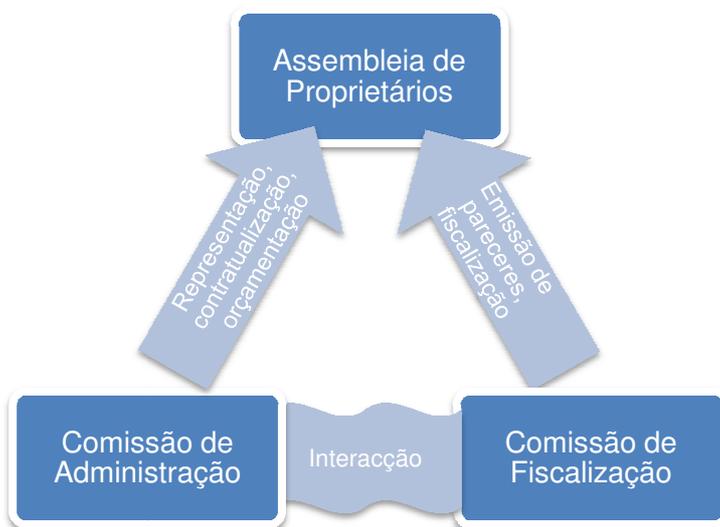
de cálculo e datas para a entrega das participações, projecto de acordo de divisão de coisa comum e as contas intercalares e finais da administração conjunta.

- Comissão de administração

Este órgão deverá ser formado por número ímpar de três a sete membros que elegem um presidente e um tesoureiro, cujas funções são receber notificações e representar a administração conjunta perante entidades administrativas e superintender nas contas da administração do processo de reconversão, respectivamente. As competências deste órgão são: praticar os actos necessários à tramitação do processo de reconversão em representação dos titulares dos prédios das AUGI, celebrar os contratos para a execução dos projectos/obras de urbanização e fiscalizar o respectivo cumprimento, elaborar os mapas, métodos, fórmulas de cálculo e datas de entrega de participações (e cobrança das mesmas para financiamento da execução dos projectos/obras de urbanização), para submeter à apreciação da Assembleia, elaborar orçamentos para as obras supra-referidas, relatórios da administração conjunta e as contas anuais, intercalares e finais, constituir e movimentar contas bancárias e representação dos titulares perante entidades administrativas.

- Comissão de fiscalização

Integra três representantes dos proprietários, um será presidente, e um revisor oficial de contas. Cabe a esta comissão emitir pareceres sobre orçamentos, contas, relatórios, mapas, métodos, fórmulas e datas para entrega de participações apresentados pela comissão de administração.



**Figura 21 – Representação dos órgãos e principais interações na estrutura da Administração Conjunta**

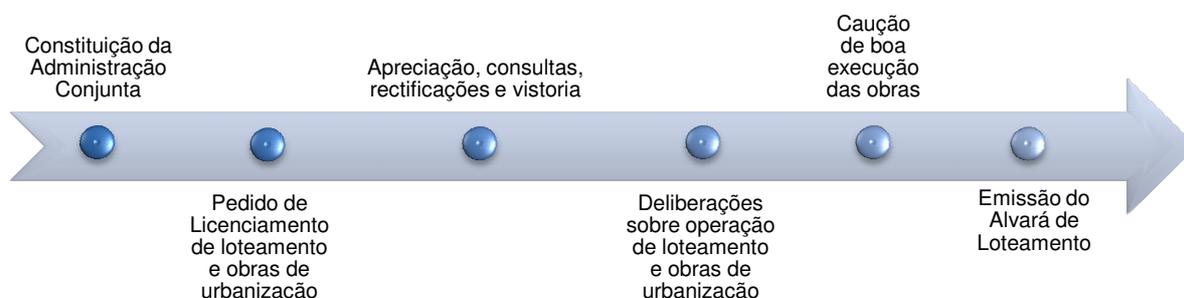
A obrigatoriedade de existência de uma comissão de fiscalização vem trazer maior transparência e rigor às contas das comissões de administração, que por vezes não as apresentavam, mesmo sabendo que estavam avultadas verbas em jogo no processo de reconversão. (RODRIGUES, 2005)

Na realidade, nos últimos anos, as comissões de administração passavam por grandes dificuldades aquando do cumprimento de algumas das suas obrigações, dado que não era juridicamente possível estas serem titulares de qualquer propriedade. No caso das áreas de cedência, tal facto originava processos complexos de envolvência dos proprietários e de particulares externos na tentativa de legalmente contornar a omissão da lei. A Lei n.º 10/2008 veio atribuir capacidade judiciária à comissão de administração, passando esta a dispor de legitimidade activa e passiva nas questões emergentes das relações jurídicas em que seja parte, atendendo a um antigo desejo dos proprietários de edifícios em AUGI.

O processo de reconversão por iniciativa dos particulares (Cap. IV, Secção I, Art. 17.º - A e 18.º) é iniciado quando é efectuado um pedido de loteamento por parte dos proprietários à Câmara Municipal, contendo elementos como: a certidão do registo predial referente aos prédios abrangidos, memória descritiva e justificativa, a planta actual da AUGI com informações diversas sobre áreas, tipologias, cotas e número de pisos, planta síntese do loteamento pretendido e listagem dos proprietários de cada parcela, e, após aprovação do loteamento, elementos sobre a rede viária e infra-estruturas, bem como quotas de comparticipação de cada lote e faseamento de execução.

De seguida (Cap. IV, Secção I, Art. 19.º a 30.º) dão-se lugar a processos de apreciação, consultas, rectificações e alterações, vistorias, deliberações sobre pedidos de loteamento e sobre as obras de urbanização por parte da Câmara Municipal, é entregue uma caução de boa execução das obras, feita a publicidade da deliberação e emitido o alvará de loteamento.

Curiosamente, a maioria das queixas sobre a morosidade do processo parecem recair sobre as entidades responsáveis pelos pareceres que dão legitimidade às câmaras municipais para dar seguimento ao processo de reconversão (mais precisamente a CCDR), nomeadamente à fase da vistoria e das deliberações, que culmina com a emissão do alvará de loteamento. A maioria dos relatos de proprietários ou dos seus representantes permite estimar um prazo médio consideravelmente alto, chegando a haver casos em que um PP, entre correcções, modificações e esclarecimentos, se encontra há 7 anos em avaliação. Com a recente introdução da obrigatoriedade de realização de um plano de avaliação ambiental estratégica nos casos em que uma reconversão se faz por PP (D.L. n.º 316/2007 de 19 de Setembro), o processo poderá demorar ainda mais.



**Figura 22 – Fases do processo de reconversão por iniciativa dos particulares**

O processo de reconversão por iniciativa Municipal (Cap. IV, Secção II, Art. 31.º) subdivide-se em duas modalidades (Art. 32.º), com o apoio ou sem o apoio da administração conjunta. A primeira é objecto de contrato de urbanização entre a câmara e a comissão de administração, que delimita o âmbito de intervenção de cada uma das entidades. Na segunda compete à câmara municipal realizar todos os actos previstos à emissão do título de reconversão e a execução integral das infra-estruturas. O pagamento de comparticipações nos encargos das obras de urbanização (Art. 33.º) por parte dos interessados é assegurado por hipoteca legal dos lotes que integram a AUGI. No final desse capítulo (Secção III, Art. 35.º) é definido que qualquer interessado com assento na assembleia de proprietários pode requerer à câmara municipal a declaração de AUGI ou a sua redelimitação mediante proposta da sua responsabilidade e respectiva justificação.

Em termos de disposições gerais (Capítulo VI), a Lei vem ainda definir alguns importantes conceitos aplicáveis a este contexto, dos quais se destacam o conceito de loteadores ilegais<sup>8</sup> (Art. 45.º), condições mínimas de habitabilidade<sup>9</sup> (Art. 46.º) e áreas insusceptíveis de reconversão urbanística (Art. 48.º), e clarificar alguns processos importantes como por exemplo o de legalização de construções (Art. 50.º), licenciamento condicionado (Art. 51.º), embargo e demolição (Art. 52.º) e comparticipação nos custos das obras de urbanização (Art. 56.º).

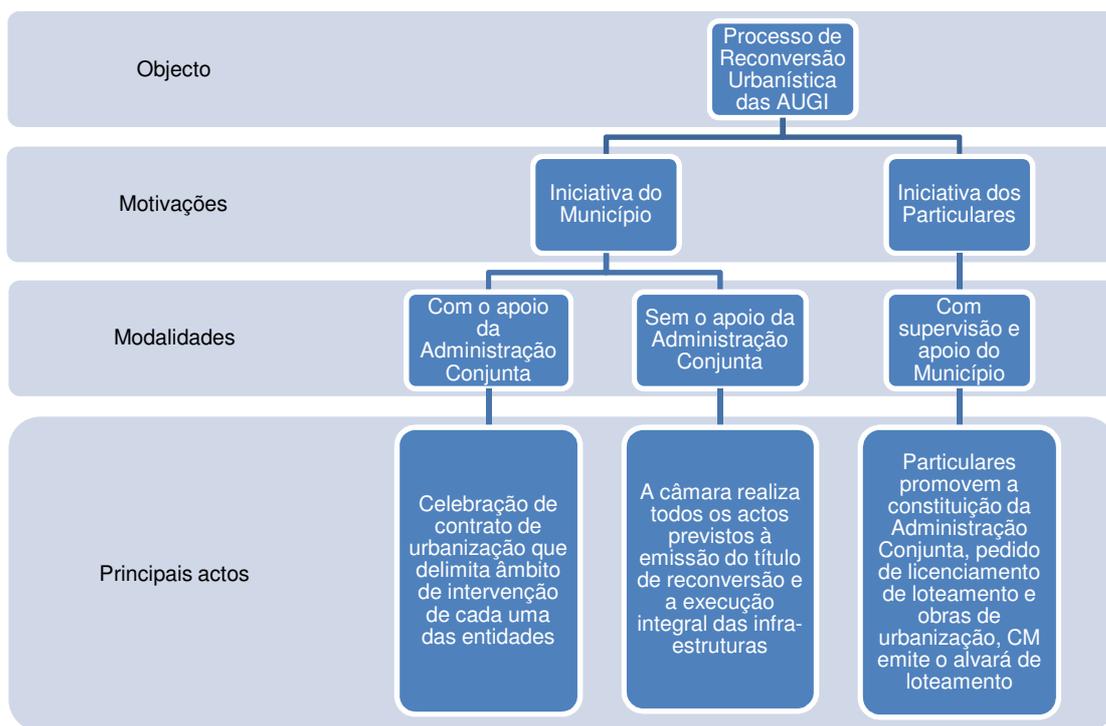


Figura 23 – Fluxograma do processo

<sup>8</sup> O **loteador ilegal**, é definido perante a Lei como sendo o proprietário que tenha celebrado negócios de venda de parcelas, de quotas indivisas e de promessa de compra e venda com autorização de ocupação, tendo por objecto os prédios integrantes da AUGI, que possibilitaram o seu parcelamento físico.

<sup>9</sup> As **condições mínimas de habitabilidade** são as definidas pela Portaria n.º 243/84, ficando os afastamentos mínimos referidos pelo artigo 73.º do RGEU reduzidos a metade, com o mínimo de 1,5m ao limite de qualquer lote contíguo. No entanto, a assembleia municipal, sob proposta da câmara, pode autorizar excepcionalmente a manutenção de construções que não preencham os requisitos acima mencionados.

O último artigo a incluir nesta análise é o que estabelece o Prazo de Vigência da Lei (Art. 57.º) que refere que, para efeitos de aplicação da mesma, devem as AUGI dispor de comissão de administração validamente constituída até 31 de Dezembro de 2008 e de título de reconversão emitido até 31 de Dezembro de 2013.

Tal delimitação no tempo revela-se, através da observação do histórico de alterações ao longo dos anos, desajustada, e a sua repetida alteração (através de sucessivos “adiamentos”) é prova da incapacidade de acelerar o processo real de forma a acompanhar a velocidade da contagem decrescente para o esgotamento do prazo. O caminho é claramente moroso e requer mais que simples balões de oxigénio para superar os formalismos burocráticos e processuais que o atrasam.

Lei	Lei n.º 91/95	Lei n.º 165/1999		Lei n.º 64/2003		Lei n.º 10/2008	
<b>Tipo de Prazo</b>	Emissão do Título de Reversão	Constituição da Comissão de Administração	Emissão do Título de Reversão	Constituição da Comissão de Administração	Emissão do Título de Reversão	Constituição da Comissão de Administração	Emissão do Título de Reversão
<b>Limite do prazo</b>	31-Dez-1999	31-Dez-2002	31-Dez-2004	31-Dez-2004	31-Dez-2007	31-Dez-2008	31-Dez-2013

**Quadro 3 – Histórico de alteração de prazos de vigência da lei**

### **3.2. Análise dos objectivos propostos e atingidos – 12 anos depois**

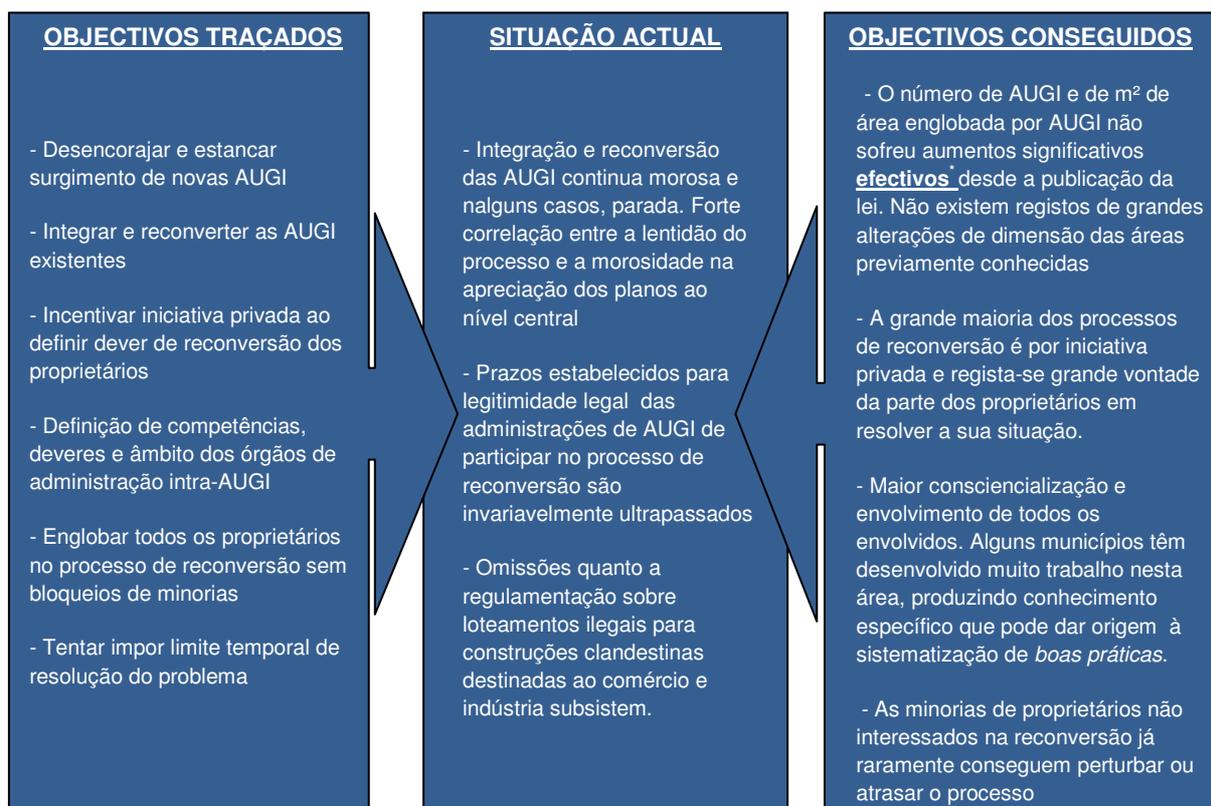
Para simplificação textual, admite-se que a Lei n.º 91/95 apresentava os mesmos objectivos gerais que as suas alterações, Lei n.º165/99 de 14 Setembro, Lei n.º64 / 2003 de 23 de Agosto de 2003, e principalmente a última, Lei n.º 10/2008 de 20 de Fevereiro, apresentam. Logo, e como essas alterações foram maioritariamente efectuadas com intenção de corrigir pormenores jurídicos ou melhorar compreensão do texto legal, assumimos como base o texto da Lei n.º 10/2008 e o espírito e objectivos da altura do nascimento da lei original n.º 91/95, para melhor contextualização.

Aquando da sua publicação, há doze anos, pode-se dizer que a Lei n.º 91/95 se tornou na grande esperança de muitos dos envolvidos no fenómeno das AUGI. Os seus objectivos assentavam numa filosofia onde as palavras-chave eram adaptação, concertação e recuperação mas ao mesmo tempo responsabilização e definição de competências e procedimentos. Desde logo, a lei baseou-se numa perspectiva mais social do que puramente racional, onde existia margem de manobra para integrar e legalizar ao invés de simplesmente demolir tudo e começar de novo. Estabeleceram-se alguns critérios do que seria recuperável e não recuperável, recorrendo, por exemplo, à definição de condições mínimas de habitabilidade.

Este foi um dos objectivos, mas não terá sido, porventura, o mais importante. Havia que estancar o florescimento de mais focos de loteamentos ilegais, desmotivando e penalizando fortemente essas

práticas, de forma a que a lenta, irrecuperável, inevitável e espontânea cristalização de agregados clandestinos não tivesse sequer início. Para tal transferiu-se o ónus para os titulares e compradores das parcelas, para que não subsistissem dúvidas sobre quem e como tem de ser responsabilizado pela ilegalidade cometida. Na lei foi, por exemplo, estabelecida a definição do que é um loteador clandestino, para que ficasse, *à priori*, clarificado o conceito para conhecimento de todos os envolvidos.

Existiria um terceiro objectivo, com outras preocupações, mais relacionadas com a própria administração interna da AUGI. Os processos de reconversão exigiam, antes da Lei n.º91/95, a participação unânime de todos os proprietários para outorgarem a escritura notarial necessária. Tal revelava-se extremamente complexo pela enorme quantidade de diferentes proprietários envolvidos, bastando um não estar de acordo ou não participar para bloquear o processo. A Lei n.º 91/95 vem alterar esta situação, colocando a responsabilidade e o dever nas mãos de todos e penalizando quem se recuse a participar ou tente sabotar o processo em seu proveito. Este objectivo é explícito, por exemplo, na possibilidade de corte ao acesso a determinadas infra-estruturas para quem viole o seu dever de reconversão. Dados estes objectivos principais, resta saber se, doze anos depois, estes e outros dos objectivos mais gerais foram cumpridos. O quadro abaixo tenta sintetizar o balanço final de doze anos da Lei.



**Quadro 4 - Objectivos Traçados e Objectivos Conseguídos, 12 anos depois**

\* A referência a *efectivos* tem como principal objectivo concluir que não tem existido expansão do fenómeno e prende-se com o facto de que o acréscimo de área ou número de AUGI entretanto delimitadas (desde 1995) não significar necessariamente novos loteamentos clandestinos, mas sim actualização, detecção e delimitação de situações já conhecidas anteriormente.

# CAPÍTULO 4 - PARTICULARIZAÇÃO DO PROBLEMA PARA CASOS DE ESTUDO

## 4.1. Introdução

Uma análise de casos de estudo tem como principal objectivo tentar retratar num ou mais exemplos práticos, a realidade de aplicação subjacente à teoria invocada a montante dos problemas. Neste processo, podem detectar-se sérios desvios entre o que seria previsível na teoria e o que efectivamente ocorre *in situ*, por influência de diversos factores. No entanto, torna-se difícil, senão impossível, integrar factores que se apresentem imprevisíveis e não mensuráveis - como por exemplo, as relações entre proprietários e Administração Pública no decorrer do processo de reconversão - num qualquer modelo de avaliação de casos de estudo, sendo que ficarão, não obstante a sua importância no processo, fora da análise a efectuar.

Há essencialmente que colocar uma questão fundamental: ***O espaço delimitado como AUGI está a ser reconvertido de forma a garantir sustentabilidade e integração urbana?***

O fenómeno dos clandestinos caracteriza-se por uma grande variedade de manifestações físicas e sociais, espalhadas por todo o território da AML. Como anteriormente referido, o contexto físico, socio-económico e político-legal, bem como as próprias motivações originais das populações, influenciaram a forma como as AUGI se implantaram e desenvolveram em diferentes zonas da AML, diversificando a sua morfologia. Esta heterogeneidade das características do conjunto das AUGI da AML coloca em causa a verdadeira utilidade de uma análise comparativa *simples* de casos de estudo, dado que não se consegue facilmente justificar uma plataforma comum de indicadores-base - por onde iniciar a procura de diferenças qualitativas e quantitativas - sem uma visão mais alargada e integrada de todos os factores envolvidos a montante. Uma simples comparação isolada, caso a caso, poderá igualmente levar a uma distorção dos aspectos mais relevantes, já que o objectivo final, com qualquer processo de reconversão, não será à partida tomar como referência apenas a situação de outra AUGI, mas fundamentalmente tentar aproximar a AUGI em questão aos padrões de um “*espaço urbano de qualidade*”, libertando-a dessa definição. Assim sendo, não se considerou adequado – embora o modelo admita essa possibilidade - realizar apenas uma análise comparativa isolada entre AUGI mas sim uma análise de integração no restante espaço urbano.

Optou-se por realizar este estudo através de uma **análise de avaliação multi-critério**, inerentemente subjectiva, mas igualmente integrada e não discricionária, baseada em factores decisivos de qualidade urbanística e em conjugação com exemplos de espaços urbanos planeados. Pensa-se que este modelo, pelas suas características, será o que melhor permitirá medir esta *distância qualitativa* entre bairros, articulando uma base científica com um grau de subjectividade

intrínseco ao contexto de avaliação em causa e permitindo integrar diversos critérios de análise em simultâneo.

Os modelos de avaliação multi-critério apresentam, portanto, quatro grandes vantagens (OLIVEIRA, 2008):

- Objectivos, critérios, pontuações e pesos propostos por cada grupo de interesse são explícitos e abertos à análise.
- Possibilita a incorporação de critérios qualitativos, não mensuráveis por outras técnicas.
- Metodologia de atribuição de pontuações e pesos obedece a princípios científicos.
- Processo de decisão pode ser documentado, facilitando a comunicação com outros agentes e possibilitando auditorias.

O objectivo desta análise é obter um **nível de desempenho urbanístico** dos bairros objecto da avaliação que se irá realizar, de forma a medir as diferenças de *performance* entre eles e identificar os sectores com menor desempenho, funcionando, desta forma, como metodologia de apoio à decisão em diversas áreas de intervenção possíveis, designadamente nas acções de reconversão de áreas que se caracterizem por patologias urbanísticas significativas, como é o caso da maioria das AUGI.

Neste processo de avaliação multi-critério, iremos tomar como alternativas em estudo duas zonas da AML, uma AUGI e uma zona urbana *normal e planeada*. Para o primeiro caso, e após consideração de diversas alternativas, escolhemos o bairro da **Brandoa**, no concelho da Amadora. Embora tratando-se de uma *AUGI não-oficial*<sup>10</sup>, este bairro apresenta características únicas que o tornam um candidato forte a qualquer estudo de caso. Falamos de um bairro cuja clandestinidade tem origens no início da década de sessenta, e que foi durante muito tempo considerado o “*maior clandestino da Europa*”, às portas da capital. A Brandoa assumiu sempre um grande mediatismo no contexto da área metropolitana de Lisboa, por ter sido um forte e emblemático catalizador de consciencialização do fenómeno. As razões da escolha prendem-se com o seu simbolismo, antiguidade e pelo facto de ter sofrido recentemente diversas obras de reconversão sócio-urbanística no âmbito do programa PROQUAL<sup>11</sup>, permitindo avaliar o real impacto das intervenções promovidas.

No que toca ao segundo caso, o bairro escolhido foi o **Bairro de Alvalade**. Símbolo do planeamento urbano de Lisboa, este espaço foi projectado entre 1940 e 1945 pelo Arquitecto Faria da Costa, primeiro urbanista português diplomado no estrangeiro. Pensado, construído e alvo de participação de diversas personalidades do urbanismo e arquitectura ao longo das décadas de cinquenta e sessenta, este bairro é considerado, com relativo consenso, um bom exemplo de planeamento urbano de qualidade. (TOSTÕES, 1994) Dado o seu carácter de *espaço urbano*

<sup>10</sup> *AUGI não-oficial* dado que, apesar da sua génese notoriamente ilegal e de não ter existido um processo *formal* de reconversão por via de legislação específica das AUGI, o município da Amadora não o considera como tal.

<sup>11</sup> Programa Integrado de Qualificação das Áreas Suburbanas da Área Metropolitana de Lisboa – programa de requalificação sócio-urbanística, Inserido no 3.º Quadro Comunitário de Apoio (QCAIII), que pretende assumir-se como um instrumento de revitalização económica, social, ambiental, arquitectónica e territorial da zona.

*planeado* – por contraponto à Brandoa - e tendo em conta igualmente a sua antiguidade e simbolismo, consideramos o Bairro de Alvalade um excelente candidato a integrar a avaliação em causa. Curiosamente, o Bairro de São João de Brito, contíguo à Freguesia do mesmo nome onde se localiza o bairro de Alvalade, é uma AUGI, pertencente ao concelho de Lisboa.

A comparação de um bairro que foi planeado de raiz por especialistas, com um bairro que se auto-implantou pode à primeira vista parecer ilógico, mas o que é facto é que constitui uma medida da distância a que as AUGI estão dos padrões dos restantes bairros, revelando pistas sobre possíveis prioridades de investimento, estratégias e metodologias a aplicar na sua reconversão. Desta forma, será interessante tentar perceber até que ponto um bairro como a Brandoa pode ser reconvertido de forma a aproximar-se dos padrões de habitabilidade e qualidade de vida de um “*bairro planeado*” como Alvalade e a sua efectiva “*distância*” em relação a este último.

## 4.2. Metodologia de Análise

O modelo de avaliação multicritério é constituído por duas fases principais: a **fase de estruturação** e a **fase de avaliação**. O primeiro passo da fase de estruturação consiste em identificar os pontos de vista dos principais actores envolvidos, agrupando-os e organizando-os numa estrutura hierarquizada e *arborizada* de famílias de interesses. De seguida, definem-se descritores ou níveis de impacto plausíveis de cada alternativa em avaliação nesses pontos de vista/critérios e operacionalizam-se os mesmos, construindo uma matriz de impactes que descreve os níveis de desempenho de cada alternativa segundo cada critério. Na fase de avaliação, procede-se, com a ajuda de *software* especializado, à construção de matrizes de diferenças de atractividade entre níveis de impacto para determinar as pontuações parciais (cardinais) de cada alternativa em cada critério e matrizes de diferenças de atractividade entre critérios, para determinar os pesos de cada critério a incluir na avaliação global, que é baseada num modelo aditivo, como veremos mais à frente.

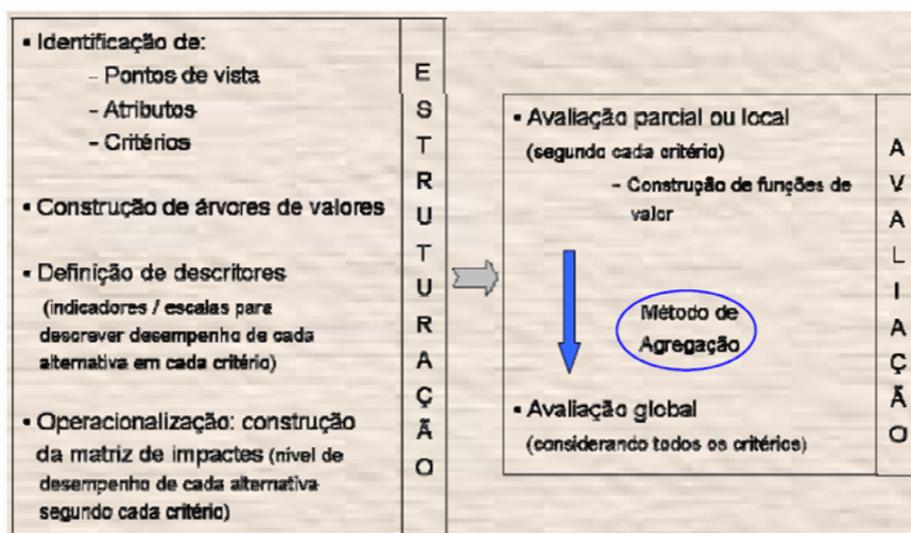


Figura 24 – Fases do Método de Avaliação Multicritério , Fonte: (OLIVEIRA, 2008)

## 4.2.1. Estruturação do modelo

### 4.2.1.1. Caracterização do Contexto de Decisão

O primeiro passo na construção de um modelo de avaliação multi-critério é o de caracterizar o Contexto de Avaliação, identificando os actores envolvidos e as condicionantes do processo. Durante esta fase identificam-se as componentes objectivas de enquadramento do contexto de decisão – características das acções/alternativas, e as componentes subjectivas e dependentes do contexto – objectivos dos actores, de modo a que o sistema de valores dos actores seja tornado explícito tendo em vista a avaliação das acções/alternativas. (CARLOS BANA E COSTA, 2000), (OLIVEIRA, 2008)

Este processo conduz à construção de famílias coerentes de Pontos de Vista Fundamentais (PVF)<sup>12</sup> que resultam da formulação de Mapas Cognitivos<sup>13</sup> com base nas opiniões expressas por parte dos actores, em resposta a perguntas simples como “*porquê, ou para quê, é este aspecto importante?*”. Estes mapas são normalmente utilizados em problemas de maior complexidade para hierarquizar objectivos, distinguindo os “*objectivo-meio*” dos “*objectivo-fim*”<sup>14</sup> e agregando-os com base na Análise de Clusters (BAPTISTA, 2000).

No modelo desenvolvido no âmbito desta dissertação, iremos assumir que os pontos de vista fundamentais identificados são, pela realidade percebida durante a investigação do conjunto de interesses dos actores envolvidos, suficientemente representativos dos reais objectivos de cada grupo interveniente. Considerou-se que a construção de mapas cognitivos cientificamente rigorosos associados a esta problemática complexificaria em demasia o modelo no que toca ao objectivo do capítulo, pelo que se optou por apenas listar os principais elementos do Contexto de Decisão.

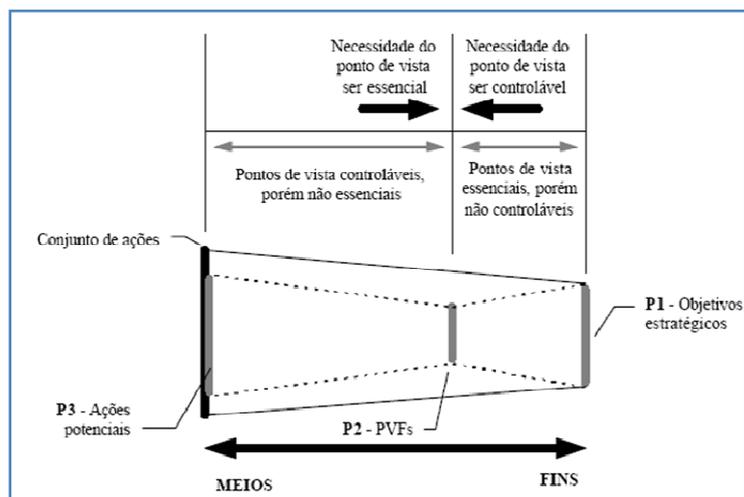


Figura 25 – O quadro do processo decisório (BAPTISTA, 2000)

<sup>12</sup> Ponto de Vista Fundamental (PVF) é qualquer aspecto, num determinado contexto, que os actores consideram relevante para a avaliação da atractividade das acções/alternativas. (OLIVEIRA, 2008)

<sup>13</sup> Mapa Cognitivo é uma representação gráfica de uma representação mental que o “entrevistador” constrói a partir de uma representação discursiva, formulada pelo actor sobre um objecto. (BAPTISTA, 2000)

<sup>14</sup> Objectivo-Meio: quando representa um meio de atingir uma finalidade (de ordem superior na hierarquia) ; Objectivo-Fim: quando representa algo que tem valor por si próprio. (OLIVEIRA, 2008)

Para melhor explicar este processo, apresenta-se, na Figura 25 um esquema de como se podem representar as relações entre PVF, acções/alternativas potenciais (ou suas características) e os objectivos estratégicos. Nesta figura está identificado o PVF relacionado com um contexto decisional específico, sendo o PVF um meio para atingir os objectivos estratégicos dos actores.

No âmbito deste trabalho não se pretende aprofundar muito o conteúdo teórico destes conceitos e relações, mas sim realizar uma pequena introdução ao raciocínio por detrás da modelação. Como referido anteriormente, os principais actores e as suas principais aspirações foram identificados (proprietários e autarquias) através da percepção e do contacto formal e informal que se manteve entre o autor e os diversos intervenientes durante toda a realização deste trabalho. Não se construiu um mapa cognitivo formal do processo, optando-se, por simplificação, por considerar válidos, os aspectos que mais importantes se revelaram para os intervenientes, envolvidos no âmbito de um processo de reconversão, ao longo da investigação efectuada. O conjunto de alternativas/acções (Brandoa e Alvalade) foi igualmente definido consoante as características referidas no ponto 4.1. Tendo em conta o referido anteriormente, na construção do modelo teve-se em consideração os PVF dos proprietários, salvaguardando-se, no entanto, o interesse da colectividade em geral e, no limite, as opções que vão de encontro a uma política de ordenamento do território sustentável.



Figura 26 – Principais actores envolvidos e principais objectivos/prioridades estratégicas identificadas

Após a identificação dos principais actores e respectivos objectivos estratégicos, através da consideração de uma questão *virtual*<sup>15</sup>: **Que aspectos considera mais relevantes a ter em conta dado o problema em questão?**, efectuou-se um raciocínio de estruturação e agregação lógica em famílias de interesses comuns e/ou relacionados com o mesmo objectivo e procuraram-se formas mais detalhadas de as caracterizar. Este segundo processo foi conseguido tentando responder a uma segunda pergunta que virtualmente se colocaria: **Como é que se torna possível atingir os objectivos pretendidos?**.

<sup>15</sup> Com *virtual*, quer-se dizer que, na realidade, não se colocou directamente a questão, mas como referido anteriormente, se consegue formular uma resposta provável e plausível com base no *input* e *feedback* dos actores, que se foi recolhendo ao longo da investigação.

#### 4.2.1.2. Identificação dos Elementos de Avaliação

Há que, nesta fase, justificar o processo de agregação lógica em famílias de interesses comuns e a obtenção de PVF/PVE<sup>16</sup>/Critérios plausíveis. Estes serão organizados numa estrutura hierarquizada, representada por um *diagrama em árvore*. Esta estrutura deve respeitar cinco condições (OLIVEIRA, 2008):

- **Abrangência** – se é constituída por todos os pontos de vista/critérios considerados como relevantes pelos sistemas de valores dos actores envolvidos.
- **Ausência de Redundância** – se não existirem pontos de vista/critérios diferentes que considerem os mesmos aspectos.
- **Parcimónia** - quando se considera como fundamental e suficiente para ser tanto relevante como representativa, no contexto analisado.
- **Operacionalidade** - quando é possível identificar as informações que são capazes de relacionar as acções com os seus impactos, bem como constituir funções de valor.
- **Independência preferencial** - quando as consequências relativas de pontos de vista/critérios são independentes das consequências relativas de outros pontos de vista/critérios.

Na definição dos PVF/PVE, houve o cuidado de tentar garantir a presença de todas estas características ainda que algumas possam ser subjectivamente validadas (ou não). Admite-se por simplificação, que mesmo não efectuando uma validação formal de todos os PVF (o que se revelaria demasiadamente exaustivo), estes se podem considerar em conformidade com estas propriedades.

Para construir uma hierarquia de PVF/PVE numa estrutura arborescente admitiram-se três vectores fundamentais no processo de avaliação, que se considera englobarem todos os pontos de vista relevantes para os actores. Esses vectores representam três áreas de interesse distintas.

As principais áreas de interesse a considerar numa primeira camada hierárquica foram:

- A. **Qualidade Físico-Urbanística** – relacionada com a adequação e vocação urbanística da zona, com o estado de conservação do edificado e das redes de infraestruturas de saneamento e acessibilidades existentes.
- B. **Integração e Equidade Social** – relacionada com o desenvolvimento social e económico e a qualidade do acesso a serviços e equipamentos culturais, de ensino, saúde, desporto e recreio e lazer.
- C. **Sustentabilidade e Eficácia do Sistema** – relacionada com a forma como os processos político-legais influenciam o desenvolvimento dos esforços de reconversão e com a própria eficiência das reconversões.

---

<sup>16</sup> Pontos de Vista Elementares (PVE) são considerados objectivos “meios” dos PVF, ou seja, são um meio de atingir uma finalidade (PVF) e normalmente são representativos de sub-conceitos distintos que contribuem para a construção desse PVF. (BAPTISTA, 2000)

### 4.2.1.3. Construção da Árvore de Valores

O passo seguinte, no âmbito da estruturação do modelo, consiste em construir uma representação diagramática (em árvore) da hierarquia de Pontos de Vista Fundamentais (PVF)/Critérios e organizar elementos de avaliação segundo um quadro lógico. (OLIVEIRA, 2008)

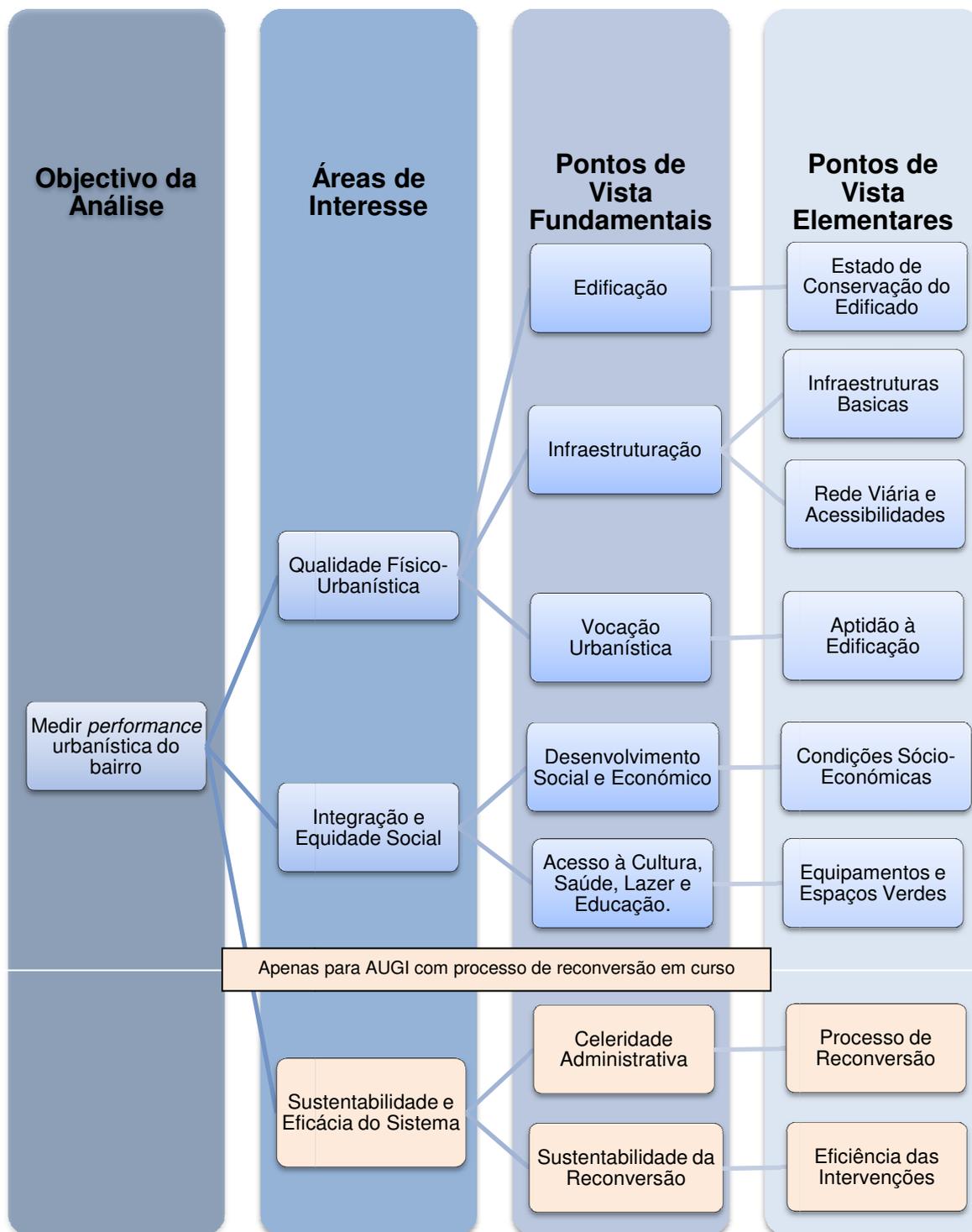


Figura 27 – Árvore de Valores

#### 4.2.1.4. Identificação dos Descritores

Por definição, um descritor é um indicador ou conjunto ordenado de níveis de desempenho em termos de um critério, que serve como base para descrever, de forma tão objectiva quanto possível, os impactos das alternativas em termos desse critério. (OLIVEIRA, 2008)

De seguida listam-se os descritores considerados importantes para uma maior objectividade na representação desses níveis de impacto. A sua justificação será dada no ponto seguinte (4.2.1.5). No entanto, há que ressaltar dois aspectos: O primeiro relaciona-se com a dificuldade de, no âmbito de um trabalho com estas características, obter toda a informação em quantidade e qualidade suficientes para realizar uma análise exaustiva da questão. O segundo prende-se com a necessidade de agrupar determinados indicadores em descritores únicos, dada a variedade de aspectos que por vezes contribuem para um mesmo nível de impacto. Esse agrupamento poderá ser aperfeiçoado no âmbito de uma análise mais alargada, mas no decorrer deste trabalho, será alvo de simplificações, inerentes ao carácter experimental desta abordagem.

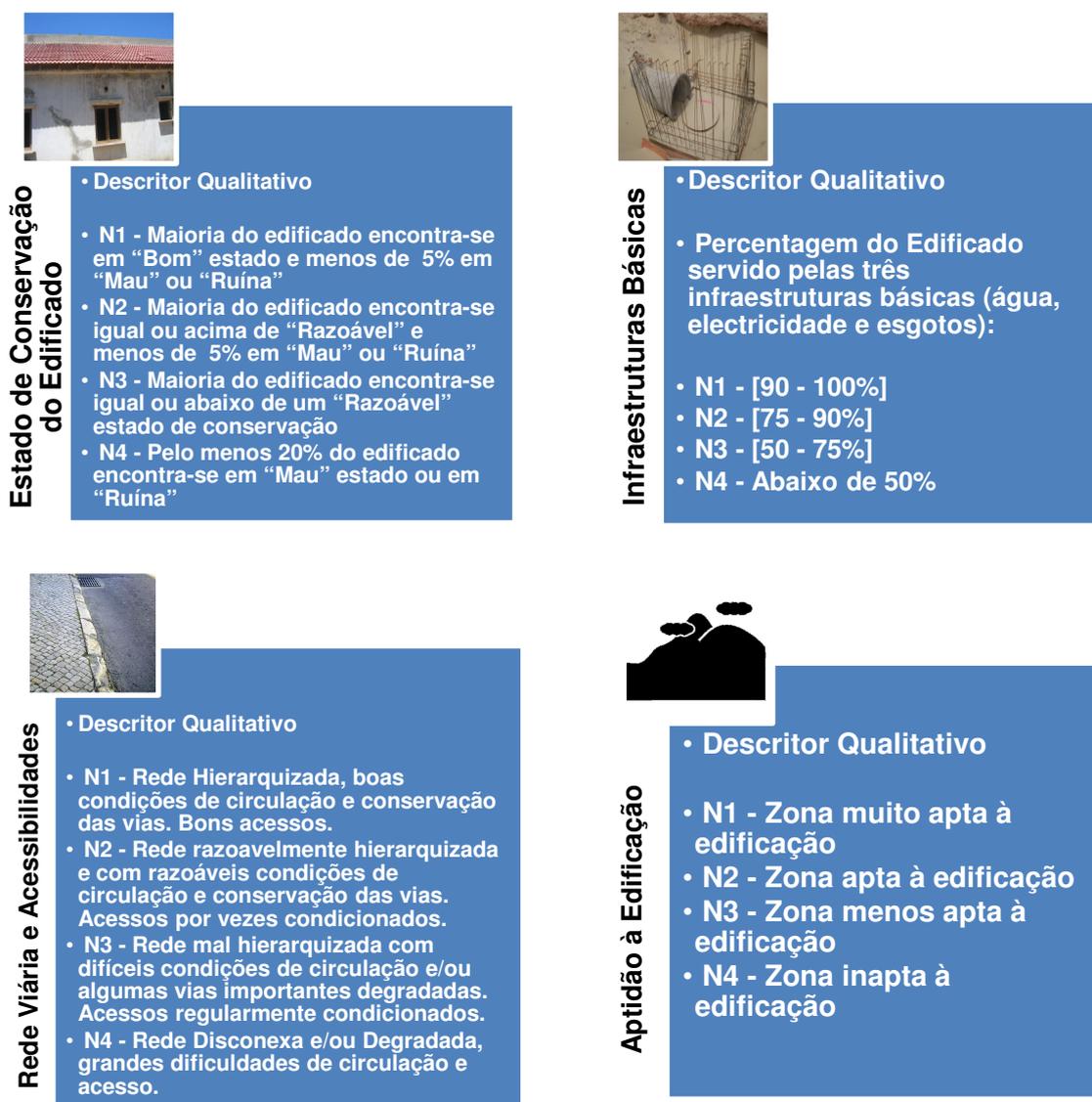


Figura 28 – Descritores dos PVE relacionados com a Qualidade Físico-Urbanística.



**Condições Sócio-Económicas**

- **Descritor Qualitativo**
- N1 - Elevados Níveis de Desenvolvimento Social e Económico
- N2 - Níveis Médios de Desenvolvimento Social e Económico
- N3 - Níveis de Desenvolvimento Social e Económico abaixo da média
- N4 - Níveis de Desenvolvimento Social e Económico muito baixos



**Equipamentos e Espaços Verdes**

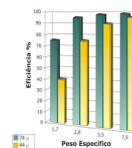
- **Descritor Qualitativo**
- N1 - Elevada Qualidade de Acesso a Equipamentos e Espaços Verdes
- N2 - Qualidade Média de Acesso a Equipamentos e Espaços Verdes
- N3 - Acesso Deficitário a Equipamentos e Espaços Verdes
- N4 - Equipamentos e Espaços Verdes inexistentes ou degradados

Figura 29 – Descritores dos PVE relacionados com a Integração e Equidade Social.



**Processo de Reversão**

- **Descritor Qualitativo**
- N1 - Reversão Concluída
- N2 - Com processo em Curso - Obras
- N3 - Com processo em Curso - Projecto
- N4 - Sem Processo Iniciado



**Eficiência das Intervenções**

- **Descritor Qualitativo**
- N1 - Aceitação social e em condições de sustentabilidade económica.
- N2 - Fraca aceitação social em condições de sustentabilidade económica.
- N3 - Fraca aceitação social e sem condições de sustentabilidade económica.
- N4 - Rejeição social e sem condições de sustentabilidade económica.

Figura 30 – Descritores dos PVE relacionados com a Celeridade Administrativa e a Sustentabilidade da Reversão

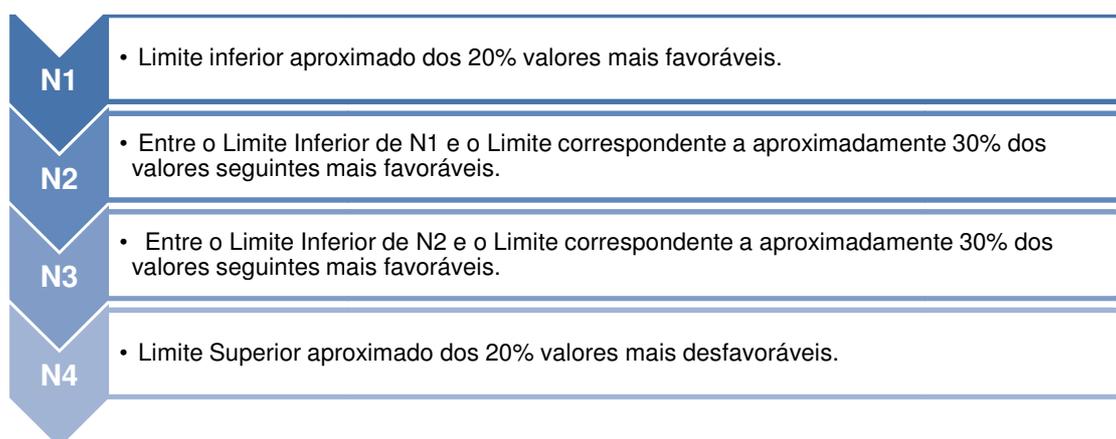
#### 4.2.1.5. Justificação dos Descritores

Por forma a melhor justificar os descritores adoptados, apresenta-se de seguida o raciocínio por detrás da construção dos níveis de impacto considerados plausíveis. Durante a construção desta estrutura, existiu a necessidade de introduzir simplificações, principalmente em casos onde um determinado descritor é definido em função de várias características. A subjectividade é, ao longo de todo este processo, uma presença constante e inevitável, no entanto tentou-se que os níveis de impacto referidos fossem o mais objectivos possível, baseando-os sempre que possível, em metodologias científicas existentes ou generalizadas.

A adopção de bases de classificação já existentes permite aumentar o grau de aceitação por parte dos agentes interessados, nomeadamente os proprietários e as entidades administrativas e reforça a utilidade do modelo. A escolha de determinadas variáveis presentes nos estudos estatísticos do INE, desagregados à Freguesia, igualmente permitem facilitar a obtenção de dados, bem como a sua adaptação a casos específicos de AUGI.

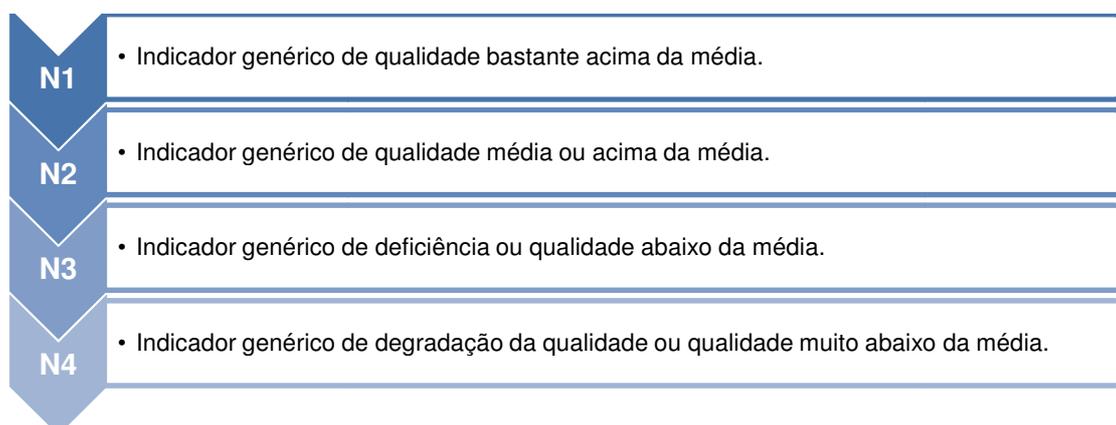
Como foi dito anteriormente, um descritor pode ser composto por diversas características distintas, muitas delas quantificadas em dados estatísticos existentes. Para definir um descritor com base nestes dados há que organizá-los e dividi-los em quantis ou intervalos consoante os valores registados. Estes limites resultaram da análise dos dados referentes a Portugal Continental, Grande Lisboa e Península de Setúbal e a todos os concelhos pertencentes à AML (dados de 2001 – Censos) e foram definidos considerando os valores máximos, mínimos e médios das observações, dividindo-os em intervalos aproximadamente referentes a uma proporção dos valores baseada nas classificações do Quadro 5. É possível que, em alguns casos, a realidade estatística traduzida por uma amostra tão abrangente possa estar muito distante da situação desejável na situação ideal – N1. Uma alternativa pode pontuar N1 num indicador como "*Taxa de escolaridade obrigatória superior a 50%*" e ter 90% da população nessa situação e uma com 49% pontua N2. Como forma de sofisticar o modelo e de melhor diferenciar o desempenho de cada alternativa, minimizando o problema referido acima, poderia fazer sentido "afinar" a amostra de dados estatísticos, considerando a unidade estatística de Freguesia, por exemplo, ou tornar o modelo mais exaustivo, definindo mais intervalos – níveis – possíveis.

Esta distribuição de intervalos deve-se à consideração de um nível superior de exigência na classificação em detrimento de uma distribuição meramente equitativa (25% em cada classe). Pensamos que tal será útil para reforçar a distinção entre os casos de verdadeiro sucesso/insucesso dos que apenas se aproximam da média. Esta distribuição diz apenas respeito às características quantitativas que compõem os descritores de alguns critérios.



**Quadro 5 – Intervalos genéricos de classificação qualitativa de características quantitativas adoptados**

Definidos os limites genéricos para as características quantitativas, repetiu-se o processo para as características qualitativas:



**Quadro 6 – Classificação qualitativa genérica de características qualitativas**

Dado que um descritor pode ser constituído por diversas características/indicadores, houve necessidade de proceder à sua agregação, de forma a compor um descritor único para cada critério/PVE. Tentou-se que todos os PVE tivessem descritores qualitativos associados, nomeadamente os correspondentes às nomenclaturas de nível N1, N2, N3 e N4. Esta metodologia foi alvo de simplificações para evitar, na fase de avaliação, uma dispersão exagerada de indicadores quantitativos e qualitativos. Para agregar os “sub-níveis” de impacto de cada característica procedeu-se a uma metodologia baseada numa pontuação média simples de cada combinação, consoante a seguinte pontuação “parcial”: **N1 – 3 pontos ; N2 – 2 pontos ; N3 – 1 ponto e N4 – 0 pontos.**

REDE VIÁRIA E ACESSIBILIDADES					
Características		Duração média dos movimentos pendulares (min) da população residente empregada ou estudante	Adequação da Hierarquia	Estado de Conservação	Gestão do Espaço Canal
"Sub-impactos"		A classificação global final resulta do valor médio, arredondado à unidade, da pontuação obtida em todos os indicadores.			
Classificação Global Final do PVE	Pontuação	Abaixo de 24	Coerência hierárquica	Bom	Bom
<b>N2</b>	2	Entre 24 e 30	Apenas algumas vias não apresentam coerência	Razoável	Razoável
<b>N3</b>	1	Entre 30 e 35	Apenas algumas zonas apresentam coerência	Deficiente	Deficiente
<b>N4</b>	0	Acima de 35	Inexistente	Mau	Mau
Base:		INE 2001			

Quadro 7 - Representação do raciocínio seguido na obtenção dos descritores para os PVE

Dando o exemplo referente ao PVE *Rede Viária e Acessibilidades*, se uma alternativa se situar "Abaixo de 24" na primeira característica, "Apenas algumas vias não apresentam coerência" na segunda, "Deficiente" na terceira e "Razoável" na última, obterá:  $3+2+1+2 = 8 / 4 = 2 \rightarrow$  **N2**.

Houve igualmente lugar à reflexão sobre possíveis aspectos não compensatórios<sup>17</sup> incutidos na definição dos descritores, mas chegou-se à conclusão que tais considerações só fariam sentido na fase de avaliação global, envolvendo critérios e não ao nível das características e da sua classificação parcial nos descritores. De seguida, apresenta-se um exemplo para melhor compreender o raciocínio por detrás da metodologia utilizada.

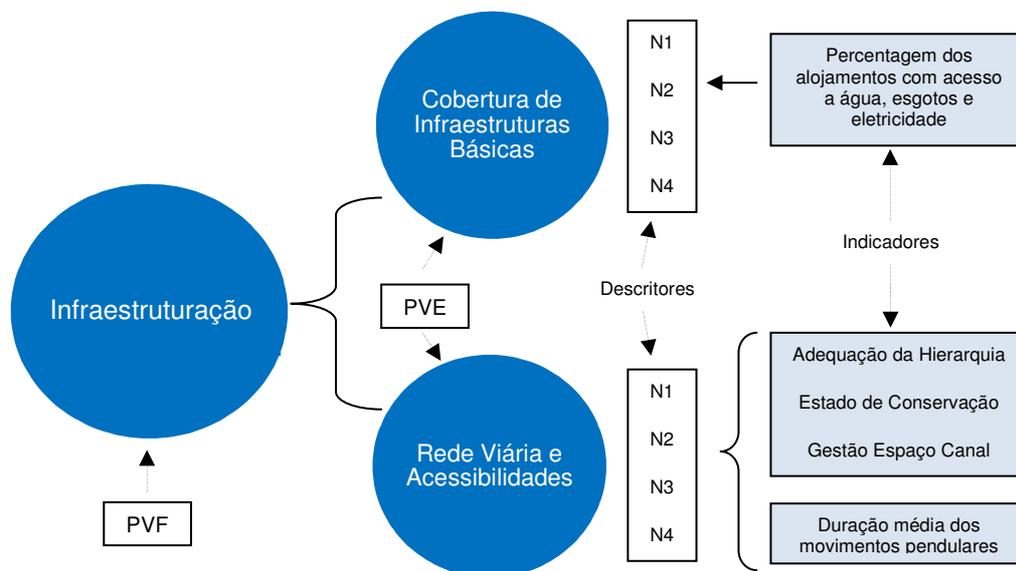


Figura 31 – Representação do raciocínio seguido na obtenção dos descritores para os PVE

<sup>17</sup> Não compensatórios dado que uma classificação de "Bom" (p.e.) de uma alternativa num dado critério pode não compensar directamente a obtenção de "Muito mau" da mesma alternativa noutra critério. Quando se considera que uma alternativa que seja negativa (pior que Neutro) numa característica é condição para esta ser globalmente avaliada como negativa, chama-se à **característica determinante**. (CARLOS BANA E COSTA, 2000), (OLIVEIRA, 2008)

I. Ponto de Vista Fundamental : **Edificação**

Ao analisar o edificado existente em AUGI, o único factor de análise considerado foi o **Estado de Conservação do Edificado** embora se pudessem considerar diversos outros aspectos, como por exemplo a qualidade arquitectónica ou estética. Para avaliar o estado geral de conservação de um edifício, existem fichas técnicas de avaliação, utilizadas por diversas entidades (LNEC (LNEC, 2005), IGESPAR), que se baseiam em índices de anomalias detectadas visualmente ou experimentalmente *in situ*. Estas baseiam-se no estado de conservação de diversos elementos estruturais ou ornamentais (Alvenarias, Revestimentos, Estrutura e Cobertura, etc) (CABRITA, et al., 1992) (LNEC, 2005) ou simplesmente numa classificação visual, global e simplificada, consoante o nível de rigor pretendido. Os níveis de conservação escolhidos (**Bom, Razoável, Mau e Ruína**) baseiam-se na ficha de avaliação seguinte:

Ficha cod.: \_\_\_\_\_

### Ficha do Edificado

**Identificação do edifício**

Área	Zona	Cod. Edif.
Rua	Nº de Porta	
Foto		

Numero de pisos: \_\_\_\_\_

**Dinâmicas**

Pretensão intervenção	Placa ref. processo
Obra em curso	Placa ref. processo
Intervenção recente	
Colocação no mercado (o que?)	identificação, nº de telefone

**Estado de Conservação**

Bom	Razoável	Mau	Ruína
Obs.:			

**Utilização**

Habitação	Serviços
Escritórios	Comércio
Equipamento	Armazenagem
Industrial	
Devoluto	Que parte
	Totalmente
	Parcialmente

**Outros**

Garagem própria	Património Edifícios com valor
Discrepâncias	
Intervenções desastrosas	

Figura 32 – Ficha de Avaliação do Estado de Conservação do Edifício , Fonte: (CML, 2005)

Classificação Global Final do PVE	ESTADO DE CONSERVAÇÃO DO EDIFICADO
N1	Maioria do edificado encontra-se em “Bom” estado e menos de 5% em “Mau” ou “Ruína”
N2	Maioria do edificado encontra-se igual e acima de “Razoável” e menos de 5% em “Mau” ou “Ruína”
N3	Maioria do edificado encontra-se igual ou abaixo de um “Razoável” estado de conservação
N4	Pelo menos 10% do edificado encontra-se em “Mau” estado ou em “Ruína”

## II. Ponto de Vista Fundamental : **Infraestruturação**

A Infraestruturação foi sub-dividida em **Infraestruturas Básicas** e **Rede Viária e Acessibilidades**. A exclusão dos Equipamentos e Espaços Verdes deste Ponto de Vista Fundamental prende-se com a sua ligação a um contexto socio-económico, no que toca ao acesso a serviços comunitários importantes, como a Cultura, Ensino, Lazer e Saúde. As Infraestruturas Básicas constituem todos os elementos das redes e sistemas de drenagem de águas residuais, água, electricidade e telecomunicações. No entanto, e de forma a melhor operacionalizar o critério, escolheram-se intervalos de percentagens de infraestruturação (**N1 90-100%**, **N2 75-90%**, **N3 50-75%** e **N4 Abaixo de 50%**) de acordo com a metodologia já expliada atrás, baseadas na proporção do edificado que tem acesso simultaneamente a electricidade, água e esgotos (tirando partido de variáveis presentes no tratamento estatístico do INE nos últimos Censos).

Já no caso da **Rede Viária e Acessibilidades**, elemento estruturante de mobilidade, de vital importância em qualquer espaço urbano, optou-se por uma classificação única, qualitativa e construída a partir de diversos sub-factores de relevância reconhecida:

REDE VIÁRIA E ACESSIBILIDADES					
		Duração média dos movimentos pendulares (min) da população residente empregada ou estudante	Adequação da Hierarquia	Estado de Conservação	Gestão do Espaço Canal
<b>Classificação Global Final do PVE</b>	<b>Pontuação</b>	A classificação global final resulta do valor médio, arredondado à unidade, da pontuação obtida em todos os indicadores.			
<b>N1</b>	3	Abaixo de 24	Coerência hierárquica	Bom	Bom
<b>N2</b>	2	Entre 24 e 30	Apenas algumas vias não apresentam coerência	Razoável	Razoável
<b>N3</b>	1	Entre 30 e 35	Apenas algumas zonas apresentam coerência	Deficiente	Deficiente
<b>N4</b>	0	Acima de 35	Inexistente	Mau	Mau
Base:		INE 2001	Rede Viária		
		Acessibilidades			

**Comentários:** A duração média dos movimentos pendulares relaciona-se directamente com a qualidade das acessibilidades viárias existentes mas igualmente com a rede de transportes colectivos. Os intervalos foram construídos a partir da observação dos valores máximos, médios e mínimos dos concelhos da AML (INE). A Gestão do Espaço Canal relaciona-se com a observação visual da adequação dos perfis transversais ao tráfego solicitante e à presença de obstáculos, estreitamentos ou mesmo estacionamento ilegal na via de circulação.

III. Ponto de Vista Fundamental : **Vocação Urbanística**

A vocação urbanística, ou Aptidão Ecológica à Edificação pode-se medir tendo em conta três factores fundamentais: ***Declives, Exposições Solares e Morfologia da Paisagem***. Todos estes factores podem ser representados em cartas temáticas, referente a uma área de território, e tendo por origem um Modelo Digital de Terreno, baseado na altimetria da zona. (MAGALHÃES, 2000)

Igualmente neste contexto se optou por uma classificação qualitativa, dando primazia à verificação da aptidão para edificação da área efectivamente já edificada, adaptando e construindo o descriptor sob o pressuposto de que estes três factores se interligam e combinam entre si, como na matriz síntese que de seguida se apresenta:

		Cartas Temáticas							
		Cabeço	Encosta		Zonas Adjacentes	Carta de Exposições			
			Declive < 16%	Declive >= 16%		Norte	Sul	Este	Oeste
Non Aedificandi	0			x	x	x			
Edificável	1	x						x	x
	2		x				x		

Figura 33 - Matriz síntese Aptidão à Edificação , Fonte: (MAGALHÃES, 2000)

APTIDÃO À EDIFICAÇÃO		
Classificação Global Final do PVF	Descriptor de Aptidão	Níveis de Classificação
N1	Zona muito apta à edificação	Maioria da área edificada apresenta declives abaixo dos 5% e/ou em encosta com declives abaixo dos 16% , com Exposição Solar a Sul
N2	Zona apta à edificação	Maioria da área edificada em encosta com declives abaixo dos 16% e Exposição Solar a Este /Oeste.
N3	Zona menos apta à edificação	Maioria da área edificada implantada em Cabeço ou com áreas significativas em encosta com exposição a Norte, Noroeste ou Nordeste.
N4	Zona inapta à edificação	Maioria da área edificada implantada em Zonas Adjacentes e/ou em Encostas de declive superior a 16% e/ou com Exposição Solar a Norte

**Comentários:** Escolheu-se não seguir na íntegra o exemplo de matriz síntese apresentado na Figura 33, porque atendendo à diversidade das características fisiográficas das zonas em avaliação, pretende-se uma diferenciação mais pormenorizada. Por essa razão, e tendo por base os valores da matriz síntese, definiram-se quatro intervalos de classificação que pensamos poderem vir a ser uma boa aproximação alternativa.

IV. Ponto de Vista Fundamental : **Desenvolvimento Social e Económico**

		CONDIÇÕES SÓCIO-ECONÓMICAS								
		Taxa de pop. Residente com escolaridade obrigatória (%)	Taxa de pop. Residente com Ensino Superior completo (%)	Taxa de Analfabetismo (%)	Taxa de abandono escolar (%)	Índice de Longevidade	Índice de Envelhecimento	Índice de Dependência Total	Proporção de profissionais socialmente mais valorizados (%)	Taxa de Desemprego (%)
		Nível Educacional			Dinamismo Demográfico			Emprego		
Classificação Global Final do PVF	Pontuação	A classificação global final resulta do valor médio, arredondado à unidade, da pontuação obtida em todos os indicadores.								
<b>N1</b>	3	Acima de 50%	Acima de 18%	Abaixo de 4%	Abaixo de 1,5%	Acima de 44	Abaixo de 75	Abaixo de 42	Acima de 3%	Abaixo de 7%
<b>N2</b>	2	Entre 50 e 48%	Entre 18 e 15%	Entre 4 e 6%	Entre 1,5 e 2,3%	Entre 44 e 40	De 75 a 110	Entre 42 e 46	Entre 3 e 2%	Entre 7 e 8%
<b>N3</b>	1	Entre 48 e 44%	Entre 15 e 8%	Entre 6 e 8%	Entre 2,3 e 3%	Entre 40 e 35	De 110 a 116	Entre 46 e 50	Entre 2 e 1,5%	Entre 8 e 9%
<b>N4</b>	0	Abaixo de 44%	Abaixo de 8%	Mais de 8%	Acima de 3%	Abaixo de 35	Acima de 116	Acima de 50	Abaixo de 1,5%	Acima de 9%
Base:		Censos 2001 - INE								

Neste caso, optou-se por considerar três componentes fundamentais: o **Nível Educacional**, o **Dinamismo Demográfico** e o **Emprego**. Esta estrutura baseou-se nos conceitos de *Índice de Desenvolvimento Humano* – IDH (UN, 2007) e *Índice de Desenvolvimento Social* - IDS (Lei n.º 42/98 de 6 de Agosto, *Lei das Finanças Locais*). Ambos preconizam uma fórmula de cálculo que tem em conta o nível educacional, a longevidade ou esperança de vida à nascença e, no caso do IDH, as condições económicas das populações (através do PIB *per capita*) e no caso do IDS, as condições de conforto e saneamento. A integração destes três factores num só levou à consideração das variáveis acima referidas, dado serem disponíveis à Freguesia e, portanto, mais adaptáveis ao caso das AUGI. A não consideração do factor referente ao *Conforto e Saneamento* está relacionada com o facto de existir já um indicador referente à Infraestruturação. Os níveis considerados para a escala de Desenvolvimento Sócio-Económico representam: **N1 – Elevados Níveis de Desenvolvimento Social e Económico**, **N2 e N3 níveis médios** e **abaixo da média**, respectivamente, e **N4 - Níveis de Desenvolvimento Social e Económico muito baixos** na zona. **NOTA:** A opção por uma amostra baseada em Freguesias da AML, por exemplo, ou considerando, por aumento do grau de exigência, apenas as zonas com maior desempenho nos indicadores, poderia levar à identificação de níveis distintos.

V. Ponto de Vista Fundamental : **Acesso à Cultura, Saúde, Lazer e Educação**

Considerou-se que o acesso à Cultura, Saúde, Lazer e Educação se faria exclusivamente, neste contexto, através dos equipamentos de utilização colectiva e espaços verdes disponíveis na zona em estudo. Esta consideração leva a uma avaliação de diversos tipos de equipamentos, nomeadamente os educacionais, de saúde, segurança pública, solidariedade e segurança social e desporto.

NÍVEIS DE QUALIDADE E ACESSO A EQUIPAMENTOS E ESPAÇOS VERDES									
		EDUCAÇÃO	SAÚDE	SEGURANÇA PÚBLICA	SOLIDARIEDADE E SEGURANÇA SOCIAL		DESPORTO		Espaços Verdes
		Adequação da Hierarquia	Adequação da Hierarquia	Adequação da Hierarquia	Adequação da Hierarquia	Cobertura de Diferentes Públicos-Alvo	Adequação da Hierarquia	Cobertura de Diferentes Públicos-Alvo	Capitação (m <sup>2</sup> /hab)
Classificação Global do PVF	Pontuação	A classificação global final resulta do valor médio, arredondado à unidade, da pontuação obtida em todos os indicadores.							
<b>N1</b>	3	Bom	Bom	Bom	Bom	Bom	Bom	Bom	Acima de 15
<b>N2</b>	2	Médio	Médio	Médio	Médio	Médio	Médio	Médio	Entre 6 e 15
<b>N3</b>	1	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Deficitário	Entre 2 e 6
<b>N4</b>	0	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Inexistente	Abaixo de 2
Base:		Normas para a Programação e Caracterização de Equipamentos Colectivos - DGOTDU, 2002							Urban Audit

Para avaliar a qualidade de acesso a equipamentos e espaços verdes, optou-se por seguir as orientações principais do manual de *Normas para a Programação e Caracterização de Equipamentos Colectivos* (DGOTDU, 2002) que definem as características dos equipamentos a considerar consoante os diferentes contextos de implantação. Para definir os indicadores a utilizar privilegiou-se a *Adequação da Hierarquia* na maioria dos equipamentos dado que esta já depende de valores de capitações, irradiações, populações-alvo e capacidades mínimas bem definidas, e portanto será, à partida, uma medida bastante objectiva da respectiva qualidade de acesso. No caso dos espaços verdes, optou-se por considerar intervalos de valores de capitação<sup>18</sup> baseados em capitações-tipo de cidades portuguesas e espanholas, consoante os intervalos de classificação definidos no Quadro 5. (URBAN AUDIT, 2001).

<sup>18</sup> Esta capitação tem como base valores referentes ao conjunto de cidades portuguesas e espanholas que figuram nos quadros do Urban Audit, 2001, agrupados em intervalos de *performance*, com base na metodologia apresentada no quadro 5. De notar que estas capitações-tipo referem-se a espaços verdes de acesso público.

## VI. Ponto de Vista Fundamental : **Celeridade Administrativa**

O descritor escolhido para caracterizar a **celeridade administrativa** foi qualitativo e baseado em quatro estádios plausíveis do **processo de reconversão**: **N1 - Reconversão concluída**, **N2 - Com processo em curso – Obras**, **N3 - Com processo em curso – Projecto**, **N4 - Sem processo iniciado**. Estas fases do processo de reconversão podem ser indicativas do intervalo de tempo que previsivelmente ainda decorrerá entre a situação actual e a emissão do título de reconversão, e como tal, podem contribuir para o sucesso da reconversão. Um processo que se encontre na fase de projecto ainda terá de passar por diversas formalidades administrativas que por vezes se revelam morosas, pondo em causa o cumprimento de prazos legais.

## VII. Ponto de Vista Fundamental : **Sustentabilidade da Reconversão**

A **sustentabilidade**<sup>19</sup> **das reconversões** é fundamental para os municípios e uma preocupação igualmente importante para os proprietários. As AUGI são, por regra, espaços que requerem cuidados especiais na análise das infraestruturas necessárias a construir e na adaptação do espaço existente ao espaço envolvente. Há que garantir um equilíbrio entre o esforço que é dever dos proprietários, bem como as próprias condicionantes no terreno e as reais possibilidades de intervenção. Existem casos de AUGI que foram definidas como “não-reconvertíveis”, ou definição similar por parte das câmaras municipais, devido a apresentarem características que colocam em causa a sustentabilidade e eficiência da sua reconversão. Tais casos prendem-se normalmente com existência de zonas edificadas em encostas de elevados declives com forte risco de instabilidade estrutural ou com ocupação de leitos de cheia e espaços de elevado interesse natural ou ambiental, (REN, RAN), por exemplo. Para aferir da sustentabilidade económica das reconversões há que analisar pormenorizadamente as intervenções a efectuar e os encargos que daí surgem, nomeadamente para as autarquias. Para além destes factores, há que ainda que garantir, através do diálogo e consulta pública, a aceitação popular das intervenções e das medidas tomadas ao longo do processo, pondo-se em prática, desta forma, a dimensão social da sustentabilidade. Foram definidos os seguintes impactos: **N1 - Aceitação social e em condições de sustentabilidade económica**, **N2 - Fraca aceitação social em condições de sustentabilidade económica**, **N3 - Fraca aceitação social e sem condições de sustentabilidade económica** e **N4 - Rejeição social e sem condições de sustentabilidade económica**.

Como foi referido no início deste capítulo, a intenção deste modelo não se prende apenas com avaliação e comparação inter-AUGI, mas igualmente com espaços urbanos “normais e planeados”. Numa análise que envolva AUGI e estes espaços, não existe a possibilidade de incluir os pontos de vista que se relacionam com Processos de Reconversão (exclusivos de AUGI) e como tal, nesses casos, apenas os PVF/PVE adaptáveis a ambos serão utilizados.

<sup>19</sup> **Sustentabilidade**: “Formas de progresso que vão de encontro às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações irem de encontro às suas próprias necessidades.” – World Commission on Environmental Development, 1987

#### 4.2.1.6. Operacionalização – Construção da Matriz de Impactos

Terminada a apresentação da estrutura-base do modelo, há que finalizar a fase de estruturação com a operacionalização dos critérios, de forma a poder criar um “perfil de impactos” para cada alternativa a avaliar. Recorrendo aos descritores, definidos para cada critério, é construída uma matriz de impactos que define o nível de desempenho de cada alternativa em cada critério. (OLIVEIRA, 2008)

Como referido anteriormente, as duas alternativas em estudo são o **bairro da Brandoa**, no concelho da Amadora e o **bairro de Alvalade**, no concelho de Lisboa. Consideram-se apenas estas duas alternativas por duas razões fundamentais: a primeira prende-se com a necessidade de testar o modelo, garantindo simultaneamente a adequação aos limites de complexidade e profundidade de um trabalho desta natureza e a utilidade para a exigência da metodologia que é proposta. A segunda razão está ligada ao que foi dito no início do capítulo, sobre o facto de que realizar uma comparação entre uma AUGI e um bairro “*normal*” (neste caso considerado exemplar ao nível urbanístico), aferindo da sua *distância*, pode revelar indícios e pistas para metodologias e políticas de intervenção a implementar de forma a aproximar a AUGI dos padrões de *normalidade* e qualidade.

Para construir a matriz de impactos, há que listar os critérios (ou sub-critérios) e as alternativas, registando os respectivos impactos que cada alternativa tem em cada critério. Dada a complexidade dos critérios envolvidos, irá descrever-se a metodologia de obtenção dos valores – que se pretendem o mais rigorosos e objectivos possíveis - que figurarão nesta matriz.

Os principais critérios a considerar são:

- ▶ **Estado de Conservação do Edificado**
- ▶ **Infraestruturas Básicas**
- ▶ **Rede Viária e Acessibilidades**
- ▶ **Aptidão à Edificação**
- ▶ **Condições Socio-Económicas**
- ▶ **Equipamentos e Espaços Verdes**

Foram deixados de fora os critérios de:

- **Processo de Reconversão**
- **Eficiência das intervenções**

por se estar a realizar uma comparação entre um *bairro clandestino*, susceptível de ser enquadrado em legislação referente a AUGI e um bairro normal, onde não são aplicáveis preocupações referentes à celeridade administrativa do processo de reconversão ou à sustentabilidade do mesmo. No caso de se compararem duas AUGI, estes critérios poderão (e deverão) ser considerados e aplicados aos casos de estudo, através dos descritores indicados para estes critérios. De seguida, apresentam-se as respectivas áreas em análise de cada bairro.



Figura 34 - Área em análise na Brandoa (Bairro da Brandoa)



Figura 35 - Área em análise em Alvalade (Aproximadamente a Freguesia de São João de Brito)

### a) Estado de conservação do edificado

De acordo com informações obtidas através do levantamento efectuado em 2003, no contexto de um trabalho académico para a cadeira de Projecto da Licenciatura em Arquitectura de Gestão Urbanística<sup>20</sup> e gentilmente cedido por ex-alunos da Faculdade de Arquitectura de Lisboa, a Brandoa apresenta a seguinte distribuição de edificado por estado de conservação:



Figura 36 – Levantamento do Estado de Conservação do Edificado na Brandoa

<sup>20</sup> De referir que não se obteve acesso à ficha de classificação dos vários níveis considerados no levantamento, mas segundo os autores, foi seguida a metodologia presente nas fichas de avaliação do edificado do IGESPAR, e portanto, em tudo semelhante à utilizada no levantamento do estado de conservação do edificado no bairro de Alvalade.

No caso de Alvalade, recorreu-se ao levantamento efectuado no âmbito da publicação “Lisboa, Quatro Estudos de Caso” da Câmara Municipal de Lisboa, em 2005. Este levantamento diz apenas respeito a uma área (significativa) da **Freguesia de São João de Brito** e da Unidade de Análise de Alvalade - assim definida na colecção de estudos da CML - (CML, 2005) - e não à sua totalidade. No entanto, considera-se que, dada a relativa homogeneidade do período de construção e das características do edificado, esta amostra representa uma boa aproximação às condições de conservação presentes na freguesia e na Unidade de Análise. As metodologias seguidas para a determinação do estado de conservação em ambos os bairros foram idênticas, pelo que os níveis de classificação do estado de conservação considerados coincidem.

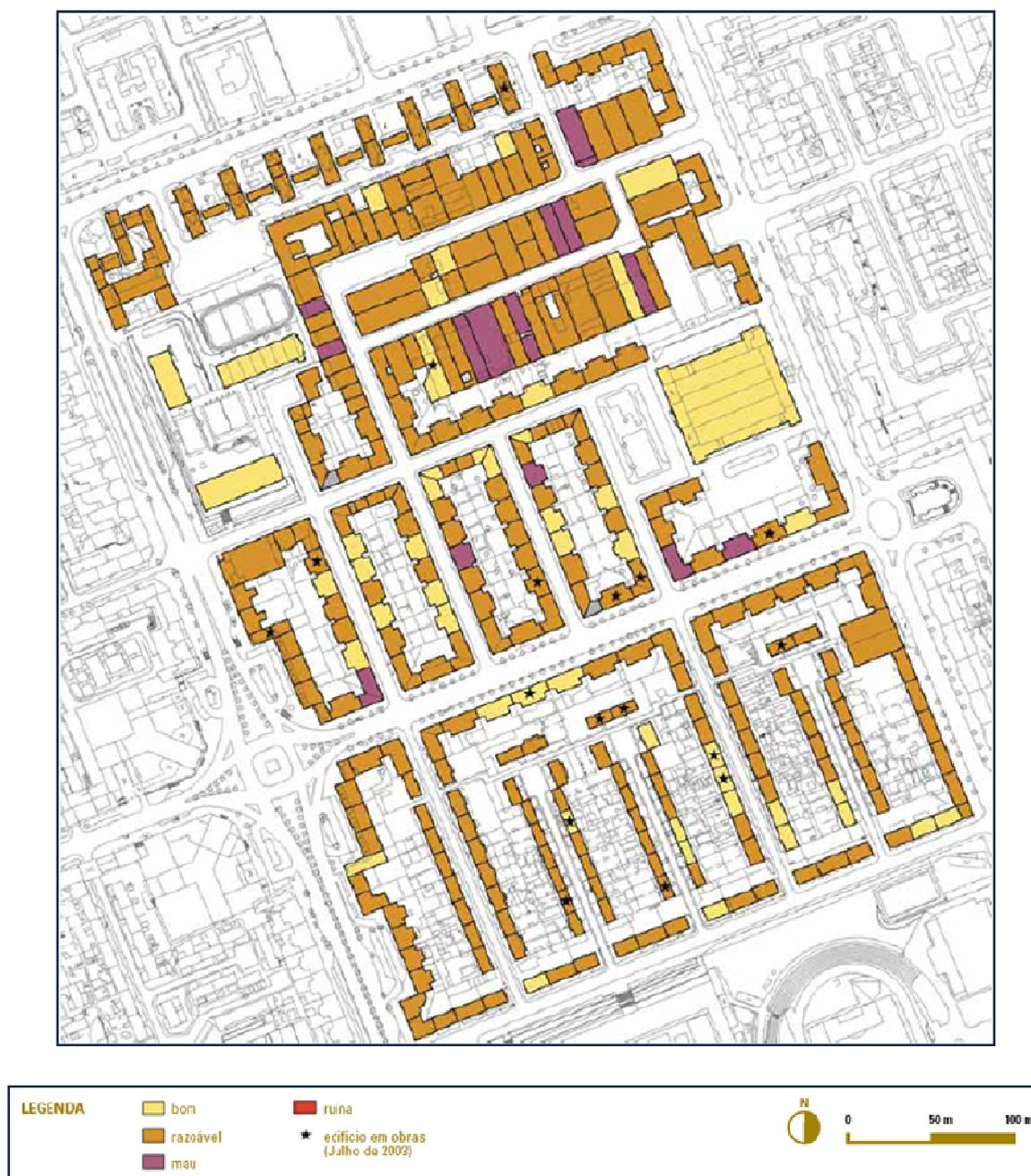


Figura 37 – Levantamento do Estado de Conservação do Edificado em Alvalade (CML, 2005)

- **Resultados**

De referir que os resultados parciais destes levantamentos se revestem sempre de um determinado grau de subjectividade e erro, dado que provêm de diferentes fontes e são normalmente obtidos por observação visual. No quadro seguinte, apresentam-se os resultados das contagens efectuadas com base nos levantamentos referidos.

	<b>Brandoa</b>	<b>Percentagem</b>	<b>Alvalade</b>	<b>Percentagem</b>
<b>Bom</b>	458	34%	125	28%
<b>Razoável</b>	638	47%	310	69%
<b>Mau</b>	233	17%	17	4%
<b>Ruína</b>	17	1%	0	0%
<b>Total</b>	1346	100%	452	100%

**Quadro 8 – Resultados dos levantamentos do estado de conservação do edificado**

Desta forma, e tendo em conta o descritor que se definiu para o critério **Estado de Conservação do Edificado**, verifica-se que as duas alternativas obtiveram os seguintes resultados parciais:

		<b>Brandoa</b>	<b>Alvalade</b>
<b>N1</b>	Maioria situa-se em <i>Bom</i> e menos de 5% <i>Mau</i> ou <i>Ruína</i>	X	X
<b>N2</b>	Maioria situa-se igual e superior a <i>Razoável</i> e menos 5% <i>Mau</i> ou <i>Ruína</i>	V	V
<b>N3</b>	Maioria situa-se igual ou abaixo de <i>Razoável</i>	X	X
<b>N4</b>	Acima de 10% <i>Mau</i> ou <i>Ruína</i>	X	X

**Quadro 9 – Resultados parciais das alternativas segundo o critério Estado de Conservação do Edificado (ver página 50)**

## **b) Infraestruturação – Infraestruturas Básicas e Rede Viária e Acessibilidades**

No que toca à **Infraestruturação**, existem duas vertentes (critérios) a considerar, nomeadamente as **Infraestruturas Básicas** e **Rede Viária e Acessibilidades**.

O primeiro critério, associado à cobertura das **Infraestruturas Básicas**, foi medido através da consideração simultânea de três variáveis fundamentais, presentes nos Censos 2001 – INE desagregados à Freguesia.

- ▶ Alojamentos Familiares de Residência Habitual com Electricidade
- ▶ Alojamentos Familiares de Residência Habitual com Água
- ▶ Alojamentos Familiares de Residência Habitual com Esgotos

No caso da Brandoa, os dados referentes à AUGI foram obtidos a partir de uma base de dados resultante de trabalhos académicos (ALVES, 2008) (ROLO, 2007), enquanto que no caso do bairro de Alvalade, consideraram-se os dados referentes à freguesia de São João de Brito, que engloba o bairro de Alvalade, ambos referentes a 2001. Os resultados obtidos foram os seguintes:

Nº total de Alojamentos Familiares de Residência Habitual com:	Brandoa	%	São João de Brito (Bairro de Alvalade)	%
Esgotos	5563	99,9	5503	99,9
Electricidade	5565	99,9	5505	99,9
Água	5558	99,8	5501	99,9
<b>Total Infraestruturado</b>	5558		5501	
<b>Total de alojamentos</b>	5568		5506	
<b>Percentagem de Infraestruturação</b>	99,8%		99,9%	

Quadro 10 – Resultados referentes à percentagem de infraestruturação básica

		Brandoa	Alvalade
N1	Cobertura entre os 90 e os 100%	V	V
N2	Cobertura entre os 75 e os 90%	X	X
N3	Cobertura entre os 50 e os 75%	X	X
N4	Cobertura abaixo de 50%	X	X

Quadro 11 – Resultados parciais das alternativas segundo o critério Infraestruturas Básicas (ver página 51)

Já no que diz respeito à **Rede Viária e Acessibilidades**, o nível de impacto é medido, como referido anteriormente, através de quatro indicadores, **Duração média dos movimentos pendulares**, **Adequação da Hierarquia**, **Estado de Conservação** e **Gestão do Espaço Canal**.

O primeiro indicador foi obtido por consideração da variável correspondente nos dados recolhidos nos Censos 2001: *Duração média dos movimentos pendulares (min) da população residente empregada ou estudante*. Nos restantes casos optou-se por uma análise qualitativa, baseada na observação visual *in situ*.

	Brandoa	Alvalade
<b>Duração média dos movimentos pendulares da população residente empregada ou estudante (mins)</b>	38,87 → <b>N4</b> (Acima de 35)	23,86 → <b>N1</b> (Abaixo de 24)

Quadro 12 – Resultados referentes à duração média dos movimentos pendulares (ver página 51)

## ■ Brandoa



Figura 38 – Estrutura da Rede Viária no Bairro da Brandoa

A rede viária local é caracterizada por um traçado sinuoso, de **hierarquia** pouco clara. Como única via distribuidora local pode considerar-se a Rua da Liberdade, com um perfil transversal de via que varia de 7 a 9 metros em média, o que se revela adequado para a função que representa. Infelizmente, esta via não apresenta boa continuidade a Este, acabando abruptamente num quarteirão existente, podendo considerar-se a Rua Luís Vaz de Camões, que a intercepta sensivelmente a meio da sua extensão, como alternativa de ligação ao Acesso Sudeste. A Oeste, a Rua da Liberdade desagua no Acesso Sudoeste, o que faz com que o Acesso Norte – privilegiado acesso à Radial da Pontinha – seja mal servido pela rede local. No que toca a acessibilidades, há que referir que o Acesso Sudeste e Norte – recentemente remodelados ou implantados - se constituem como acessos de boa qualidade, quer no que toca à interacção com a envolvente, principalmente na ligação à Estrada de Benfica e à Radial da Pontinha respectivamente, quer em termos de **estado de conservação** e características físicas/funcionais. Já no Acesso Sudoeste, as ligações a juzante não são relevantes, mas as características físicas e o seu estado de conservação é razoável. As vias locais apresentam, em média, um perfil transversal (de via) de 6 a 7 metros, em geral com um só sentido de circulação, com bastante estacionamento na via pública, muitas vezes ilegal (em cima dos passeios ou passadeiras). Diversas vias locais, nomeadamente na zona Norte do Bairro, acabam em becos sem saída, quase como se existisse uma abrupta descontinuidade na rede, “recortada” no terreno por um limite recto a Norte. O seu estado de conservação é razoável.

No geral, a **gestão do espaço canal** dentro do bairro é média, por vezes deficitária, dada a fraca hierarquia da rede, as medíocres ligações aos principais acessos, a presença de estacionamento ilegal nas bermas e nos passeios e a existência de alguns becos, principalmente a Norte. Existem ainda fortes declives em determinadas zonas do bairro, nomeadamente na vertente da Paiã (Este), e algumas vias em más condições de conservação com fraca visibilidade, o que pode motivar um aumento da insegurança na circulação pedonal e rodoviária.

#### ■ Alvalade



Figura 39 – Estrutura da Rede Viária no Bairro de Alvalade

A estrutura da rede viária no bairro de Alvalade segue um modelo regular e lógico de subordinação hierárquica, indicador de uma boa **hierarquia** funcional. A via estruturante – Segunda Circular de Lisboa – conduz o tráfego provindo de zonas limítrofes da cidade enquanto que as vias distribuidoras principais (Campo Grande; Avenida dos Estados Unidos da América e Avenida Almirante Gago Coutinho) asseguram o seu encaminhamento para as zonas mais interiores à coroa externa. Pela sua disposição, estas vias evitam igualmente o atravessamento do bairro por grande parte do tráfego ao se localizarem ao longo da fronteira externa do mesmo. As vias distribuidoras secundárias (Av. da Igreja, Av. de Roma e a Av. do Brasil) garantem um adequado reencaminhamento e acesso ao interior do bairro, protagonizando igualmente eixos de

atrasamento transversais de alta capacidade. As vias locais são normalmente de sentido único mas maioritariamente de acesso residencial, a zonas com pouca estrutura comercial.

As vias apresentam perfis transversais adequados à sua função, chegando, inclusivé, a apresentar valores médios da ordem dos 30 metros de largura em perfil transversal no caso da Av. EUA , 22 metros no caso da Av. Alm. Gago Coutinho ou 20 metros no caso da Av. Roma. Todas as vias encontram-se em bom **estado de conservação**.

Já no que toca à **gestão do espaço canal**, esta é normalmente boa, excepto em casos pontuais devido a grandes solicitações em períodos de ponta horária de tráfego (casos da Av. EUA, Gago Coutinho, Campo Grande e Av.Roma) ou à existência de concentração de paragens e estacionamento em segunda fila devido à concentração de actividades comerciais na Av.da Igreja.

	Adequação da Hierarquia	Nível	Estado de Conservação	Nível	Gestão do Espaço Canal	Nível
<b>Brandoa</b>	Apenas algumas zonas apresentam coerência	<b>N3</b> - 1 ponto	Razoável	<b>N2</b> - 2 pontos	Deficiente	<b>N3</b> - 1 pontos
<b>Alvalade</b>	Coerência Hierárquica	<b>N1</b> - 3 pontos	Bom	<b>N1</b> - 3 pontos	Bom	<b>N1</b> - 3 pontos

Quadro 13 - Pontuação de cada alternativa em cada indicador

		Brandoa	Alvalade	Comentários
<b>N1</b>	Rede Hierarquizada, boas condições de circulação e conservação das vias. Bons acessos.	X	V	Pontuação Média = 3 → <b>N1</b>
<b>N2</b>	Rede razoavelmente hierarquizada e com razoáveis condições de circulação e conservação das vias. Acessos por vezes condicionados.	X	X	-
<b>N3</b>	Rede mal hierarquizada com difíceis condições de circulação e/ou algumas vias importantes degradadas. Acessos regularmente condicionados.	V	X	Pontuação Média <sup>21</sup> = 1 → <b>N3</b>
<b>N4</b>	Rede Desconexa e/ou Degradada, grandes dificuldades de circulação e acesso.	X	X	-

Quadro 14 – Resultados parciais de cada alternativa no critério Rede Viária e Acessibilidades (ver página 51)

### c) Aptidão à Edificação

Tal como referido anteriormente, a **Aptidão à Edificação** pode ser avaliada através de três diferentes indicadores ou características: Declives, Exposições Solares e Morfologia do Terreno.

<sup>21</sup> Como exemplificado na página 49, a Brandoa pontua 1 ponto na Adequação da Hierarquia, 2 pontos no estado de conservação e 1 ponto na Gestão do Espaço Canal:  $1+2+1=4 / 3 = 1,33 \approx 1$  ponto → **N3**. (Média Simples)

Para tal, procedeu-se à obtenção do Modelo Digital do Terreno, baseado na altimetria da zona e, utilizando a ferramenta *ArcGIS 3D Analyst*, do Software *ArcMap*, obteve-se a Carta de Declives e a Carta de Exposições Solares. A Morfologia do Terreno pode ser analisada sobrepondo a Carta de Declives com a Rede Hidrográfica. A partir do Modelo Digital de Terreno foi realizada uma análise visual e tendo em conta as principais linhas de água existentes na zona foram identificadas as áreas representam Zonas de Cabeços<sup>22</sup> e Zonas Adjacentes<sup>23</sup>. De referir que nesta fase, a prioridade foi identificar visualmente, de forma o mais rigorosa possível, as proporções qualitativas aproximadas do edificado que corresponde às características definidas nos descritores da Vocação Urbanística, não tendo sido aplicada nenhuma metodologia específica de cálculo e identificação automática ou directa destas proporções. Tal induz um certo risco de falta de rigor que se considera, no âmbito do objectivo geral da análise, aceitável.

#### ■ Brandoa



Figura 40 – Modelo Digital do Terreno referente à zona do Bairro da Brandoa

<sup>22</sup> Zonas de Cabeço correspondem a zonas mais ou menos aplanadas (declive inferior a 5%) contíguas às cumeadas

<sup>23</sup> Zonas Adjacentes correspondem às linhas de água.

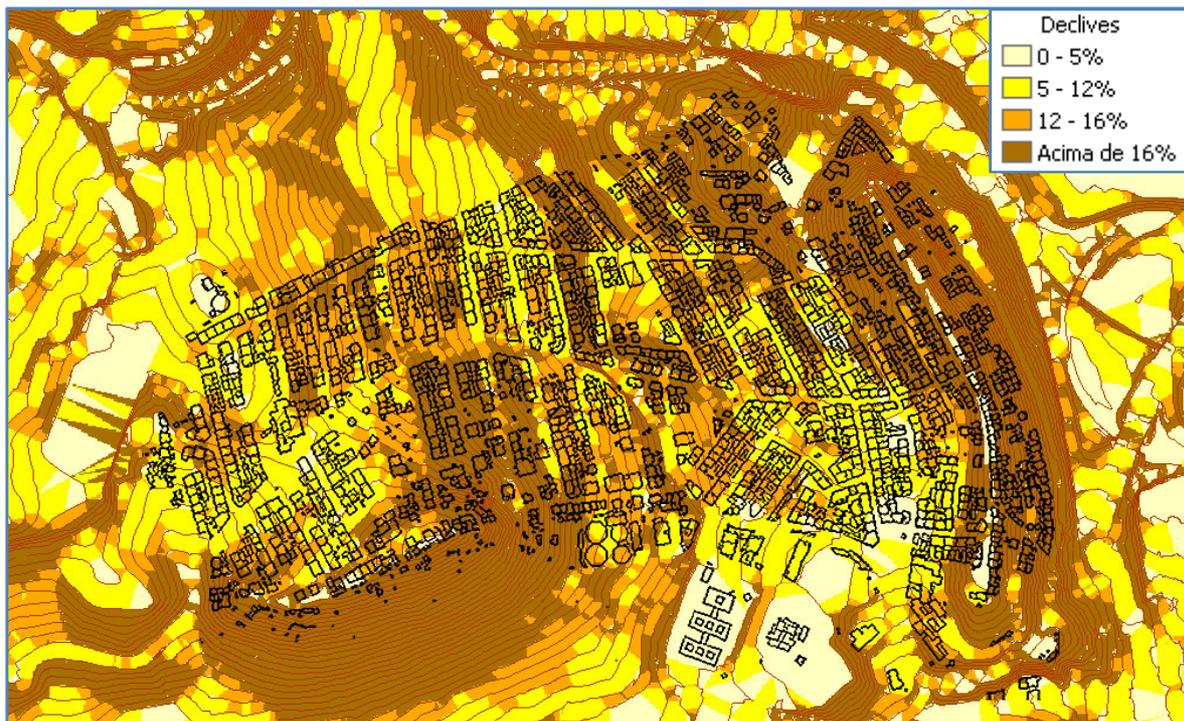


Figura 41 – Carta de Declives da zona do Bairro da Brandoa

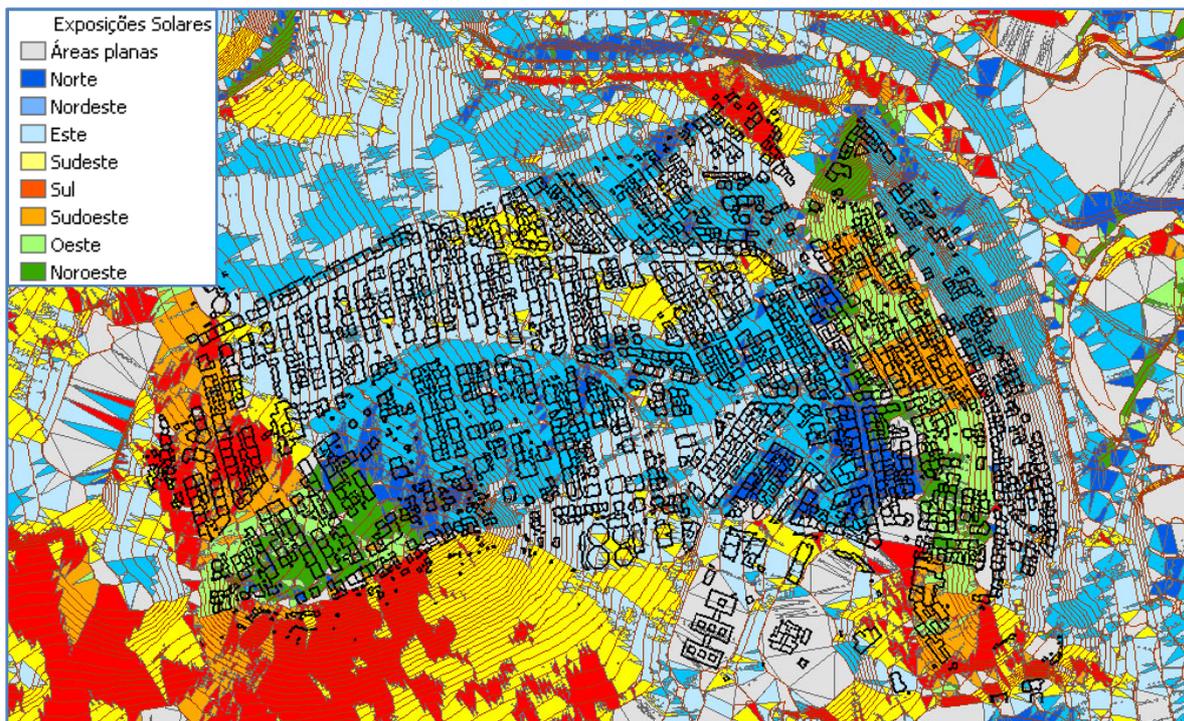


Figura 42 – Carta de Exposições Solares da zona do Bairro da Brandoa

O Bairro da Brandoa localiza-se numa zona de relevo algo acidentado, atingindo inclusive declives superiores a 16% nas zonas Este e Sudoeste do bairro. A quase inexistência de zonas planas é igualmente de notar, sendo que uma grande parte do edificado obtém exposições solares

a Nordeste, e ainda uma considerável proporção a Este e Oeste. No geral, verifica-se uma elevada percentagem de edificações localizadas em encostas de declive entre os 5 e os 16%.

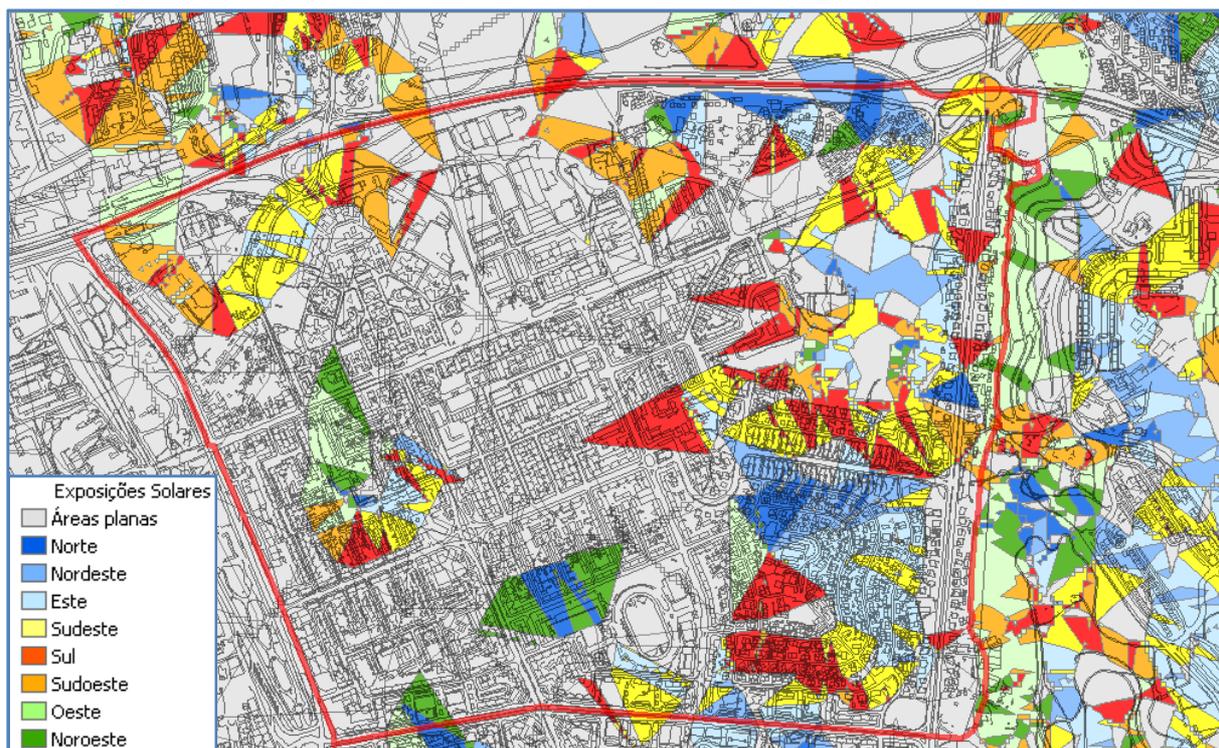
### VIII. Alvalade



Figura 43 – Modelo Digital do Terreno referente à zona do Bairro de Alvalade



Figura 44 – Carta de Declives referente à zona do Bairro de Alvalade



**Figura 45 – Carta de Exposições Solares referente à zona do Bairro de Alvalade**

Já no caso do Bairro de Alvalade, os declives são maioritariamente entre os zero e os 5%, o que leva a concluir que a maioria do edificado está implantado em zonas aproximadamente planas, embora exista uma considerável percentagem do edificado que se localiza em zonas entre os 5% e os 12%. Em termos de exposições solares, predominam logicamente as áreas planas expostas a todos os quadrantes, destacando-se ainda algumas bolsas de edificado com exposição a Sul e Nordeste. No geral não existem edifícios implantados em Zonas Adjacentes e Cabeços, bem como em encostas com declives superiores a 16%. As únicas elevações de maior significado e declive presentes na zona localizam-se no Parque José Gomes Ferreira e Bairro de São João de Brito.

		Brandoa	Alvalade	Comentários
<b>N1</b>	Zona muito apta à edificação	X	V	Considera-se, pelos declives e exposições verificados, como zona muito apta para edificação.
<b>N2</b>	Zona apta à edificação	X	X	-
<b>N3</b>	Zona menos apta à edificação	V	X	Apesar da maioria do edificado se localizar em encostas com declives inferiores a 16%, uma grande parte obtém exposição solar a Nordeste
<b>N4</b>	Zona Inapta à edificação	X	X	-

**Quadro 15 – Resultados parciais de cada alternativa no critério Aptidão à Edificação (ver pág. 52)**

## d) Condições Socio-Económicas

Neste critério, houve a necessidade de considerar múltiplos indicadores, representativos de diferentes características de um tema tão abrangente como são as **Condições Socio-Económicas**. Como foi referido anteriormente, as variáveis consideradas foram:

- ▶ Taxa de População Residente com Escolaridade Obrigatória
  - ▶ Taxa de População Residente com Ensino Superior Completo
  - ▶ Taxa de Analfabetismo
  - ▶ Taxa de Abandono Escolar
- } Nível Educacional
- 
- ▶ Índice Longevidade<sup>24</sup>
  - ▶ Índice Envelhecimento<sup>25</sup>
  - ▶ Índice Dependência Total<sup>26</sup>
- } Dinamismo Demográfico
- 
- ▶ Proporção de profissionais socialmente mais valorizados<sup>27</sup>
  - ▶ Taxa de Desemprego
- } Emprego

### • Resultados

	Bairro da Brandosa	Nível de Impacto parcial do indicador	Bairro de Alvalade	Nível de Impacto parcial do indicador
Taxa de População Residente com Escolaridade Obrigatória (%)	35,40	N4	65,14	N1
Taxa de População Residente com Ensino Superior Completo (%)	3,62	N4	26,76	N1
Taxa de Analfabetismo (%)	8,91	N4	4,8	N3
Taxa de Abandono Escolar (%)	2,18	N2	1,39	N1
Índice de Longevidade	31,1	N4	49,3	N1
Índice de Envelhecimento	75,1	N2	375,2	N4
Índice de Dependência Total	37,8	N1	73,4	N4
Proporção dos profissionais socialmente mais valorizados (%)	0,48	N4	5,3	N1
Taxa de Desemprego (%)	8,6	N3	6,0	N1
<b>Nível de Impacto no Critério (Média simples da Pontuação Obtida)</b>	<b>N3</b>		<b>N2</b>	

Quadro 16 - Resultados parciais de cada alternativa no critério Condições Socio-Económicas (ver pág.53)

<sup>24</sup> Relação entre a população de 75 e mais anos e a população de 65 e mais anos. (INE)

<sup>25</sup> Relação existente entre o número de idosos (população com 65 e mais anos) e o de jovens (população com menos de 15 anos), por cada 100 indivíduos. (INE)

<sup>26</sup> É a relação entre a população jovem e idosa e a população em idade activa, por cada 100 indivíduos. Corresponde à soma dos índices de dependência de jovens e idosos. (INE)

<sup>27</sup> Estes correspondem ao *Grande Grupo 1 - Quadros Superiores da Administração Pública, Dirigentes e Quadros Superiores de Empresa*. (INE)



A freguesia da Brandoa, que em termos populacionais pode considerada uma aproximação perfeitamente aceitável ao Bairro da Brandoa, tem **15.647 residentes**, segundo dados dos Censos 2001. Toda a zona tem sido alvo de intervenções importantes ao nível dos equipamentos e espaços verdes, no âmbito do programa de reconversão socio-urbanística PROQUAL (CSFB, 2004) (ANTUNES, 2007). Os principais equipamentos foram identificados através da informação constante da Cartografia Temática disponível no site da Câmara Municipal da Amadora. A área de espaços verdes foi identificada através de informação constante no *site* da Junta de Freguesia da Brandoa.

## X. Alvalade



Figura 47 – Localização dos principais equipamentos presentes na Freguesia de S. João de Brito

A freguesia de São João de Brito corresponde, aproximadamente, à área em estudo, na qual se inclui o emblemático bairro de Alvalade, e tem uma população residente, segundo dados dos Censos 2001, de **13.449 habitantes** - para este estudo consideramos, excepto indicação em contrário, as estatísticas referentes à Freguesia de São João de Brito. A figura acima refere-se apenas aos principais equipamentos dado que uma representação integral de todos os equipamentos em análise sobrecarregaria em demasia a figura, tornando-a ilegível. A área de espaços verdes foi identificada através de informação constante no sítio da publicação *online Jornal da Praceta*, citando o presidente da Junta de Freguesia de São João de Brito sobre os espaços verdes a cargo da Freguesia e adicionando os dez hectares do parque municipal José Ferreira Gomes.

- **Resultados**

	Indicador	Brandoa	Nível de Impacto	Alvalade	Nível de Impacto	Comentários
Educação	Hierarquia	Médio	N2	Bom	N1	Declives podem influenciar a qualidade dos equipamentos no caso da Brandoa.
Saúde	Hierarquia	Deficitário	N3	Bom	N1	Brandoa pode evidenciar carências por partilhar serviços da extensão do centro de saúde com outras Freguesias. Centro de Saúde de Alvalade carece de maior centralidade, apesar das boas ligações em transportes públicos.
Segurança Pública	Hierarquia	Bom	N1	Médio	N2	Excentricidade da esquadra presente em Alvalade em relação ao bairro pode influenciar cobertura do serviço.
Solidariedade e Segurança Social	Hierarquia	Bom	N1	Bom	N1	Ambos os bairros localizam estes equipamentos em zonas e em quantidades adequadas.
	Cobertura de Diferentes Públicos Alvo	Bom	N1	Bom	N1	Tanto jovens como idosos beneficiam de serviços de apoio social em variedade.
Desporto	Hierarquia	Bom	N1	Bom	N1	A zona da Brandoa beneficiaria com a inclusão de mais um pavilhão ou pequeno campo de jogos, mas o grande campo de jogos contíguo ao bairro pode suprimir essa necessidade.
	Cobertura de Diferentes Públicos Alvo	Médio	N2	Bom	N1	A Brandoa garante uma razoável variedade de equipamentos desportivos, mas questiona-se se não seria útil incluir uma piscina coberta nas proximidades do grande campo de jogos.
Espaços Verdes	Capitação	Abaixo de 2	N4	Entre 6 e 15	N2	Brandoa ainda apresenta menos de 1 m <sup>2</sup> de espaços verdes por habitante, apesar dos investimentos recentes
<b>Nível de Impacto no Critério</b>		<b>N2</b>		<b>N1</b>		

Quadro 17 - Resultados parciais de cada alternativa no critério Equipamentos e Espaços Verdes (ver pág. 54 e Anexo I)

#### 4.2.1.7. Matriz de Impactos

Ponto de Vista Fundamental	Ponto de Vista elementar	Brandoa	Alvalade
Edificação	Estado de Conservação do Edificado	N2	N2
Infraestruturação	Infraestruturas Básicas	N1	N1
	Rede Viária e Acessibilidades	N3	N1
Vocação Urbanística	Aptidão à Edificação	N3	N1
Desenvolvimento Social e Económico	Condições Socio-Económicas	N3	N2
Acesso à Cultura, Saúde, Lazer e Educação	Equipamentos e Espaços Verdes	N2	N1

Quadro 18 – Matriz de Impactos do Modelo

## 4.2.2. Avaliação

Concluída a fase de estruturação do modelo, há que proceder agora à fase de avaliação. Esta é constituída por duas sub-fases distintas: uma primeira fase de **avaliação parcial** de cada alternativa segundo cada um dos critérios, que passa pela construção de uma função de valor (cardinal) para cada descritor e uma segunda fase que se intitula **avaliação global**, onde, por agregação das avaliações parciais, se obtém a pontuação final total de cada alternativa. (OLIVEIRA, 2008)

### 4.2.2.1. Avaliação Parcial

As Funções de Valor servem para transformar impactos (níveis de desempenho) em pontuações de valor. Um valor indica a atractividade de um impacto tendo em conta dois impactos de referência arbitrados. Através das funções de valor, uma matriz de impactos pode ser transformada numa tabela de valores (pontuações). (OLIVEIRA, 2008)

Existem diversos métodos de atribuir pontuações a níveis de impacto, mas neste trabalho, iremos recorrer ao software *MACBETH* (Measuring Attractiveness by a Categorical Based Evaluation Technique). Este método consiste numa abordagem interativa para orientar a construção de uma escala quantitativa (de intervalos) sobre um conjunto S de estímulos, que exprime a atractividade (relativa) dos elementos de S para um sujeito (ou grupo) J. (OLIVEIRA, 2008) (CARLOS BANA E COSTA, 2000) Neste trabalho, o sujeito é o autor, funcionando como um grupo fictício de actores que tenta identificar a atractividade relativa de cada nível de impacto/alternativa. Considera-se esta definição por parte do autor, pelos contactos constantes mantidos com os diversos actores envolvidos, uma razoável aproximação à realidade, no âmbito deste trabalho.

O método de determinação das diferenças de pontuação entre níveis de impacto baseia-se na construção de uma matriz de diferenças de atractividade, na qual figuram pares de níveis de impacto e sobre a qual é pedido ao sujeito para expressar qualitativamente (através de juízos qualitativos previamente fixos pelo software) as efectivas diferenças de atractividade que esses impactos assumem entre si. No **Anexo II** podem consultar-se as matrizes de atractividade construídas, referentes a cada um dos critérios, com os correspondentes *outputs* do software *MACBETH*.

Tomando como exemplo o critério **Estado de Conservação do Edificado**, e dados os quatro níveis de impacto/*performance* plausíveis (N1, N2, N3 e N4) definidos *à priori*, considerou-se que a diferença de atractividade entre o nível mais baixo de performance - N4 e o segundo melhor - N2 é **forte** e que a diferença entre N4 e o segundo pior - N3 é apenas **moderada**. Isto quer dizer que o sujeito (autor), tendo em conta os vários tipos de diferença de atractividade pré-definidos (*inexistente, muito fraca, fraca, moderada, forte, muito forte* ou *extrema*) considera que a diferença entre N2 e N4 é um nível acima da diferença entre N3 e N4, no que toca a este critério. Caso considerasse que o nível N2 é mais atractivo ainda, poderia definir a diferença de N2 em relação a N4 como **muito forte** ou

**extrema.** Esta introdução de juízos qualitativos na matriz de diferenças de atractividade permite ao *MACBETH* calcular a *diferença pontual* sob a forma de uma escala ordinal. De seguida apresenta-se o *input* (matriz) e *output* (escala ordinal) do *MACBETH* para este critério, bem como os resultados finais.

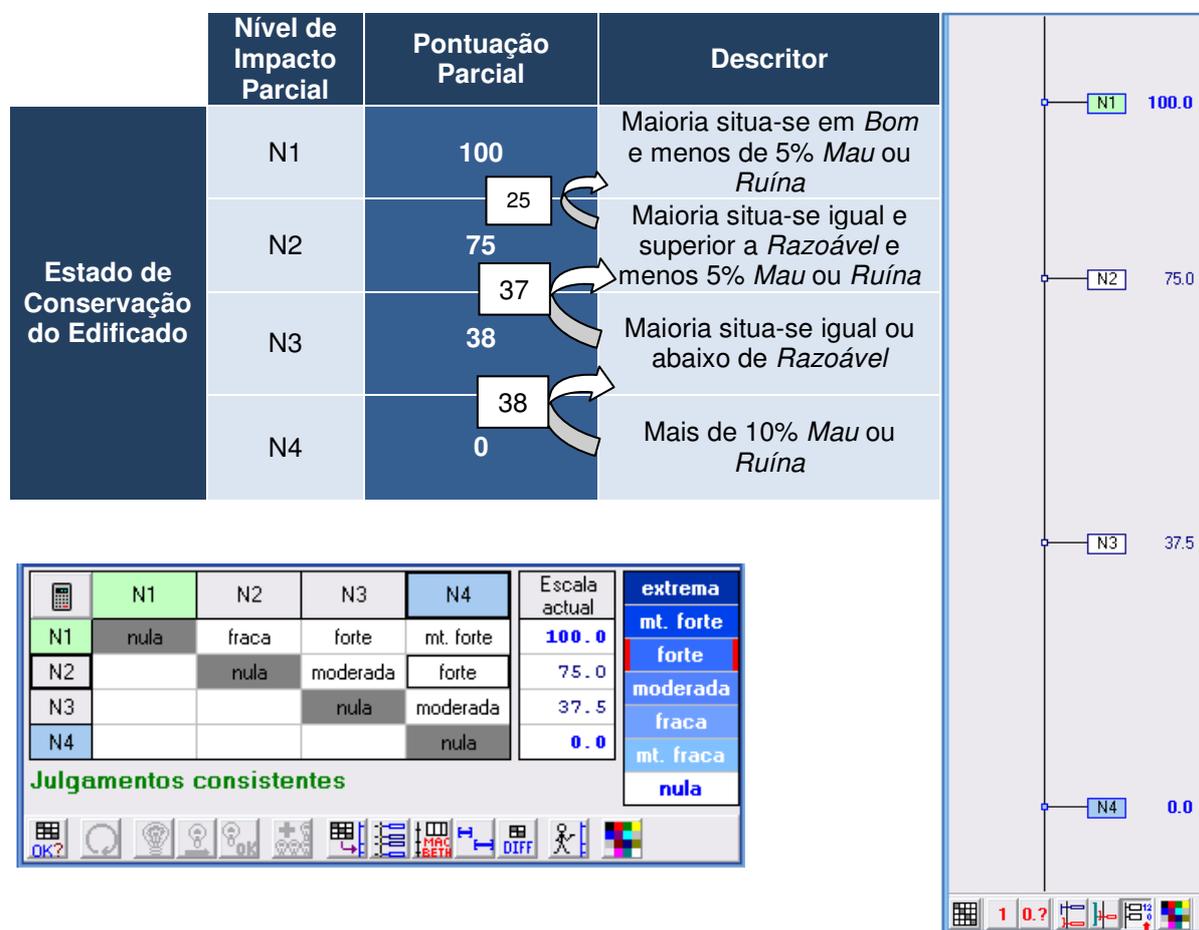


Figura 48 – Quadro das diferenças de Atractividade entre Níveis de Impacto do Critério Edificação e imagens referentes à matriz de diferenças de atractividade e à escala resultante do *software* MACBETH

Ponto de Vista Fundamental	Ponto de Vista elementar	Brandoa	Alvalade
Edificação	Estado de Conservação do Edificado	75	75
Infraestruturação	Infraestruturas Básicas	100	100
	Rede Viária e Acessibilidades	28	100
Vocação Urbanística	Aptidão à Edificação	37	100
Desenvolvimento Social e Económico	Condições Socio-Económicas	29	71
Acesso à Cultura, Saúde, Lazer e Educação	Equipamentos e Espaços Verdes	67	100

Quadro 19 – Quadro das pontuações parciais de cada alternativa em cada Critério

#### 4.2.2.2. Avaliação Global

A avaliação global consiste em agregar as avaliações parciais de cada critério numa pontuação final. Neste exercício, verifica-se que um dado critério, considerado determinante, pode influenciar decisivamente a classificação da alternativa, não permitindo que outros critérios compensem uma pontuação negativa ou nula nesse critério. Por esse motivo, ponderou-se a utilização de um modelo de agregação não compensatório, para ter em conta que uma pontuação demasiado baixa num dado critério influenciaria de forma determinante a pontuação global da “alternativa” (Bairro). De facto, existe pelo menos um critério onde se torna duvidosa a não utilização do modelo não compensatório – a *Vocação Urbanística*. Tal deve-se ao facto de uma vocação urbanística nula poder traduzir uma situação de completa inaptidão à edificação, nomeadamente edificações em leitos de cheia ou encostas de declive muito acentuado, que representam perigo de derrocada ou instabilidade estrutural – casos que podem resultar, perante a lei, na consideração de que a zona é insusceptível de reconversão/intervenção e portanto sujeita a acções com vista à demolição e realojamento.

No entanto, o modelo construído não prevê esta *excepção* - e os casos de estudo não representam tais situações – mas poderia ter-se em conta este facto, com a simples introdução de uma **cláusula de exclusão** que, no caso da pontuação no critério *Vocação Urbanística* ser nula, seria accionada de forma a imediatamente excluir o bairro do conjunto de alternativas a avaliar, independentemente dos resultados parciais nos outros critérios. Em alternativa a este procedimento, poder-se-ia tomar o peso deste critério, na avaliação global, como muito superior a todos os outros<sup>28</sup>. Tal resultaria que uma pontuação nula neste factor provocaria um impacto muito elevado na pontuação final, representativo da sua inaptidão generalizada, aquando da utilização do modelo de agregação aditiva simples.

Optou-se por não utilizar a agregação não-compensatória por duas razões fundamentais: A primeira tem a ver com o **carácter de excepção** que esta **situação** assume na aplicação do modelo. Nomeadamente, a sua ocorrência só se verifica, quando uma alternativa atinge o nível N4 no critério específico da *Vocação Urbanística* e de, nesse caso, apresentar características homogéneas e generalizadas de inaptidão total à edificação. Este facto, por si só, pode não traduzir, na realidade, uma total inaptidão à edificação em toda a área edificada, ou seja, a área abrangida pela definição de não apta à reconversão/intervenção pode não corresponder a uma parte substancial do bairro, e o alcance das operações de demolição e realojamento depender muito das condições existentes *in situ*.

A segunda razão prende-se com o facto da **intenção deste modelo não ser a “escolha” de uma alternativa para reconversão ou intervenção – escolha condicionada a mínimos indispensáveis definidos na lei - mas sim a comparação e a análise da “distância pontual” ou “diferença de desempenho” que um bairro representa em relação a outro**, na procura de indícios sobre metodologias a aplicar na sua melhoria. Este facto, vem atenuar a não consideração deste tipo de agregação, dado que o modelo consegue sempre determinar uma diferença de pontuação, mesmo

---

<sup>28</sup> Tal seria, no entanto, desaconselhável, dados os claros desequilíbrios excessivos de diferença de pesos entre critérios que provocaria na maioria das situações *não-excepcionais*.

que a pontuação global de uma das alternativas seja zero ou perto de zero. Pensamos que qualquer uma das opções consideradas, nomeadamente a exclusão de bairros maioritariamente insusceptíveis de reconversão e elegíveis para demolição ou o aumento significativo do peso do critério em causa, seriam adequadas e razoáveis para simular essa situação de excepção.

A primeira etapa da fase de Avaliação Global é obter os **pesos de cada critério** a considerar na avaliação global. O software MACBETH permite-nos obter esses pesos através da definição de atractividade entre critérios, isto é, organizar os critérios por ordem decrescente de importância (para os actores/decisores) e comparar os vários pares de critérios em relação à sua diferença de atractividade plausível - um pouco à semelhança da metodologia seguida para os níveis de impacto. Ao considerar que o critério *Infraestruturas básicas* é mais importante que a *Aptidão à edificação* por exemplo, posso definir o quão mais importante o considero, (em relação à *Aptidão à edificação*) através dos vários níveis de juízos qualitativos que o *software* permite. Dado que ao longo dos vários contactos formais e informais estabelecidos com os principais intervenientes nos processos de reconversão (autarquias e proprietários) se percepcionou que nem sempre se verifica um consenso generalizado nestas matérias, decidiu-se criar dois cenários distintos consoante quem define a matriz de diferenças de atractividade: **Cenário I – Proprietários ; Cenário II – Autarquias**.

Ponto de Vista Fundamental	Ponto de Vista elementar	Nomenclatura MACBETH	Peso	Peso em escala de 0 a 1	Peso	Peso em escala de 0 a 1
Edificação	Estado de Conservação do Edificado	N7	15	0,15	9	0,09
Infraestruturização	Infraestruturas Básicas	N2	25	0,25	22	0,22
	Rede Viária e Acessibilidades	N8	9	0,09	5	0,05
Vocação Urbanística	Aptidão à Edificação	N9	6	0,06	25	0,25
Desenvolvimento Social e Económico	Condições Socio-Económicas	N10	24	0,24	18	0,18
Acesso à Cultura, Saúde, Lazer e Educação	Equipamentos e Espaços Verdes	N11	21	0,21	21	0,21
			<b>Cenário I</b>		<b>Cenário II</b>	

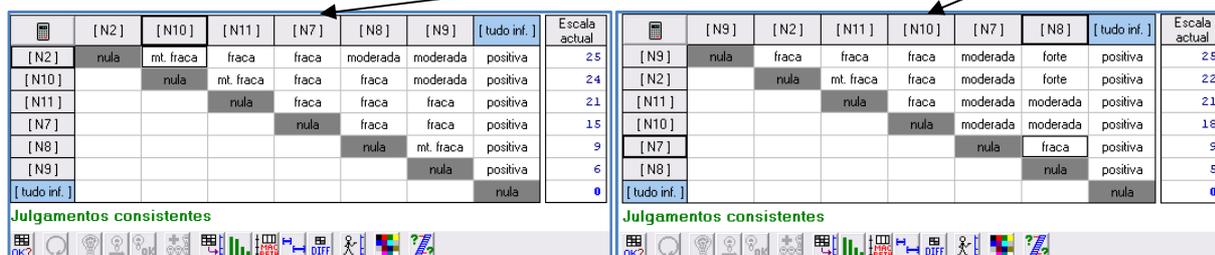


Figura 49 – Quadro dos pesos de cada critério a considerar na avaliação global e imagens do *input* (matriz) e *output* (pesos) obtidos no MACBETH

Após a obtenção deste quadro, há que tentar justificar o porquê destes pesos. Existem critérios que consideramos que seriam aproximadamente importantes quer para proprietários, quer para o Município, nomeadamente os da Infraestruturação Básica (Cenário I: 25 ; Cenário II: 22) e Equipamentos e Espaços Verdes (Cenário I e II: 21). No que toca a critérios menos identicamente avaliados, há que começar por explicar que as Condições Socio-Económicas das populações que, embora constituam uma preocupação constante e partilhada, serão ligeiramente mais influentes para as populações, que vêm o seu dia a dia directamente afectado pelas condições de emprego, educação e ambiente social existentes (Cenário I: 24 ; Cenário II: 18). O Estado de Conservação do Edificado será, à semelhança das condições económicas, um factor diariamente presente no conforto e salubridade das populações que possivelmente o valorizarão com ligeira vantagem sobre os Municípios, que apenas o colocarão como prioridade em casos mais prementes de avaliação de estabilidade estrutural (Cenário I: 15 ; Cenário II: 9). Em relação à Rede Viária e Acessibilidades, não obstante a sua importância, quando comparado com os restantes assumirá, à partida, um carácter mais secundário e menos urgente (Cenário I: 9 ; Cenário II: 5). Finalmente, no caso da Aptidão Urbanística, apesar de vista com alguma resignação de ambas as partes e muitas vezes dada como imutável (dada a consolidação dos bairros), assume, principalmente para os Municípios e em processos de reconversão, um papel fulcral, no caso de se verificarem condições de total inaptidão à edificação e urbanização (leitos de cheia e encostas de declive excessivo), sendo secundária perante os hábitos de vivência instalados nos residentes. (Critério I: 6; Critério II: 25).

Finalmente, procedeu-se à agregação dos resultados parciais para obter a avaliação global das duas alternativas em estudo, o bairro da Brandoa e o bairro de Alvalade. Para a determinação da avaliação global utilizou-se o modelo de agregação aditiva simples:

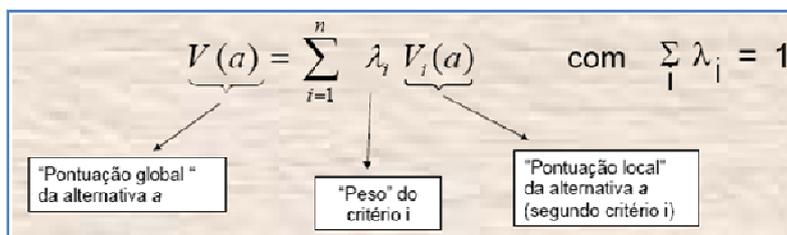
$$V(a) = \sum_{i=1}^n \lambda_i V_i(a) \quad \text{com} \quad \sum_i \lambda_i = 1$$


Figura 50 – Modelo de Agregação Aditiva Simples utilizado para obter a pontuação global das alternativas em estudo ,  
Fonte : (OLIVEIRA, 2008)

	Estado Conservação do Edificado	Infraestruturas Básicas	Rede Viária e Acessibilidades	Aptidão à Edificação	Condições Socio-Económicas	Equipamentos e Espaços Verdes	Total Global I	Total Global II
<b>Brandoa</b>	75	100	28	37	29	67	62,0	58,7
<b>Alvalade</b>	75	100	100	100	71	100	89,3	92,5
<b>Pesos I</b>	0,15	0,25	0,09	0,06	0,24	0,21	$\Delta = 27,3$	
<b>Pesos II</b>	0,09	0,22	0,05	0,25	0,18	0,21	$\Delta = 33,8$	

Quadro 20 – Quadro da Avaliação Global com as pontuações finais dos Bairros da Brandoa e de Alvalade

### 4.3. Análise de Resultados

Tendo obtido os resultados expressos acima, há que sublinhar dois aspectos fundamentais, que foram uma constante durante toda a análise efectuada.

O primeiro é o considerável e incontornável **grau de subjectividade em muitas das considerações feitas**, virtude da necessidade de simplificação inerente aos limites académicos do trabalho e ao nível de abstracção e complexidade do modelo, aplicado a este tema. De facto, há que referir que este modelo é apenas proposicional e não se tenta assumir como infalível. O seu objectivo é tentar quantificar, o mais objectivamente possível, a diferença de qualidade “urbanística” entre um bairro *clandestino*, auto-implantado e expontâneo e um qualquer outro bairro, seja ele *normal* e planeado – caso em que se avalia a sua “distância” aos padrões assumidos de *normalidade*, seja ele igualmente *clandestino* – caso em que se avalia o efectivo aproveitamento/potencialidade da oportunidade de reverter com vista a atingir melhores padrões de desenvolvimento urbano. Apesar da importância de muitos outros factores influentes em termos de qualidade urbanística – nomeadamente a qualidade do espaço público e da arquitectura – optou-se por não os considerar na análise efectuada devido ao aumento significativo de complexidade que provocariam.

O segundo é que **nem sempre foi possível obter os dados pretendidos, com o grau de rigor ou actualidade ideais**. É um facto que, no tratamento de zonas de pequena expressão estatística, como é o caso de um pequeno bairro pertencente a uma freguesia, nem sempre é fácil encontrar informação respeitante a diversas variáveis relevantes, sem recorrer a simplificações e/ou a dados de 2001, dos Censos. No caso das simplificações, podem existir desvios consideráveis entre os dados de uma freguesia e de um bairro pertencente a essa freguesia, e no caso dos dados de 2001, tem de se ter em conta um desfazamento de sete anos. No caso deste trabalho, utilizaram-se dados de 2001, dado que eram os únicos que revelavam informação desagregada à freguesia - aproximação considerada aceitável nos casos em estudo – mas existe a consciência de que estes podem e devem ser actualizados, se existirem recursos e informação disponível para tal.

No que toca aos resultados, existem as seguintes conclusões a retirar:

- a) Alvalade, como seria expectável pela sua génese e desenvolvimento planeados, assume-se como bairro com maior qualidade urbanística. Em termos parciais, o bairro obteve vantagem na qualidade da rede viária e das acessibilidades, na aptidão à edificação, nas condições sócio económicas e na qualidade do acesso a espaços verdes e equipamentos.
- b) Alvalade, durante a análise efectuada, revelou falta de dinamismo demográfico nos indicadores do desenvolvimento socio-económico e surpreendeu no estado de conservação do edificado, ao se apresentar ao mesmo nível da Brandoa - N2. Ambos os bairros apresentam igualmente uma clara cobertura total por infraestruturacção básica.
- c) A Brandoa apresenta níveis razoáveis de conservação do edificado - mas apresenta fraca aptidão para a edificação, com algumas zonas de declive superior a 16% e um relevo algo acidentado ao

longo de toda a área de implantação do edificado. Alguns dos principais equipamentos parecem escapar a esta situação, localizando-se em zonas normalmente planas.

- d) Ao nível dos indicadores de desenvolvimento sócio-económico, a Brandoa revela maior vitalidade demográfica do que Alvalade, mas apresenta baixos índices relativos à Educação e ao Desemprego – situação que se admite que possa ter mudado ao longo dos últimos sete anos, com a requalificação sócio urbanística que o programa PROQUAL trouxe ao bairro (ANTUNES, 2007) (CCDR-LVT, 2007).
- e) A rede viária e as acessibilidades da Brandoa podem classificar-se como ligeiramente abaixo da média, com um razoável estado de conservação, mas a gestão do espaço canal é considerada deficiente, em virtude da fraca hierarquização das vias e dos fortes declives em algumas zonas.
- f) No que toca aos equipamentos e espaços verdes, a Brandoa aproxima-se, em virtude dos mais recentes investimentos (de grande relevância) nesta área - programa PROQUAL - dos níveis de Alvalade, embora ainda não se possa dizer que o nível de acesso, principalmente em termos de variedade, é idêntico nos dois bairros. Aconselha-se a continuidade do investimento em novos espaços verdes na zona da Brandoa.
- g) Existe uma **diferença média de 30,5 pontos** - 27,3 pontos (Cenário I) e 33,8 pontos (Cenário II) - entre Alvalade e a Brandoa, no que toca aos critérios escolhidos. Esta distância será difícil de encurtar, por parte da Brandoa, ao nível das infraestruturas e equipamentos, pois os mais recentes investimentos já foram considerados na análise, mas no que toca aos níveis de desenvolvimento socio-económico, poderá aproximar-se através de políticas locais de qualificação profissional e atracção de comércio e serviços para o bairro. A rede viária e acessibilidades podem ser alvo de intervenções no sentido de beneficiar o peão e garantir acessos mais rápidos à envolvente. A conclusão da CRIL com a ligação ao nó da Pontinha, poderá desempenhar um papel importante.
- h) Esta diferença entre pontuações de cenários distintos resulta principalmente da consideração do peso muito superior da Aptidão à Edificação, se considerado pelo ponto de vista dos Municípios, já que as restantes diferenças pouco alteram a pontuação da Brandoa (até funcionando em seu favor), que falha claramente perante Alvalade neste factor em específico.
- i) No final, será porventura improvável que qualquer intervenção na Brandoa resulte numa igualdade de pontuação entre os dois bairros, mas obviamente que tal deve-se também ao desfazamento das condições iniciais de implantação e a outros múltiplos factores incontornáveis, da própria morfologia do terreno aos investimentos das autarquias, etc.
- j) A Brandoa, enquanto manifestação clara do conceito de cidade espontânea, revela traços de insuficiência em relação à qualidade do espaço público e da arquitectura presente. Com excepção do novo núcleo de equipamentos e espaços verdes, o bairro constitui um exemplo de despreocupação estética e funcional, centrado no individualismo típico da sua génese. Em contraponto, Alvalade é caracterizado por uma excelente relação entre espaço público e a arquitectura, embebida de princípios de actualidade e sustentabilidade, com potencial de no futuro se constituir como património histórico e social.
- k) O modelo construído não tem em conta estes dois últimos aspectos, mas, numa lógica de implementação de boas práticas de qualidade no planeamento, há que referir a sua importância.

## CAPÍTULO 5 – CONCLUSÕES E PROPOSTAS DE INTERVENÇÃO

### 5.1. Conclusões

Durante a elaboração deste trabalho, uma das principais intenções foi oferecer uma nova perspectiva de análise no estudo da problemática das AUGI. O mais recente impulso ao ressurgimento deste tema do planeamento e gestão urbanística foi dado com a publicação da terceira alteração à lei das AUGI, sobre a forma da Lei n.º 10/2008, que veio motivar balanços e proporcionar nova discussão sobre o futuro. Esta mudança, ao fim de 12 anos desde a publicação da lei original (Lei n.º 91/95), originou diversas iniciativas de discussão pública sobre o fenómeno e permitiu a troca de ideias e preocupações dos vários intervenientes.

Como investigador interessado, assisti a esses encontros e iniciativas (quer da Faculdade de Arquitectura através de um projecto da FCT como da Câmara Municipal de Sesimbra no encontro sobre AUGI) e retive um ponto de vista que considere *fundamental*, dado pelo Professor Doutor Manuel Costa Lobo, – reputado especialista - que considerava o estudo de casos um dos principais caminhos a seguir no futuro da investigação deste tema. O principal objectivo deste trabalho foi precisamente seguir esse caminho e dotar o estudo de casos de maior peso na análise, para identificar dificuldades, diagnosticar carências e medir o grau de sucesso de reconversões ou a sua efectiva *performance* face aos padrões de *normalidade* que se tentam atingir.

Como fenómeno reconhecidamente motivador de preconceito e estigma social, considerou-se que a melhor forma de iniciar a análise dos bairros clandestinos seria clarificar a sua definição e tipologia, afastando a ideia de que todas as AUGI (sem excepção) são bairros degradados, com maiores índices de criminalidade, pobreza e exclusão social. De facto, as AUGI não são todas iguais e um número substancial passará inclusivé bastante despercebido ao público em geral, dadas as suas semelhanças com outras zonas *legais*. Obviamente que existem dificuldades sérias de infraestruturação e acesso a serviços comunitários básicos em muitas AUGI, mas a julgar pelas *amostras* recolhidas no terreno, será incorrecto generalizar.

Ao longo de todo o processo de contextualização do tema, um dos maiores problemas encontrados foi a falta de dados estatísticos oficiais e completos. De facto, ainda existe, apesar de estudos recentes de grande mérito, uma grande diferença entre estimativas de diferentes fontes. O método de determinação do número de residentes, área delimitada e condições existentes em AUGI ainda depende fortemente do rigor, abrangência e disponibilidade de dados originários das próprias câmaras municipais, muitas vezes proporcionais à relevância que dão ao tema. As entidades administrativas responsáveis directa ou indirectamente pela monitorização deste fenómeno não promoveram nenhum levantamento exaustivo oficial da situação real actual nos últimos anos, ao nível da AML. Neste aspecto, os municípios parecem estar entregues à sua própria sorte, decidindo e agindo consoante as suas próprias políticas locais, com maior ou menor subjectividade em relação às orientações patentes na lei, sem grande coordenação global de estratégias ao nível da Administração Central.

No que toca ao contexto legislativo, e fazendo um balanço dos 12 anos de vigência da lei das AUGI (e suas alterações), pode-se dizer que os principais objectivos foram conseguidos. O fenómeno de parcelamento e loteamento clandestino estancou, sendo muito raro e esporádico o surgimento de novos casos e os comproprietários têm hoje não só o dever, como muitas vezes a iniciativa de resolver as suas situações de ilegalidade, assumindo um papel importante na dinamização do processo, motivados pela perspectiva de um fim para o estigma da clandestinidade. Os bairros organizam-se numa estrutura representativa e legalmente responsável pela reconversão e interagem de perto com os municípios, favorecendo a cooperação ao invés da confrontação de outros tempos.

Uma das queixas recorrentes, no entanto, prende-se com a burocracia inerente ao processo, que atinge normalmente o seu pico aquando do envolvimento das entidades da Administração Central, como a CCDR. Existem processos que estão há mais de uma década à espera de *luz verde* para avançarem e os comproprietários, por vezes começam a perder a esperança de serem atendidas as suas preocupações. Esta morosidade pode vir a aumentar dada a obrigatoriedade de realização de um Plano de Avaliação Ambiental Estratégica no âmbito de novos Planos de Pormenor, introduzida pelo D.L. 316/2007 de 19 Setembro. Outro problema é o dos prazos estabelecidos pelas sucessivas alterações à lei original das AUGI para o final dos processos de reconversão, serem normalmente ultrapassados, motivando nova alteração legislativa passados alguns anos. Questiona-se qual será o futuro das AUGI quando for decidido o fim do regime de excepção e se quebrar o ciclo de adiamento.

Finalmente, a análise presente no capítulo dos casos de estudo mostrou ser um verdadeiro desafio, ao tentar adaptar uma metodologia normalmente usada noutros campos da engenharia, mas reconhecidamente válida e suficientemente flexível, a um tema tão complexo e multi-dimensional como é o caso das reconversões urbanísticas. Pensamos que, tendo em conta o principal objectivo da análise - medir as diferenças de desempenho “urbanístico” de bairros (neste caso uma AUGI e um bairro *normal*) - essa adaptação resultou e se conseguiu um modelo, com maior ou menor subjectividade, que se apresenta como uma razoável aproximação à realidade.

Houve lugar a diversas simplificações, inerentes ao carácter proposicional e experimental do modelo e à própria necessidade de ultrapassar determinadas dificuldades de *conversão* dos dados sobre indicadores de qualidade socio-urbanística em medidas de desempenho. A definição de uma rede hierárquica de pontos de vista e dos descritores para os critérios foi uma tarefa complicada porque, por um lado, havia que agrupar objectivamente todos os interesses de cada grupo de actores envolvidos e, por outro, em alguns casos, havia que transformar características isoladas em níveis de *performance* plausíveis, o que nem sempre é alvo de correspondência directa ou lógica. Houve a preocupação de adoptar metodologias de classificação pré-existentes e integrá-las ou modificá-las de forma a se adaptarem ao contexto de decisão, tentando aumentar a aceitação do modelo por parte dos decisores e a basear as escolhas feitas em fundamentos objectivos suficientemente válidos.

O que é facto é que o bairro *planeado* escolhido – Alvalade - obteve uma pontuação mais elevada do que a AUGI. Com características únicas ao nível da aptidão urbanística, Alvalade constitui um núcleo urbano sustentável, dotado de um claro equilíbrio entre o edificado e o espaço público envolvente e rico em manifestações arquitectónicas de grande valor cultural, estético e urbanístico. A Brandoa, por seu lado, evoluiu sem grande controle durante uma parte significativa da sua existência

e num contexto de fraca aptidão urbanística, num clima de necessidade individual premente e em regime espontâneo. Sem tempo para pensar nem planear, o bairro auto-mobilizou-se consoante a capacidade individual de cada um, tendo como únicos limites as *fronteiras da liberdade* (e da parcela) do vizinho ou condições fisiográficas intransponíveis.

A diferença média de 30,5 pontos entre os bairros, revela a distância a que a Brandoa ainda se situa face a um dado nível de qualidade (neste caso elevado) típico de um Bairro à imagem quase perfeita do conceito de *cidade planeada*. Embora nesta pontuação estejam embebidos factores concretos de qualidade urbanística, existem contextos importantes que não estão presentes no modelo e cuja consideração é igualmente importante. Dos vários que poderiam figurar nos critérios apresentados destacam-se dois : a **qualidade estética e arquitectónica** dos espaços edificados e não-edificados, traduzindo a confrontação entre o utilitário e o intencional, quer no edificado, quer no espaço público, e a **vivência e ambiente social dos bairros**, traduzindo a coesão das comunidades, os *climas de bairro* e as características sócio-culturais das populações.

Enquanto que no primeiro caso se pode dizer que os bairros planeados serão invariavelmente superiores, no segundo caso, e das amostras do terreno e do contacto com habitantes em AUGI, a conclusão pode não ser a mesma. As AUGI revelam um forte dinamismo comunitário, não só em virtude da necessidade de se organizarem na sua luta pela legalidade e reconversão – factor de união – como na própria lógica de ocupação – moradias e pequenas quintas - baseada nas raízes rurais e tradicionais das famílias, habituadas a viver numa comunidade onde todos se conhecem.

O facto da Brandoa obter resultados positivos no domínio da vitalidade demográfica, infraestruturção básica ou equipamentos e espaços verdes, vem sublinhar o investimento importante que foi efectuado no âmbito do programa PROQUAL com a requalificação urbanística do bairro e vem confirmar a Brandoa como um bom exemplo de reconversão urbanística, apesar da distância à *normalidade* e da sua génese descontrolada. O “*maior clandestino da Europa*” está diferente.

O modelo forneceu dados relevantes e permitiu cumprir o objectivo proposto. No final obteve-se uma medida de *performance* para cada bairro tendo ponderado hierarquicamente todos os critérios e descrito os seus níveis de impacto plausíveis com base em dados registados em toda a AML.

Como conclusões globais, há que referir que o problema dos bairros clandestinos ainda existe em todos os concelhos da AML e influencia de forma determinante a gestão e ordenamento do território:

- A **área total delimitada** como área urbana de génese ilegal, passível de reconversão urbanística, constitui cerca de **3% do território da AML – cerca de 9000 hectares de terreno** (ALVES, 2008) – quase a mesma área de todo o Concelho do Seixal.
- Estimativas referem que a **população residente em AUGI** atinge as **200.000 pessoas na AML** (ALVES, 2008), ao que se somam ainda as populações que protagonizam ocupações sazonais.
- Uma significativa parte das AUGI necessitam de intervenções substanciais ao nível das infraestruturas e dos equipamentos e espaços verdes, carências invariavelmente causadas pela espontaneidade da sua génese e crescimento.

São números demasiadamente elevados para que se considere este um problema secundário ou extinto. O fenómeno que subsiste há quase cinco décadas está controlado mas ainda está longe da

resolução, sendo que cerca de **15% das AUGI da AML não têm sequer o processo de reconversão iniciado e apenas 27,4% o têm concluído** (ALVES, 2008).

- As principais motivações para o aparecimento do fenómeno prendem-se com a ineficiência do mercado legal de oferta de habitação aquando das migrações internas para as proximidades das grandes metrópoles e a ineficácia ou falhas na aplicação dos textos legislativos.
- Cada AUGI é um caso diferente. Há bairros que apesar da sua génese ilegal foram alvo de algum nível de planeamento e infraestruturização, mesmo que promovida pelos próprios moradores. A iniciativa privada não foi toda caracterizada pelo aproveitamento desenfreado dos terrenos, sem olhar às consequências. Por outro lado, há casos de profundas carências ao nível da infraestruturização e pobres condições de habitabilidade e até salubridade.
- Os municípios encontram-se um pouco sozinhos nesta questão, optando por uma gestão do problema baseada em políticas próprias de carácter local. Não parece existir uma visão estratégica central.
- A morosidade dos processos de reconversão, a pouca ou nenhuma coordenação intermunicipal e metropolitana e a falta de informação detalhada e rigorosa sobre a realidade no terreno dificultam e atrasam o ataque eficaz e veloz ao problema e colocam diversas populações à mercê das condições de habitabilidade e vivência que conseguiram criar para si mesmas ao longo dos anos.

## **5.2. Propostas de Intervenção**

Feito o balanço das conclusões tiradas ao longo do trabalho, há que pensar no futuro. Neste ponto iremos apresentar propostas de intervenção concretas para fazer face às dificuldades que existem na reconversão sustentável e efectiva das AUGI na AML.

- a) Ao nível das relações entre Administração Central, Municípios e proprietários, há que simplificar processos e eliminar burocracias excessivas por forma a reduzir a morosidade actual. Tal poderá passar por uma maior independência dos Municípios no processo de decisão (RAPOSO, 2007) ou pelo estabelecimento de prazos máximos mais curtos na resposta a dar pela CCDR.
- b) A Administração Central pode ter um papel mais relevante nesta questão se apostar em mais iniciativas/parcerias específicas para a requalificação e reconversão urbanas nos moldes de programas como o PER ou PROQUAL, que, através de protocolos com os Municípios, as dotam de financiamento e apoio técnico indispensável a uma intervenção mais completa no terreno, nos casos em que tal se justifique.
- c) É necessário promover uma uniformização dos critérios de reconversão dos vários municípios através de uma análise profunda das principais tipologias existentes na AML e integrando princípios de equidade e sustentabilidade nos processos.
- d) Ao nível da organização interna do lado dos proprietários, e conforme proposto no encontro sobre AUGI em Sesimbra, seria positivo formar uma plataforma única de comissões de administração de AUGI por forma a fomentar a partilha de experiências, divulgar boas práticas e melhor articular as preocupações comuns com a CCDR.

- e) Há que realizar campanhas de sensibilização e informação sobre os procedimentos que envolvem os processos de reconversão, não só para gerar maior aceitação e compreensão pública como para prevenir futuros ressurgimentos do fenómeno.
- f) A criação de uma “bolsa” municipal de terrenos que funcione como reserva para habitação provisória pode ajudar a resolver muitos problemas de realojamento e criar condições para agilizar o mercado de habitação no que toca a este tipo de procura. A permuta por um lote urbano (em condições estipuladas) poderia ser uma boa alternativa a quem procura construir. (LOBO, 1987)
- g) A criação de uma base de dados metropolitana, que englobe todas as AUGI da AML e toda a informação sobre as suas características. Este passo é fundamental para delinear estratégias globais de intervenção, planear iniciativas e medir o impacto das mesmas.
- h) Criação de mais gabinetes/departamentos municipais especificamente dedicados à gestão das reconversões de AUGI, podendo até determinar a sua obrigatoriedade na lei, a partir de uma determinada dimensão, ao nível dos concelhos mais afectados.
- i) Monitorizar o desenvolvimento da situação das AUGI na AML, acompanhando de perto os sucessos e os insucessos relacionando-os, através de estudos aprofundados, com as metodologias utilizadas e integrando-os num estudo mais abrangente sobre as tendências do mercado global de habitação para prevenir novos fenómenos similares.
- j) Criar e aperfeiçoar um sistema de avaliação da qualidade (por exemplo multicritério) das reconversões promovidas na AML para aferir da sua efectiva sustentabilidade e eficácia.

As propostas referentes aos casos de estudo apresentam-se de seguida :

- k) Aposta na melhoria da rede viária, na criação de mais espaços verdes e principalmente na promoção da formação e emprego na Brandoa, que aproveitando as novas condições estruturais criadas, poderá aproximar ainda mais dos padrões de *normalidade*.
- l) A requalificação da Brandoa pode, caso existam recursos para tal no futuro, passar igualmente por intervenções significativas ao nível do edificado, algum em mau estado, nomeadamente na zona mais antiga do bairro.
- m) Apostar na continuidade no que toca ao PROQUAL, com devido acompanhamento municipal e estatal. O apoio técnico e financeiro da parte destas entidades permite um melhor planeamento e *design* de iniciativas e intervenções, quer físicas, através dos equipamentos, espaços verdes e reabilitação do parque habitacional, quer imateriais, sob a forma de projectos de integração e valorização social e profissional.
- n) A promoção do espaço público de qualidade como uma das prioridades de investimento no futuro e como uma componente a considerar em qualquer intervenção que se venha a realizar.
- o) Alvalade necessita de inverter a tendência para o envelhecimento rápido e inevitável da população residente. Os programas de arrendamento para jovens poderiam inverter esta situação.
- p) O estado de conservação do edificado em algumas zonas justificaria ser alvo de um programa de reabilitação habitacional, por forma a restaurar um pouco da qualidade estética que marcou o bairro durante décadas e que se foi degradando em virtude da passagem do tempo e do impacto negativo que, designadamente, o congelamento da lei da rendas teve na sua conservação.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

**ALVES, Carla Margarida Pedroso Mota** - Áreas Urbanas de Génese Ilegal - Perfis Socio-Demográficos e Modelos de Reconversão - Dissertação final de Mestrado em Urbanística e Gestão do Território. - [s.l.] : Universidade Técnica de Lisboa, Instituto Superior Técnico, 2008.

**ANTUNES, Marina** - Humanização da cidade, PROQUAL - Programa de requalificação socio-urbanística. - 2007.

**ASSOCIAÇÃO DOS MUNICÍPIOS DO DISTRITO DE SETÚBAL** - Novas Jornadas sobre Loteamentos Ilegais. - Vila Nogueira de Azeitão : [s.n.], 1983.

**ATLAS DA AML** - [www.aml.pt](http://www.aml.pt)

**BAPTISTA, Miguel Alberto Patiño** - Um modelo Multicritério para avaliar o Sistema de Qualidade de um Ambiente de Produção. - Florianópolis : Universidade Federal de Santa Catarina, 2000.

**CABRITA, António Reis, José Aguiar e João Appleton** - Manual de Apoio à Reabilitação dos edifícios do Bairro Alto. - [s.l.] : Câmara Municipal de Lisboa - LNEC, 1992.

**CÂMARA MUNICIPAL DA AMADORA** - Carta Educativa do Município da Amadora. - Amadora : Câmara Municipal da Amadora, 2007.

**CÂMARA MUNICIPAL DO SEIXAL** - 1as Jornadas Nacionais sobre Loteamentos e Construção Clandestina. - Seixal : [s.n.], 1981.

**CARLOS BANA E COSTA, José A. Antunes Ferreira e Émerson C. Corrêa** - Metodologia Multicritério de Apoio à Avaliação de Propostas em Concursos Públicos // Casos de Aplicação da Investigação Operacional / autor do livro Carlos Henggeler Antunes Valadares Tavares. - Lisboa : McGraw-Hill, 2000.

**CARLOS BANA E COSTA, Maria Bernadette Frota Amora Silva** - Modelo Multicritério de Avaliação de Capacidade Empreendedora em Empresas de Base Tecnológica // Engevista. - Junho de 2008.

**CASTELO-BRANCO, Fernando** - Recuperação de áreas degradadas em centros urbanos: a urgência de um critério de intervenção // Sociedade e Território, nº4. - 1986. - pp. 126-130.

**CCDR-LVT** - Lisboa 2020 - uma Estratégia de Lisboa para a Região de Lisboa. - Lisboa : [s.n.], 2007.

**CLAS, Conselho Local de Acção Social** - Plano de Desenvolvimento Social. - [s.l.] : Rede Social Amadora, 2004.

**CML, Câmara Municipal de Lisboa** - Diagnóstico Sócio-Urbanístico. - [s.l.] : Câmara Municipal de Lisboa, 2005.

- CML, Câmara Municipal de Lisboa** - Desenvolvimento Económico e Competitividade Urbana de Lisboa. - [s.l.] : Câmara Municipal de Lisboa, 2005.
- CML, Câmara Municipal de Lisboa** - Lisboa, Quatro Estudos de Caso. - [s.l.] : Câmara Municipal de Lisboa, 2005.
- CRAVEIRO, Maria Teresa** - Do 1º Plano Estratégico de Lisboa à Visão Estratégica: Lisboa 2012 // Fundação Calouste Gulbenkian. - 2007.
- CSFB**, Diagnóstico Social. - [s.l.] : Comissão Social de Freguesia da Brandoa, 2004.
- DGOTDU** - Normas para a Programação e Caracterização de Equipamentos Colectivos. - [s.l.] : DGOTDU, 2002.
- DOMINGUES, João Pedro** - AUGI Uma Aposta Ganha // Loures Municipal. - 2005.
- FERREIRA, António Fonseca** - Fernão Ferro: um plano de reconversão urbanística // Sociedade e Território. - 1. - pp. 50-60.
- FERREIRA, António Fonseca** - Crise do Alojamento e Construção Clandestina em Portugal // Sociedade e Território. - Porto : [s.n.], Março de 1984. - pp. 29-37.
- FERREIRA, António Fonseca** - Por uma nova Política de Habitação. - [s.l.] : Edições Afrontamento, 1987.
- GOMES, Sandra Caçoila e Madalena** - Construir no Construído. - 2007.
- GOVERNO DE PORTUGAL** - Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa - PROTAML. - 2002.
- GUERRA, Isabel** - Clandestinos: Elementos para uma Análise // Encontros sobre Construção Clandestina - DGOT. - 1987. - Vol. I.
- LINO, Ezequiel** - Quinta do Conde - Uma terra "clandestina". - 23 de Agosto de 2007.
- LNEC, José Vasconcelos Paiva e João Branco Pedro** - Método de avaliação do estado de conservação de edifícios. - 27 de Março de 2005.
- LNEC** - Método de avaliação do estado de conservação de edifícios. - Lisboa : Ministério das Obras Públicas, Transportes e Comunicações, 2005.
- LOBO, Manuel Costa** - Normas Urbanísticas - Princípios e conceitos fundamentais, 2ª edição // Normas Urbanísticas - Princípios e conceitos fundamentais, 2ª edição / autor do livro Lobo Manuel Costa. - [s.l.] : DGOTDU/UTL, 1996.
- LOBO, Manuel Costa** - O loteamento clandestino e a forma de o encarar numa prática correcta de planeamento urbanístico // Encontros sobre Construção Clandestina, vol I. - 1987.
- LOBO, Manuel Costa** - Loteamentos Clandestinos // Primeiras Jornadas Nacionais sobre loteamentos clandestinos. - [s.l.] : Câmara Municipal do Seixal, 1981.
- LYNCH, Kevin** - A Boa Forma da Cidade. - Lisboa : Edições 70, 1999.

**MAGALHÃES, Manuela Raposo , José Dionísio, Ana Monteiro Moreira e Sérgio Duarte Lorangeiro** - A Aptidão Ecológica à Edificação // Boletim Lisboa Urbanismo. - 2000. - pp. 8-11.

**MATIAS, Sérgio** - Tendências da evolução do desenvolvimento humano em Portugal // Prospectiva e Planeamento. - 2002.

**MATOS, Fátima Loureiro de** - A construção clandestina em Vila Nova de Gaia - O caso dos bairros do Picão e da Madalena Nascente. - 1990.

**MATOS, Fátima Loureiro de** - Breve análise da construção clandestina - O caso do concelho de Vila Nova de Gaia // Revista da Faculdade de Letras - Geografia. - 1989. - pp. 61-81.

**MATOS, Fátima** - Mercado Habitacional e Construção Clandestina. - [s.l.] : Revista da Faculdade de Letras - Geografia, 1990.

**MESQUITA, Pedro** - Áreas Urbanas de Génese Ilegal. - 2007.

**OLIVEIRA, Rui Carvalho** - Introdução à Avaliação e Decisão Multicritério - Folhas Teóricas de Análise de Dados e Avaliação. - [s.l.] : Instituto Superior Técnico, 2008.

**PARDAL, Professor Doutor Sidónio** - Notas sobre o Desordenamento do Território - III Fórum Regional Autárquico. - 2006.

**RAPOSO, João Simões** - Reconversões Urbanísticas. Contributos para uma Metodologia. Clarificação do papel dos actores.. - 2007.

**RAPOSO, Teresa** - Diagnóstico Social das Freguesias de Camarate, Prior Velho e Sacavém. - [s.l.] : Rede Social no Concelho de Loures - Comissão Social Inter-freguesias de Camarate, Prior Velho e Sacavém, 2005.

**RODRIGUES, António José** - Loteamentos Ilegais - Áreas Urbanas de Génese Ilegal - AUGI. - [s.l.] : Almedina, 2005.

**ROLO, Helena Rodero** - Actualidade do fenómeno Clandestino na GAML. - 2007.

**SÁ, Ana** - Slides de Gestão Urbanística - Aula sobre AUGI. - [s.l.] : IST - Cadeira de Gestão Urbanística, 2006.

**SALGUEIRO, Teresa Barata** - A promoção habitacional e o 25 de Abril // Revista Crítica de Ciências Sociais. - 1986. - 18/19/20. - pp. 18-28.

**SALGUEIRO, Teresa Barata** - Bairros clandestinos na periferia de Lisboa. - [s.l.] : Centro de Estudos Geográficos, 1972.

**SILVA, Rossana Estanqueiro Leal da** - Metodologia para identificação das margens urbanas metropolitanas por abordagem multi-estratégica - Uma aplicação à área metropolitana de Lisboa - Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em Gestão do Território. - U.N.L, F.C.S.H. : [s.n.], 2007.

**SOARES, Luís Bruno** - Urbanização clandestina e política urbana // Sociedade e Território, nº1. - 1984. - pp. 18-28.

**SOARES, Luís Bruno** - Urbanização Clandestina na Área Metropolitana de Lisboa // Sociedade e Território. - 1985.

**TOSTÕES, Ana** - O Bairro de Alvalade // O Livro de Lisboa. - Lisboa : Livros Horizonte, 1994.

**UN** - Human Development Reports. - [s.l.] : United Nations Development Programme, 2007.

**URBAN AUDIT, European Comission** - City Profiles. - 2001.

## LEGISLAÇÃO CONSULTADA

- **Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro**
  - **Lei n.º 165/99 de 2 de Setembro**
  - **Lei n.º 64/2003 de 23 de Agosto**
  - **Lei n.º 10/2008 de 20 de Fevereiro**
- Processo de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal*
- **Decreto-Lei n.º 46 673 de 29 de Novembro de 1965** - Regime da Intervenção das Autoridades Administrativas Responsáveis nas Operações de Loteamento
  - **Portaria n.º 202/70 de 21 de Abril** - Aprova o Regulamento que Fixa a Unidades de Cultura para Portugal Continental.
  - **Decreto-Lei n.º 289/73 de 6 de Junho** - Regime Jurídico dos Loteamentos urbanos
  - **Decreto-Lei n.º 275/76 de 13 de Abril** - Construção Clandestina - Posse Administrativa
  - **Decreto-Lei n.º 794/76 de 6 de Novembro** – Lei dos Solos
  - **Decreto-Lei n.º 208/82 de 26 de Maio** - Plano Director Municipal
  - **Decreto-Lei n.º 400/84 de 31 de Dezembro** – Estabelece o novo regime jurídico das operações de loteamento urbano
  - **Decreto-Lei n.º 448/91 de 29 de Novembro** – Revoga o D.L.400/84 e aprova o regime jurídico dos loteamentos urbanos
  - **Decreto-Lei n.º 316/2007 de 19 de Setembro** – Altera e republica o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial

## SITES DE INTERNET

<http://www.aml.pt>

<http://www.ine.pt/>

<http://www.urbanaudit.org/>

<http://www.dgotdu.pt/>

<http://jornalpraceta.no.sapo.pt/>

# ANEXOS

## Anexo I – Análise aos Equipamentos presentes nas Zonas de Estudo

### A. Bairro da Brandoa

Equipamentos Presentes	População Base	Irradiação (a pé)	Crítérios Adicionais	Comentários <sup>29</sup>
2 x (Escola Básica 1º ciclo (EB1) + Jardim de Infância)	900 mín/1800 máx para JI e 1000 mín/4500 máx para EB1	1,5 km ou 30 mins no máximo ; 1 km ou 15 mins preferencial	Terrenos aproximadamente planos ou, em certos casos, até um máximo de 10% no caso das EB2,3 e Escolas Secundárias, com consequente aumento da área do equipamento	Em termos de EB1, as duas escolas presentes obtêm taxas de ocupação de 92 e 95% cada uma, o que revela que, de momento, as principais necessidades estão cobertas. O mesmo sucede com os JI, com taxas entre os 90 e 100%.
4 x Jardim de Infância (JI)	900 no mínimo e 3600 no máximo	15 mins		
Escola Básica 2º e 3º ciclo (EB2,3)	3800 mínimo e 7900 máximo	2,2 km ou 45 mins no máximo ; até 1,5km ou 30 mins preferencial		A existência de uma segunda e terceira Escolas EB2,3 muito próximas (na freguesia de São Brás) e a referência a uma taxa de ocupação de apenas 68% da EB2,3 da Brandoa permite concluir que a procura é inferior à oferta.
Escola Secundária (ES)	12500 mínimo e 25600 máximo	3 km ou 50 mins no máximo ; até 2km ou 30 mins preferencial		A ES Fernando Namora, na Brandoa tem uma taxa de ocupação muito próxima de 100%, existindo ainda uma ES Mães D'Água - Falagueira - nas proximidades da Brandoa com apenas 50% de taxa de ocupação, o que revela suficiente oferta deste tipo de ensino.

Quadro I.1 – Análise aos Equipamentos Educativos do Bairro da Brandoa

Equipamentos Presentes	População Base	População Servida	Crítérios Adicionais	Comentários
Extensão do Centro de Saúde (Venda Nova)	4000	Mais de 15.000 (na Freguesia em estudo)	-	Localiza-se fora do Bairro mas a muito curta distância pelo que se considera um equipamento influente. No entanto, é desajustado à procura (CSFB, 2004)
2 x Farmácia	4000/cada		Raio de influência circular de 250 metros sem sobreposição de áreas	Cumprem Requisitos

Quadro I.2 – Análise aos Equipamentos de Saúde do Bairro da Brandoa

Equipamentos Presentes	População Base/Área de Influência	Crítérios Adicionais	Comentários
Esquadra da PSP	Variável e área de influência local	Fácil acesso a vias de circulação e localização central	A esquadra situada no bairro cumpre com os requisitos enunciados.

Quadro I.3 – Análise aos Equipamentos de Segurança Pública do Bairro da Brandoa

<sup>29</sup> As considerações que se apresentam neste quadro sobre a adequação da oferta e procura foram baseadas em dados da Carta Educativa da Câmara Municipal da Amadora - 2007 (C.M.AMADORA, 2007)

Equipamentos Presentes	População Base/Área de Influência	Crítérios Adicionais	Comentários
2 x ATL	2000 e área de influência de Freguesia	Zona central, afastado de zonas com menos poluição e de acesso difícil e inseguro  Para freguesias com elevados índices de envelhecimento e dependência de idosos, de preferência na proximidade de jardins, locais de culto, zonas comerciais e serviços.	A localização destes equipamentos no bairro respeita as condições enunciadas, tanto no que toca à população base/área de influência como nas condições de implantação
2 x Creche	5000 e área de influência de Freguesia		
2 x Centro de Convívio	Variável e área de influência de Freguesia		
Centro de Convívio + Lar de Idosos	Variável e área de influência de Freguesia e Concelho, no caso do Centro de Convívio e Lar respectivamente		
1 Centro de Dia	Variável e área de influência de Freguesia		

**Quadro I.4 – Análise aos Equipamentos de Solidariedade e Segurança Social do Bairro da Brandoa**

Equipamentos Presentes	População Base/Área de Influência	Crítérios Adicionais	Comentários
Pequeno campo de Jogos	Mínimo 800 habitantes e 0,5 a 1 km a pé	Centralidade, complementaridade com equipamentos escolares e espaços verdes/recreio	Os campos de jogos do bairro adequam-se medianamente aos critérios de localização
2 x Pavilhão/Sala de Desporto	Mínimo de 3000 habitantes e 2 a 4 km a pé		Os pavilhões desportivos existentes são relativamente centrais e complementam-se na perfeição com os restantes equipamentos mencionados

**Quadro I.5 – Análise aos Equipamentos de Desporto do Bairro da Brandoa**

■ A Freguesia da Brandoa tem uma captação de **0,79 m<sup>2</sup> de espaços verdes /hab<sup>30</sup>**. → N4

## B. Bairro de Alvalade

Equipamentos Presentes	População Base	Irradiação (a pé)	Crítérios Adicionais	Comentários
3 x Escola Básica 1º ciclo (EB1)	1000 no mínimo e 4500 no máximo	1,5 km ou 30 mins no máximo ; 1 km ou 15 mins preferencial	Terrenos aproximadamente planos ou, em certos casos, até um máximo de 10% de declive no caso das EB2,3 e Escolas Secundárias, com consequente aumento da área do equipamento	Adequação da capacidade à procura potencial.
2 x Jardim de Infância	900 no mínimo e 3600 no máximo por cada	15 mins		A boa qualidade do espaço pedonal e das vias de circulação rodoviária garantem uma adequação da implantação em termos de irradiações máximas admissíveis.
7 x (EB1 + Jardim de Infância)	Jl -> 900 no mínimo e 1800 no máximo EB1 -> 1000 no mínimo e 4500 no máximo	Idênticos aos valores destas tipologias em separado (Jardim e Infância e EB1)		O bairro foi planeado segundo <i>células individualizadas</i> , por forma a otimizar a área de influência das EB1.
3 x (EB1 + EB2,3)	3800 no mínimo e 7900 no máximo	2,2 km ou 45 mins no máximo ; 1,5 km ou 30 mins preferencial		Terrenos de implantação adequados.
5 x Escola Básica 2º e 3º ciclo	3800 mínimo e 7900 máximo	2,2 km ou 45 mins no máximo ; até 1,5km ou 30 mins preferencial		Crítérios de centralidade, e capacidade adequados. Terrenos de implantação adequados.
2 x Escola Secundária (com 3º Ciclo integrado)	12500 mínimo e 25600 máximo	3 km ou 50 mins no máximo ; até 2km ou 30 mins preferencial		Área de influência garante boa adequação, apesar da existência de duas escolas secundárias para uma população de cerca de 13.000 habitantes. Relativa centralidade.

**Quadro I.6 – Análise aos Equipamentos Educativos do Bairro de Alvalade**

<sup>30</sup> Segundo informação retirada da Junta de Freguesia da Brandoa que refere um total de 12 387,30 m<sup>2</sup>. De referir que nem todos os espaços verdes se podem considerar verdadeiramente espaços de lazer de usufruto público (p.e. separadores de vias)

Equipamentos Presentes	População Base	População Servida	CrITÉrios Adicionais	Comentários
Centro de Saúde	75.000 a 150.000	Mais de 13.000 (na Freguesia em estudo)	-	Tendo em conta que a área de influência do Centro de Saúde engloba três freguesias (C. Grande, Alvalade e S. João de Brito) considera-se que suprime as necessidades deste serviço. Excentricidade em relação à área que serve.
14 x Farmácia	4000/cada		Raio de influência circular de 250 metros sem sobreposição de áreas	Existem farmácias em número suficiente para suprimir a procura potencial. Concentração significativa na Av. Igreja afecta cobertura espacial da freguesia.

**Quadro 21 – Análise aos Equipamentos de Saúde do Bairro de Alvalade**

Equipamentos Presentes	População Base/Área de Influência	CrITÉrios Adicionais	Comentários
Esquadra da PSP	Variável e área de influência local	Fácil acesso a vias de circulação e localização central	A esquadra situada no bairro cumpre razoavelmente com os requisitos enunciados (excepto centralidade).

**Quadro I.8 - Análise aos Equipamentos de Segurança Pública do Bairro de Alvalade**

Equipamentos Presentes	População Base/Área de Influência	CrITÉrios Adicionais	Comentários
2 x ATL	2000 e área de influência de Freguesia	Zona central, afastado de zonas com menos poluição e de acesso difícil e inseguro	Estes equipamentos estão presentes na Freguesia em quantidade e centralidade adequadas para a sua função, normalmente bem localizados perto de jardins e zonas com menos ruído.
6 x Creche	5000 e área de influência de Freguesia		
3 x (ATL + Creche)	Mesmas que dos equipamentos considerados individualmente.		
2 x Centro de Convívio	Variável e área de influência de Freguesia	Para freguesias com elevados índices de envelhecimento e dependência de idosos, de preferência na proximidade de jardins, locais de culto, zonas comerciais e serviços.	O maior número de equipamentos deste tipo para idosos justifica-se e adequa-se pelos valores elevados dos índices de dependência e envelhecimento de idosos e a sua localização considera-se igualmente adequada, pela presença de jardins e locais de culto (p.e. Igreja de S. João de Brito).
4 x Lar de Idosos	Variável e área de influência de Concelho		
Centro de Dia + Centro de Convívio	Mesmas que dos equipamentos considerados individualmente.		
Centro de Dia + Lar de Idosos	Variável e área de influência de Freguesia e Concelho, no caso do Centro de Convívio e Lar respectivamente		
Centro de Dia	Variável e área de influência de Freguesia		

**Quadro I.9 – Análise aos Equipamentos de Solidariedade e Segurança Social do Bairro de Alvalade**

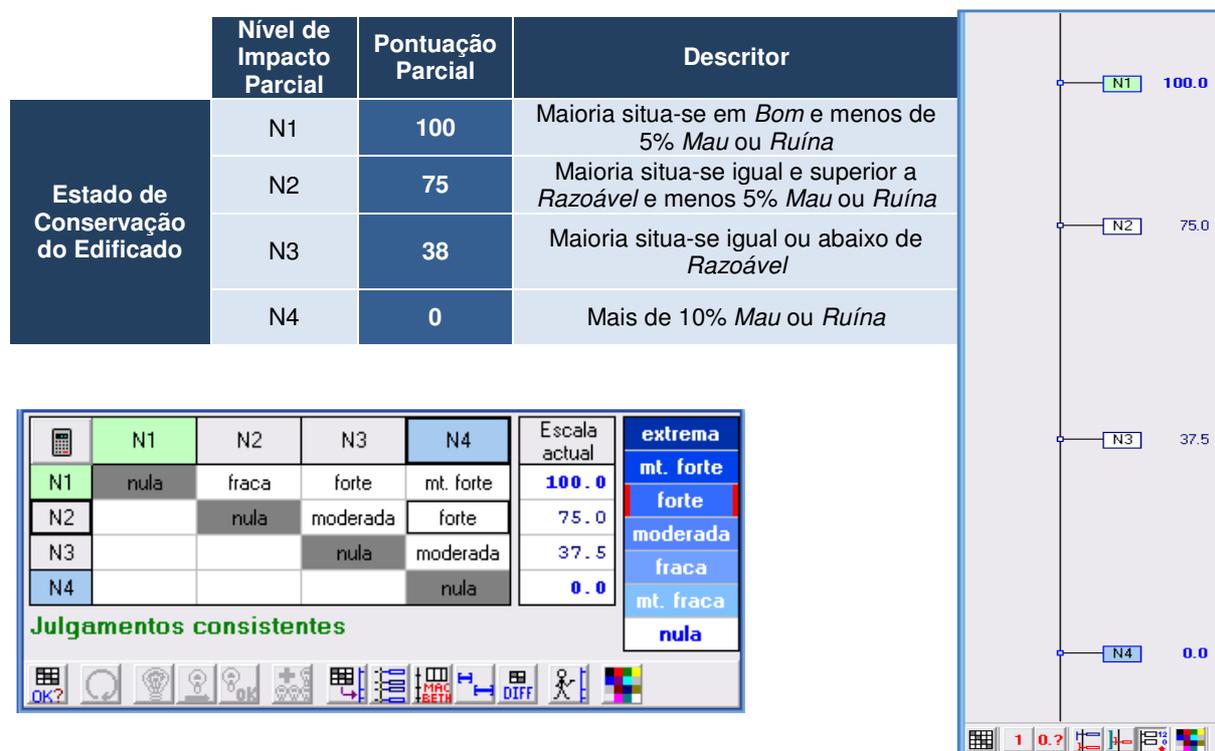
Equipamentos Presentes	População Base/Área de Influência	Crítérios Adicionais	Comentários
2 x Grande campo de Jogos	Mínimo de 2500 habitantes e 2 a 3 km a pé	Centralidade, complementaridade com equipamentos escolares e espaços verdes/recreio	Os Grandes campos de Jogos existentes garantem uma boa variedade de espaços para a prática de diversos desportos ao ar livre, incluindo modalidades relacionadas com o atletismo, através do Estádio 1º de Maio, integrado num núcleo de equipamentos desportivos e educacionais
10 x Pequeno campo de Jogos	Mínimo 800 habitantes e 0,5 a 1 km a pé		Existem pequenos campos de jogos espalhados por toda a freguesia, com razoável centralidade, muitas vezes integrados em espaços educacionais.
2 x Piscina Coberta	Mínimo de 5000 habitantes e 2 a 4 km a pé		Existem duas piscinas cobertas que se adequam em termos de capacidade e centralidade à Freguesia, bem como em interligação com outros equipamentos de recreio/educação e espaços verdes.
2 x Pista de Atletismo	Mínimo de 7500 habitantes e 2 a 4 km a pé		As pistas de atletismo são centrais ao bairro e integradas em equipamentos educativos e desportivos.
13 x Pavilhão/Sala de Desporto	Mínimo de 3000 habitantes e 2 a 4 km a pé		Espalhados um pouco por toda a zona de estudo, estes equipamentos estão normalmente integrados em pólos de educação, desporto ou lazer e a sua distribuição permite uma boa cobertura da área de estudo.

Quadro I.10 – Análise aos Equipamentos Desportivos do Bairro de Alvalade

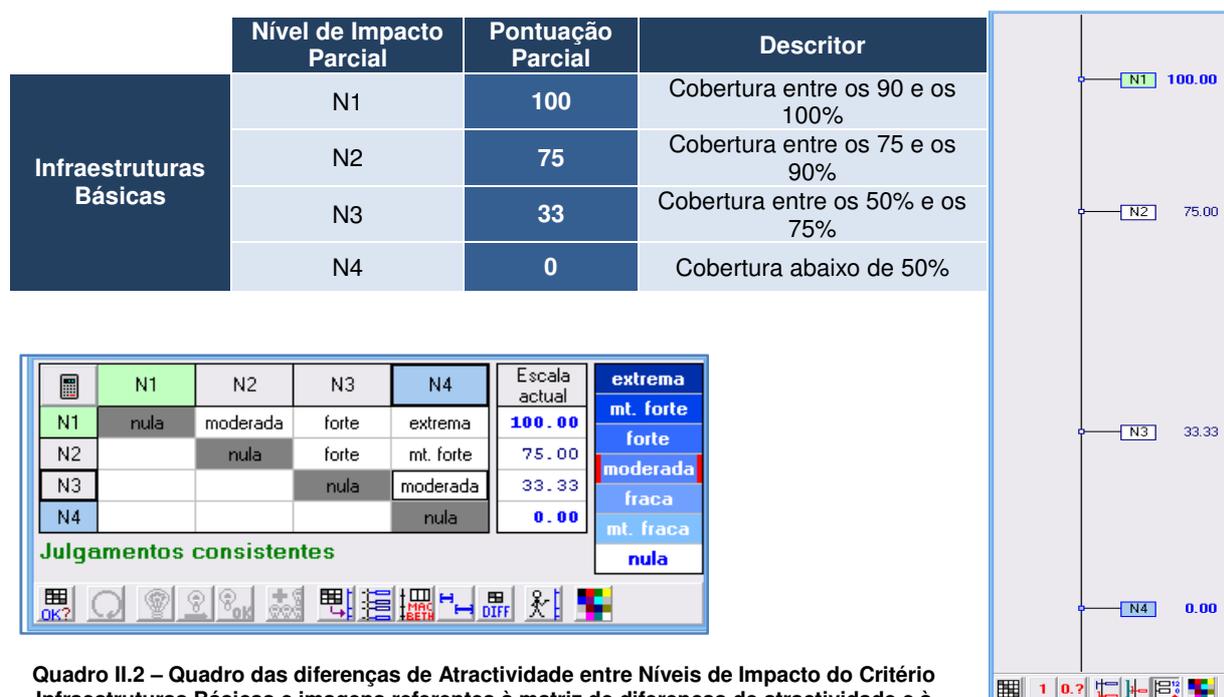
- A Freguesia de S. João de Brito tem uma captação de **10,4 m<sup>2</sup> de espaços verdes/hab<sup>31</sup>**. → N2

<sup>31</sup> Segundo informação retirada da publicação *online* “Jornal da Praceta”, que, citando o presidente da Junta de Freguesia de São João de Brito, refere um valor total de cerca de 40.000 metros quadrados de Espaços Verdes, somando a estes o jardim municipal José Gomes Ferreira com cerca de 100.000 metros quadrados.

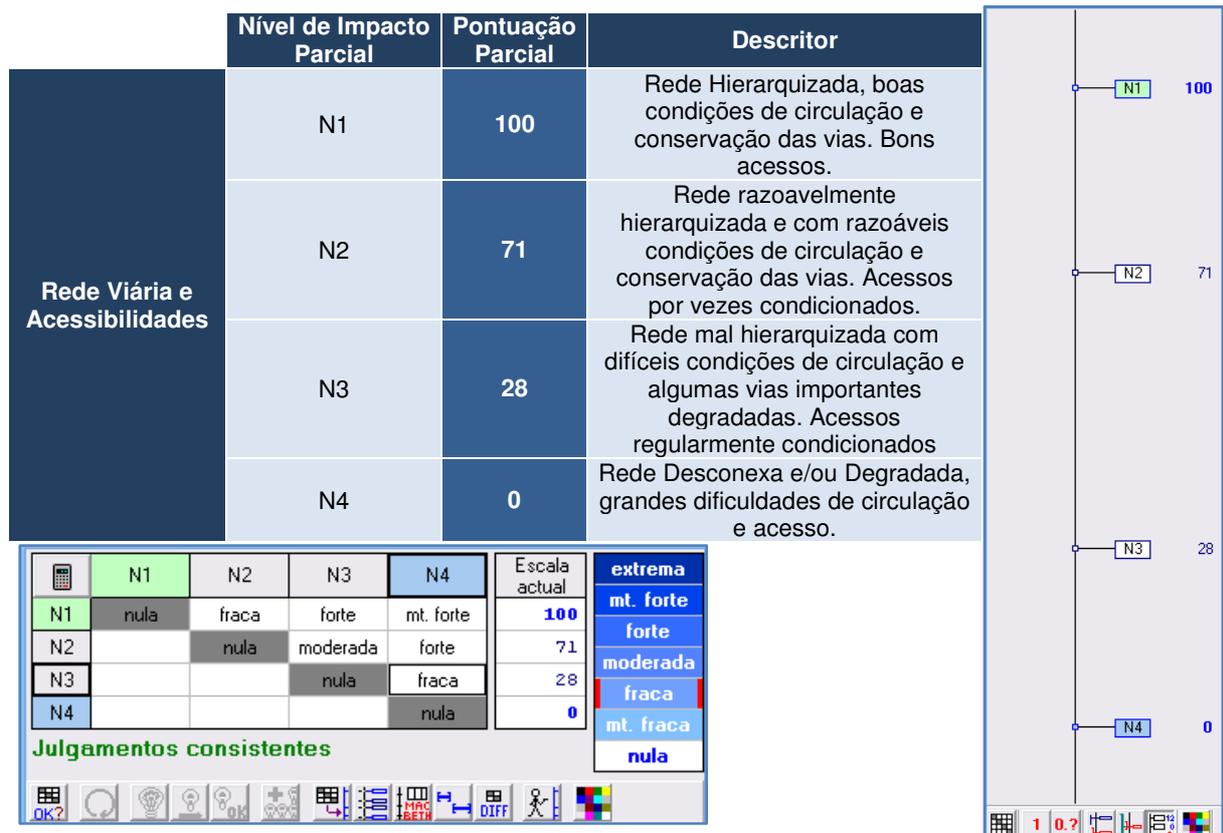
## Anexo II – Resultados das diferenças de atractividade – *outputs* do MACBETH



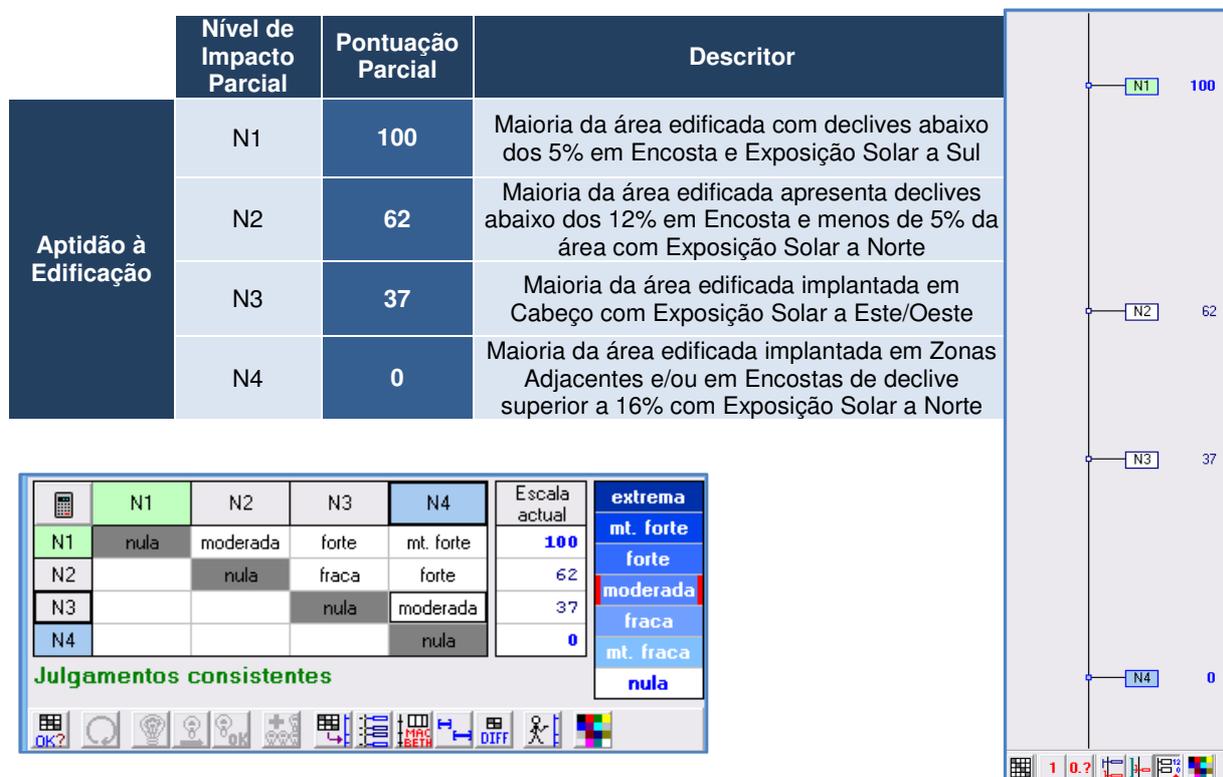
Quadro II.1 – Quadro das diferenças de Atractividade entre Níveis de Impacto do Critério Edificação e imagens referentes à matriz de diferenças de atractividade e à escala resultante do *software* MACBETH



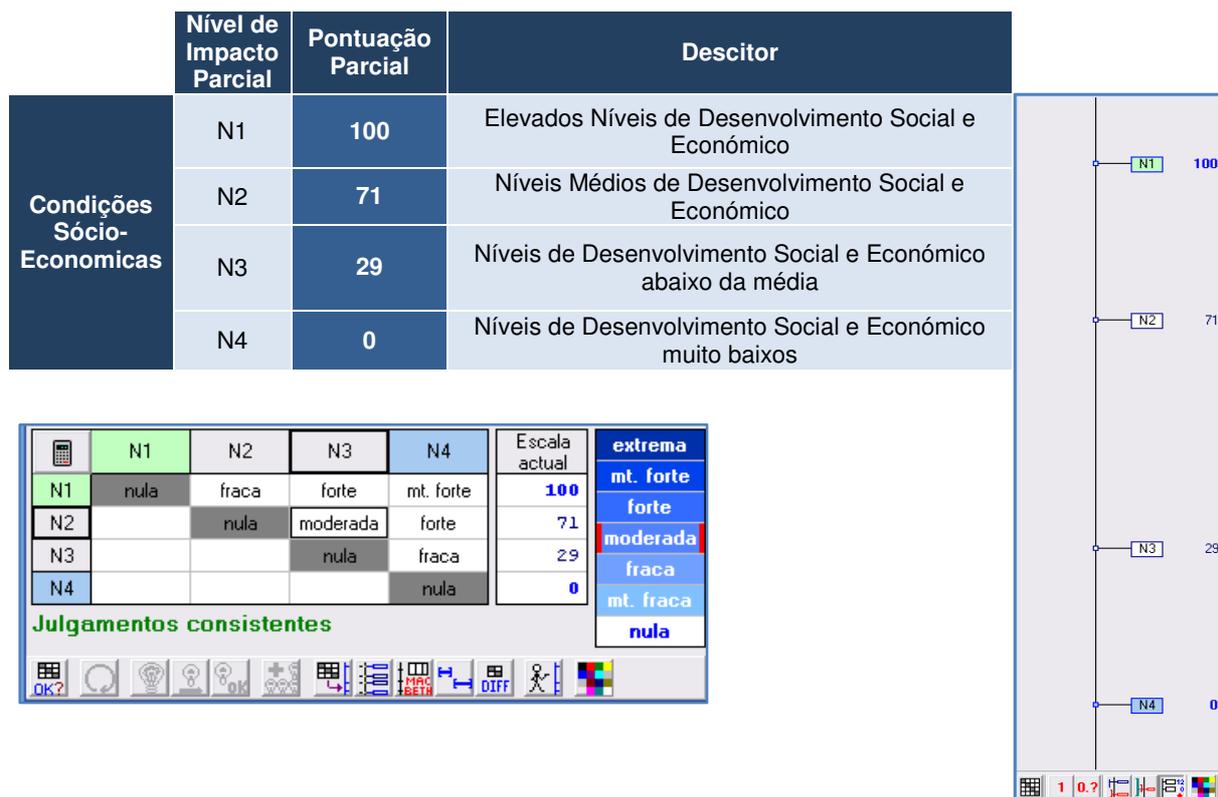
Quadro II.2 – Quadro das diferenças de Atractividade entre Níveis de Impacto do Critério Infraestruturas Básicas e imagens referentes à matriz de diferenças de atractividade e à escala resultante do MACBETH



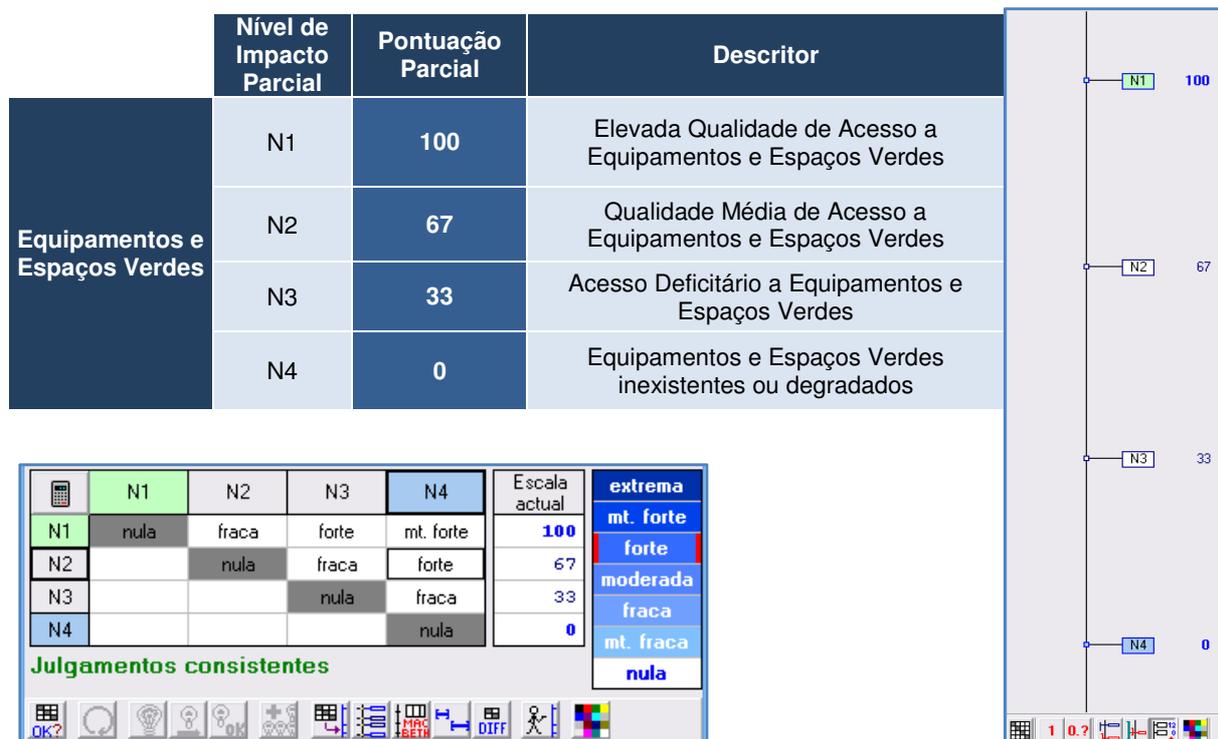
Quadro II.3 – Quadro das diferenças de Atractividade entre Níveis de Impacto do Critério Infraestruturação – Rede Viária e Acessibilidades e imagens referentes à matriz de diferenças de atractividade e à escala resultante do MACBETH



Quadro II.4 – Quadro das diferenças de Atractividade entre Níveis de Impacto do Critério Vocação Urbanística e imagens referentes à matriz de diferenças de atractividade e à escala resultante do MACBETH



**Quadro II.5– Quadro das diferenças de Atractividade entre Níveis de Impacto do Critério Desenvolvimento Social e Económico e imagens referentes à matriz de diferenças de atractividade e à escala resultante do MACBETH**



**Quadro II.6 – Quadro das diferenças de Atractividade entre Níveis de Impacto do Critério Acesso à Cultura, Lazer, Saúde e Educação e Económico e imagens referentes à matriz de diferenças de atractividade e à escala resultante do MACBETH**