

SARA ISABEL ALVES BOAVENTURA MACEDO MARTINS

**REQUALIFICAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO EM
CONTEXTO AUGI**

Orientador: Prof^ª. Doutora Filipa Oliveira Antunes

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Escola de Comunicação, Arquitetura, Artes e Tecnologias da Informação

Departamento de Urbanismo

Lisboa

2022

SARA ISABEL ALVES BOAVENTURA MACEDO MARTINS

REQUALIFICAÇÃO DO ESPAÇO PÚBLICO EM CONTEXTO AUGI

Tese defendida em provas públicas para a obtenção do Grau de Doutora em Urbanismo no Curso de Doutoramento em Urbanismo, conferido pela Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, no dia 21 de Janeiro de 2022, perante o júri, com o Despacho Nº321/2021, de 16 de novembro de 2021, com a seguinte composição:

Presidente:

Prof. Doutor Mário Caneva Moutinho – Reitor da Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, ULHT;

Arguentes:

Prof. Doutor Fernando da Fonseca Cruz - Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias, ECATI/ULHT;

Prof^a. Doutora Fernanda Paula Oliveira – Universidade de Coimbra, FD/UC

Vogais:

Prof. Doutor José Diogo da Silva Mateus - Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias FCSEA/ULHT;

Prof. Doutor Mohammed Boubezari - Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias ECATI/ULHT;

Prof. Doutor Vicente del Rio – CalPoly Pomona;

Orientador:

Prof^a. Doutora Filipa A. G. S. Oliveira Antunes - Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias ECATI/ULHT;

Universidade Lusófona de Humanidades e Tecnologias

Escola de Comunicação, Arquitetura, Artes e Tecnologias da Informação

Departamento de Urbanismo

Lisboa

2022

EPIGRAFE

(...)“trata-se em última análise, do processo de “desenhar” sobre o desenhado, de construir sobre o construído, aceitando a organização do território por acumulação de intervenções e sobreposição de contributos”(...)

(Lamas, 1993:447)

DEDICATÓRIA

Ao meu marido que me apoiou e incentivou desde o primeiro momento me ajudou com a logística necessária para que eu pudesse avançar.

Aos meus pais que sempre me deram o apoio necessário e me incentivaram a prosseguir, foram os meus críticos e apoiantes durante este processo.

Às minhas filhas, que ficaram privadas da mãe muitas vezes, mas que espero sigam o exemplo.

À minha amiga Paula, pois sem ela não teria embarcado nesta aventura.

A todos os meus “auginianos” que, sem saberem, muito contribuíram para a elaboração desta pesquisa e, no fundo, é deles a minha reflexão e as minhas conclusões.

AGRADECIMENTOS

Ao Excelentíssimo Professor Reitor da Universidade Lusófona, Doutor Mário Moutinho

À Professora Doutora Filipa Antunes

Ao Professor Doutor Rogério Gomes

Ao Professor Doutor Manuel Serafim pela sua imensa disponibilidade

Aos meus colegas, pelo apoio que me foram dando ao longo do processo.

RESUMO

No caminho do êxodo rural ficou a necessidade de habitação nas cidades, nomeadamente em Lisboa e Porto. A falta de políticas públicas adequadas levou à criatividade e os parcelamentos ilegais foram a forma encontrada por muitos para resolver o problema da falta de habitação a preços acessíveis.

Pretende-se hoje, entender o fenómeno das Áreas Urbanas de Génese Ilegal do ponto de vista urbanístico, mas também social e económico, e fazer o seu enquadramento com as políticas públicas actuais, atendendo a que existe uma inversão da pirâmide demográfica em Portugal.

A questão dos loteamentos como forma de produzir urbes e os entraves que se colocam na transformação do espaço público, atendendo a que estes espaços foram a última preocupação de proprietários e municípios.

A importância do espaço público enquanto promotor da qualidade de vida e da atratividade dos locais e os mecanismos legais para a criação e requalificação dos espaços públicos existentes.

Palavras chave: Requalificação, espaço público, AUGI, políticas públicas

ABSTRACT

In the path of the rural exodus, there was the need for housing in the cities, namely in Lisbon and Porto. The lack of adequate public policies led to creativity and illegal division into plots were the way found by many to solve the problem of lack of affordable housing.

Today, we intend to understand the phenomenon of Urban Areas of Illegal Genesis from an urban but also social and economic point of view, and make it fit with current public policies, considering that there is an inversion of the demographic pyramid in Portugal.

The issue of allotment, as a way of producing cities and the obstacles that arise in the transformation of public space, given that these spaces were the last concern of owners and municipalities. The importance of public space as a promoter of the quality of life and the attractiveness of places and the legal mechanisms for the creation and requalification of existing public spaces.

Keywords: Requalification, public space, AUGI, public policies

Índice

1. Índice de abreviaturas.....	9
3. Índice de figuras.....	11
1. INTRODUÇÃO	14
1.1 Objetivos e questões	15
1.2 Metodologia	16
2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO	18
2.1 Conceito de AUGI	18
2.1.1 Políticas públicas de habitação económica	21
2.1.2 Como Surge o Fenómeno das AUGI?	33
2.1.3 Realidade Socioeconómica das AUGI hoje.....	36
2.2 Conceito de Espaço público.....	40
2.2.1 Valor Imobiliário dos espaços públicos	42
2.2.2 Indicadores e critérios de qualidade de espaço público	45
2.2.3 Os regulamentos Municipais e as consequências para o espaço público	47
2.2.3 Os desafios que se colocam às autarquias em relação ao espaço público	51
2.2.5. Caraterização do espaço público nas AUGI	57
2.2.6 O espaço público enquanto elemento de valorização das AUGI	63
2.3 Requalificação	63
2.3.1 Aplicabilidade da Requalificação nas AUGI	66
2.3.1.1 Em AUGIs reconvertidas através de loteamento.....	67
2.3.1.2 Em AUGI Reconvertidas ao abrigo do Decreto Lei nº 804/86.....	70
2.3.2 Pertinência da requalificação das AUGI face à situação demográfica em Portugal	71
3. ESTADO DA RECONVERSÃO DAS AUGI EM PORTUGAL	77
3.1 Breve descrição e ponto da situação	77
3.1.2 Augis na Área metropolitana de Lisboa.....	79
3.1.2.1 Conclusão sobre os Estado da Reversão da AML.....	98
4. CARATERIZAÇÃO DAS AUGI NO CONCELHO DE SINTRA	100

4.1 Estado das Reconversões das AUGI de Sintra.....	100
4.2 Situação geográfica e localização face aos aglomerados urbanos	106
4.2.1 AUGI inseridas nos aglomerados urbanos	107
4.2.2 AUGI isoladas em relação aos aglomerados urbanos.....	109
4.2.3 AUGI que se transformaram em localidades:	110
4.3.1 AUGI por Reconverter, motivos e desclassificação	112
4.3 Análise da Política de espaço público nas AUGI em Sintra	113
5. CASO DE ESTUDO	118
5.1 Relevância do estudo de caso no âmbito da investigação	118
5.2 Caraterização do território.....	119
5.2 Alteração socio-económica dos habitantes da AUGI.....	122
5.3 Análise do espaço público	122
5.4 Proposta de requalificação.....	124
5.4.1 Metodologia	124
5.4.2 Aplicação da metodologia	126
6. CONCLUSÃO	134
Bibliografia	138
Anexo I.....	142
Entrevista à Arq ^a Paula Cabral- Câmara Municipal de Cascais.....	142
Entrevista à Arq ^a Vanda Dâmaso- Câmara Municipal do Seixal.....	143

1. Índice de abreviaturas

AUGI- Área Urbana de Génese ilegal

CEDRU- Centro de Estudos e Desenvolvimento Regional e Urbano

CMS- Câmara Municipal de Sintra

DGMN- Direção Geral de Monumentos Nacionais

DGOTDU- Direção Geral do Ordenamento do Território

FFH- Fundo Fomento da Habitação

GESTUAL- Grupo de Estudos Socio-territoriais, Urbanos e de Ação Local

ICOMOS- Conselho Internacional de Monumentos e Sítios

ISCTE- Instituto Superior das Ciências do Trabalho e da Empresa

PDM- Plano Diretor Municipal

PMOT- Plano Municipal de Ordenamento do Território

RGEU- Regulamento Geral das Edificações Urbanas

RJIGT- Regime Jurídico DOS Instrumentos de Gestão Territorial

RJRU- Regime Jurídico da reabilitação Urbana

RUES- Regulamento de Urbanização e Edificação

RMRAUGI- Regulamento Municipal de Reconversão das AUGI

2. Índice de Tabelas

Tabela 1- Fogos construídos entre 1928 e 1935 em Portugal	22
Tabela 2- Fogos construídos entre 1935 e 1945 em Lisboa	26
Tabela 3- Fogos construídos entre 1935 e 1945 no Porto	26
Tabela 4- Quadro com a totalidade de habitação social construída de 1940 a 1965 em Portugal por distrito	29
Tabela 5- áreas de cedência para habitação	114
Tabela 6-área de cedência para comércio e serviços.....	115
Tabela 7-áreas de cedência para indústria.....	116

3. Índice de figuras

Figura 1- Relação entre os conceitos e o objeto.....	17
Figura 2- Planta das expropriações entre 1938 e 1946	21
Figura 3- Plano do Bairro das Terras do Forno	24
Figura 4 - Bairro da Quinta da Calçada	25
Figura 5-Casas desmontáveis, Bairro das Furnas.....	25
Figura 6- Localização na cidade do Porto dos bairros económicos por época1900-1965	28
Figura 7- Localização dos novos bairros do Plano de Melhoramentos do Porto.....	30
Figura 8 - Placar da CM Loures.....	35
Figura 9- Serra de Casal de Cambra e Belas Clube de Campo.....	38
Figura 10-Bairro da Xetaria	39
Figura 11- Comparação dos resultados da Avaliação do espaço público em três locais .	44
Figura 12- Preço médio por m2 dos imóveis por localização.....	45
Figura 13- Gráfico comparativo das áreas de cedência para equipamentos e espaços verdes de utilização coletiva por município	47
Figura 14- Áreas de cedencia por município em 2018.....	49
Figura 15- Gráfico do valor da compensação urbanística por 100m2 de área bruta de construção.	50
Figura 16- Exemplo de ocupação de território por loteamentos sem planeamento- Ericeira	55
Figura 17 e Figura 18- Delimitação e PU da Lagoa de Albufeira, Sesimbra	59
Figura 19- Gráfico das áreas cedidas para espaço público de Odivelas.....	60
Figura 20- Nº de AUGI que pagam compensação por município.....	60
Figura 21- Arruamento do Bairro da Serra da Silveira, Sintra.....	61
Figura 22- Ligação entre bairros em Fernão Ferro, Seixal.....	61
Figura 23- Percentagem de carência de espaço público sentidas pela população.	62
Figura 24- Zonamento do Plano Geral de Urbanização de Casal de Cambra	70
Figura 25- Pirâmide Demográfica em 1960	71
Figura 26- Pirâmide Demográfica em 2011	72
Figura 27- variação de população por concelho na AML.....	74
Figura 28- Gráfico da população residente por região.....	75

Figura 29- Gráfico das projeções da população residente em Portugal 1991-2080	75
Figura 30- AUGI no Concelho de Alcochete	79
Figura 31- Mapa das AUGI do Concelho de Almada	80
Figura 32- Mapa da ocupação clandestina da Amadora	81
Figura 33- Situação da reconversão das AUGI do Barreiro	82
Figura 34- Mapa das AUGI do Concelho de Cascais	83
Figura 35- Mapa das AUGI do Concelho de Lisboa	84
Figura 36- Mapa da ARU de Santa Clara- zonas verdes e equipamentos previstos	85
Figura 37- Mapa das AUGI do Concelho de Loures	86
Figura 38- Mapa das AUGI do Concelho de Mafra	87
Figura 39- Mapa das AUGI do Concelho da Moita	88
Figura 40- Mapa das AUGI do Concelho do Montijo	89
Figura 41- Mapa das AUGI do Concelho do Montijo	89
Figura 42- Mapa das AUGI no Concelho de Odivelas	90
Figura 43- Mapa das AUGI no Concelho de Oeiras	91
Figura 44- Mapa das AUGI do Concelho de Palmela	92
Figura 45- Mapa das áreas reconvertidas do Concelho do Seixal	93
Figura 46- Mapa das AUGI no Concelho de Sesimbra	94
Figura 47- Mapa das AUGI no Concelho de Setúbal	95
Figura 48- carta Temática das AUGI do Concelho de Sintra	96
Figura 49- Mapa das AUGI de Vila Franca de Xira	97
Figura 50- Estado da reconversão das AUGI na AML	98
Figura 51- Perspetiva de reconversão das AUGI	103
Figura 52- Estado da execução das Infraestruturas do Concelho de Sintra- Agosto 2018	104
Figura 53- Gráfico da reconversão das AUGI em Sintra	105
Figura 54- Localização das AUGI Cerrado Novo e Xetaria	107
Figura 55- Agualva e AUGI Tapada de Colaride, Bairro de Colaride e Grajal	107
Figura 56- Casal de Cambra, Serra da Helena e Olival Santíssimo	108
Figura 57- Bairro da Bela Vista	109
Figura 58- Alto do Forte	109
Figura 59- Gráfico do número de fogos existentes e previstos nas AUGI isoladas	110
Figura 60- Espaço verde na AUGI de Serra de Casal de Cambra	111
Figura 61- Plano de Recuperação do Bairro da Xetaria	120
Figura 62- Localização do bairro da Xetaria	121
Figura 63- imóvel em venda no Bairro da Xetaria desde 2018	122

Figura 64- Exemplo de casas devolutas no Bairro da Xetaria	122
Figura 65- Imagem do espaço verde confinante à AUGI da Xetaria	124
Figura 66- Levantamento das construções em ruínas ou devolutos	127
Figura 67- Levantamento das construções não licenciáveis	128
Figura 68- Levantamento dos lotes não construídos	129
Figura 69- Localização proposta dos espaços verdes	131

1. INTRODUÇÃO

O presente documento surge da necessidade de compreender os motivos que levam à incapacidade das autarquias de dotar de espaços públicos, com qualidade, nas Áreas Urbanas de Génese Ilegal, vulgo AUGI. Conhecer de forma aprofundada o fenómeno do aparecimento do loteamento clandestino¹ e os seus efeitos sobre o território, as políticas públicas que levaram ao estado atual das áreas clandestinas, a incapacidade de promover qualidade de vida a estas populações torna-se uma necessidade premente quando se lida diariamente com a realidade vivida na primeira pessoa pelos habitantes das áreas urbanas de génese ilegal.

Conjuntamente com a compreensão do fenómeno surge também a inquietação relativa às questões sociais subjacentes e respetivas alterações de paradigma que têm vindo a ocorrer, uma vez que, se à data do aparecimento das AUGI existia falta de habitação (Teixeira, 1992) (Nunes, 2013), hoje existem habitações em excesso, pelo que a sua função alterou-se e, atendendo a uma clara tendência de diminuição demográfica, é pertinente questionar a validade da regularização destes territórios, nos moldes em que tem vindo a ser efetuada, e atendendo às suas características físicas e urbanísticas.

Há a considerar que cada família toma opções perante o património que possui e aquele que pode ou pretende vir a possuir, consoante o mercado de habitação e o poder de compra, os seus anseios em relação ao estatuto que pretendem ter face ao seus pares e às suas raízes e integração numa determinada comunidade (Ferreira M. J., 2010, p. 19).

Na mesma linha de pensamento, as questões da conjuntura económica determinam frequentemente as opções, não só das famílias, mas também das políticas públicas, em caminhos diversos. Durante as décadas de 60, 70, 80 e 90 do século XX, o aumento demográfico das cidades (em detrimento da zona rural) perspetivou o crescimento económico e a expansão dos núcleos urbanos. A contração registada nos últimos anos quer em termos demográficos, quer económicos, obrigou as autarquias a repensar a dimensão dos aglomerados urbanos, o que representam em termos de manutenção de infraestruturas, voltando-se para o interior das cidades, apostando na recuperação e reabilitação em vez de investir na criação de mais infraestruturas (Lamas J. M., 2010, p. 417).

No meio deste processo encontram-se as AUGI que começaram a ser infraestruturadas há 30 anos, nalguns casos já são partes de cidade, noutros permanecem

¹Divisão da propriedade em parcelas sem o correspondente licenciamento. A obrigatoriedade do licenciamento de loteamento surge com o Decreto Lei 46673 de 1965.

manchas urbanas afastadas das povoações, com condições de acesso e de infraestruturação difíceis pela distância e orografia.

Neste momento, grande parte das AUGI em Portugal já se encontram infraestruturadas ou têm pelo menos a situação fundiária resolvida, no entanto, verifica-se que, numa percentagem elevada, o processo limitou-se à divisão da propriedade sem acautelar a qualidade de vida dos residentes após a construção das infraestruturas básicas. As infraestruturas que foram porventura a parte mais premente e onerosa do processo, foram o ponto fulcral para a maior parte das Câmaras, esquecendo-se que, depois de os residentes terem as necessidades básicas satisfeitas, seria necessário dotar de atratividade estes locais. (Chula, 2014)

Caso estes locais não venham a sofrer intervenção, arriscam-se seriamente ao abandono, pois não são bairros atrativos para a maioria das pessoas, nem sequer para os descendentes dos proprietários originais. Por um lado, porque grande parte destes terrenos têm uma conotação pejorativa, representam muito esforço e muito dinheiro despendido pelos próprios ou pelos seus ascendentes, por outro lado, porque não é fácil transacionar estes terrenos quando as construções existentes são de muito fraca qualidade construtiva e arquitetónica, urbanisticamente as ruas têm características de “cidade nova” porque por norma têm um traçado geométrico, não orgânico, mas em termos de dimensões, assemelham-se aos centros históricos: ruas estreitas, sem passeio ou com passeios reduzidos, sem estacionamento público, nem jardins nem qualquer equipamento. (Chula, 2014)

1.1 Objetivos e questões

As AUGI de uma forma geral, aquando da sua construção, situavam-se longe dos aglomerados urbanos, mas com a expansão urbana ocorrida no final do século XX e primeira década do século XXI, estão neste momento frequentemente integradas nas localidades e só se distinguem pelas características urbanísticas que lhe foram concedidas pela sua génese.

Que consequências têm as políticas das Câmaras Municipais no espaço público nas AUGI?

Pretende-se com o presente trabalho de investigação reconhecer os elementos positivos e negativos comuns nas AUGI relativamente ao espaço público e avaliar de que forma as políticas públicas, relativas ao espaço público, tenderam a uniformizar o território ou se, pelo contrário, levaram a assimetrias na ocupação do território e guetização. Partindo da análise da Lei AUGI e as diferentes formas de interpretação que teve por parte dos municípios ao longo das últimas duas décadas, pretende-se analisar os resultados e as consequências dessas políticas municipais.

Atendendo à alteração do paradigma habitacional em Portugal e à inversão da pirâmide demográfica que futuro podem ter estes territórios?

Propõe-se fazer uma análise às alterações demográficas e do mercado habitacional que, em determinado momento, justificaram o aparecimento e crescimento das AUGI e questionar a sua validade hoje em dia, atendendo à inversão da pirâmide demográfica.

Uma alteração de legislação sobre a forma de reconversão das AUGI será profícua para a requalificação das AUGI?

Pretende-se analisar a forma jurídico-administrativa de regularização destas áreas, as consequências desta forma de intervenção no território e perspetivar outras abordagens no sentido de dotar o espaço público de maior qualidade e consequentemente validar o esforço financeiro já efetuado pelos particulares e autarquias.

Utilizando um caso de estudo pretende-se definir estratégias de qualificação do espaço público que conduzam a uma validação do investimento efetuado atendendo às tendências demográficas.

1.2 Metodologia

A metodologia utilizada na presente investigação é hipotético-dedutiva. É efetuada análise a fontes documentais diversas, sejam teses, livros, artigos científicos, que permitem estudar a evolução do tema ao longo do tempo e estabelecer premissas na linha de investigação. É também analisada a legislação ao longo do tempo, desde o início do século até aos dias de hoje como forma de compreender o fenómeno do aparecimento das Áreas Urbanas de Génese Ilegal, regulamentos camarários e diretivas várias e dados estatísticos que levam a estabelecer padrões de atuação e permitem a análise dos respetivos resultados. É utilizado o estudo de um caso para testar e validar as hipóteses.

O caso a estudar será o da AUGI denominada Xetaria, sito na freguesia de Belas, no Concelho de Sintra.

A escolha deste caso prende-se com a localização e características físicas do bairro e o estado de desenvolvimento da reconversão urbanística.

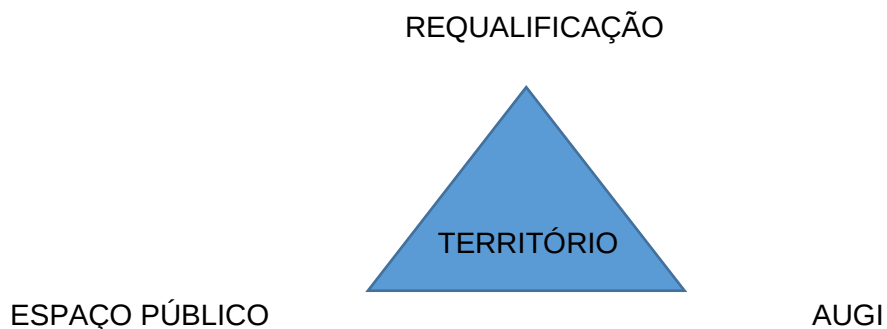


Figura 1- Relação entre os conceitos e o objeto

Fonte: Produção Própria

A abordagem ao tema será efetuada primeiramente através de uma análise às AUGI existentes no País e mais especificamente na Área Metropolitana de Lisboa quer em relação à sua dimensão e densidade habitacional quer à forma de reconversão e política adotada pelas autarquias relativamente ao espaço público. Será depois abordado especificamente a política seguida e o estado de reconversão das AUGI no Concelho de Sintra e o espaço público nas AUGI deste Concelho, incidindo de forma mais específica na AUGI denominada Xetaria.

2. ENQUADRAMENTO TEÓRICO

2.1 Conceito de AUGI

A Área Urbana de Génese Ilegal, vulgo AUGI, é uma denominação que surge aquando da elaboração da Lei nº 91/95 como forma de denominar as áreas parceladas e construídas clandestinamente. À época os bairros clandestinos eram um flagelo urbanístico e de alguma forma quis o legislador dar um enquadramento diferente do termo comum e pejorativo de “clandestinos”.

De acordo com a definição dada pelo INE “Pode definir-se como fogos clandestinos, todos aqueles que são construídos sem que tenha sido concedida uma licença de construção por parte da autarquia respectiva”.

Na definição constante do diploma refere:

“ 2 - Consideram-se AUGI os prédios ou conjuntos de prédios contíguos que, sem a competente licença de loteamento, quando legalmente exigida, tenham sido objeto de operações físicas de parcelamento destinadas à construção até à data da entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 400/84, de 31 de Dezembro, e que, nos respetivos planos municipais de ordenamento do território (PMOT), estejam classificadas como espaço urbano ou urbanizável, sem prejuízo do disposto no artigo 5.º.

3 - São ainda considerados AUGI os prédios ou conjuntos de prédios parcelados anteriormente à entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 46673, de 29 de novembro de 1965, quando predominantemente ocupados por construções não licenciadas.

Assim as áreas urbanas de génese ilegal podem ser de origem diversa, mas tendo como base, no caso indicado no nº 2 do art.º 1º do Decreto Lei nº 91/95, áreas loteadas ilegalmente. Estas áreas, na sua génese, caracterizam-se frequentemente por terem sido inicialmente parceladas em “quintinhas” de 5000m² utilizando a Portaria nº 202/70, de 21 de abril que fixa a parcela mínima de cultura permitindo assim parcelar terrenos rústicos em parcelas de 5000m². (Fadigas, 2008, p. 57). Estavam assim estabelecidos os quarteirões. Entre cada parcela destas era considerada uma faixa de “espaço público”, uma serventia, quase sempre de reduzidas dimensões, que permitia o acesso aos “lotes”. Quando foram elaborados os planos de urbanização e os loteamentos destas áreas, veio a verificar-se que estas faixas de espaço público eram frequentemente manifestamente insuficientes em termos de largura, o que obrigou à diminuição dos “lotes” particulares. Este processo nem sempre foi

pacífico uma vez que frequentemente os terrenos já possuíam construções, muros e logradouros arranjados, que foram cortados para dar lugar ao passeio. Os proprietários não viram com bons olhos a cedência do que é seu, para o bem de todos, conforme fica bem patente num parecer da procuradoria da justiça datado de 1998 elaborado com base num estudo efetuado a partir das queixas recebidas.

São ainda considerados como AUGI os prédios ou conjuntos de prédios, entenda-se terrenos em metros quadrados que, embora parcelados anteriormente a 1965 e mesmo que sejam servidos por arruamento público, constituam um conjunto de construções clandestinas.

O diploma não faz referência à propriedade do terreno em relação à propriedade das construções. Houve situações de apropriação de terrenos particulares onde terceiros construíram as suas casas (por exemplo a Cova da Moura, Amadora) mas, de uma forma geral, nestes bairros clandestinos as habitações foram construídas em terrenos do qual os proprietários possuíam uma parte (avos), ao contrário do que aconteceu e acontece noutros países, por exemplo as “bidonville” de Paris, ou as favelas no Brasil. Mesmo aqui em Portugal temos os casos das ilhas da Culatra e ilha do Farol, no Algarve, em que as construções foram erigidas em domínio público marítimo, logo insuscetível de ser apropriado (por usucapião ou outro) e, portanto, não constituindo um prédio fracionável, logo excluídas do conceito de AUGI.

Importante registar que no próprio Decreto-Lei nº 91/95 é definido no seu artigo 1º que a AUGI, para poder utilizar a lei, tem de estar delimitada e que a responsabilidade desta delimitação e da modalidade de reconversão é da Câmara Municipal. A redação deste artigo sofreu várias redações nas sucessivas alterações à lei sendo que na primeira versão concedia 180 dias às Câmaras Municipais para o executarem. Na segunda versão (Lei n.º 165/99, de 14/09) surge a possibilidade de a delimitação ser efetuada a requerimento dos interessados com a possibilidade de alteração da delimitação até à convocação da assembleia constitutiva da administração conjunta. Esta redação do artigo mantém-se até à última versão (Lei nº 70/2015, de 16/07) onde é acrescentado que a modalidade de reconversão pode também ser alterada a todo o tempo através de requerimento do interessado.

A definição de reconversão não é clara no diploma, mas é pertinente para o presente trabalho uma vez que é um termo utilizado conjuntamente com a renovação urbana e a requalificação, mas que neste caso diz-nos a prática que está mais ligado à regularização fundiária através da divisão dos terrenos em compropriedade que propriamente à alteração e qualificação do espaço público.

De acordo com a anterior Lei dos Solos (Decreto-Lei n.º 794/76, de 5 de Novembro) “Poderão ser declaradas áreas críticas de recuperação e reconversão urbanística aquelas em

que a falta ou insuficiência de infraestruturas urbanísticas, de equipamento social, de áreas livres e espaços verdes, ou as deficiências dos edifícios existentes, no que se refere a condições de solidez, segurança ou salubridade, atinjam uma gravidade tal que só a intervenção da Administração, através de providências expeditas, permita obviar, eficazmente, aos inconvenientes e perigos inerentes às mencionadas situações.” Ou seja, a noção de reconversão urbanística remete para alteração do espaço público com vista a garantir as infraestruturas, espaço verde e equipamento com qualidade. A Lei n.º 31/2014 vem revogar a anterior lei dos solos e não tem no seu texto a noção de reconversão exceto no que se refere às AUGI, logo no art.º 2º, onde indica ser uma das finalidades da política pública de ordenamento ,

“m) Regenerar o território, promovendo a requalificação de áreas degradadas e a reconversão de áreas urbanas de génese ilegal;”

No entanto o art.º 61º define as noções de regeneração e reabilitação sem fazer qualquer referência à reconversão, indicando que a reabilitação visa a valorização do território através de obras no edificado, das infraestruturas, dos serviços de suporte e dos sistemas naturais e a regeneração é uma forma combinada de ações de reabilitação e revitalização económica, social, cultural com vista ao reforço da coesão social e potencial do território.

Uma análise rápida pelo conceito AUGI permite de imediato concluir que existem gritantes diferenças entre as AUGI quer em termos de dimensão, topografia, localização face aos centros urbanos e, inclusivamente, em relação à própria génese (habitação própria, segunda habitação, terreno em metros quadrados ou em propriedade). Conforme evidenciado pelo Dr. João Ferrão (Ferrão, 2009) na Conferencia que decorreu em Cascais em março de 2009, as AUGI têm cinco dimensões que lhes conferem unidade. A primeira e mais frequente, prende-se com a divisão fundiária e regularização da propriedade, a organização em administração conjunta ou associação de moradores que confere um sentido de unidade, a infraestruturização básica e promoção da qualidade de vida, a requalificação ambiental e socio-urbanística que permita uma resposta adequada à vivência atual, a integração destes bairros na urbe envolvente do ponto de vista físico, paisagístico, funcional e social.

Conclui-se que o conceito de AUGI definido na lei é muito abrangente pois estas áreas delimitadas são territorialmente muito diferentes, quer em termos de localização face aos meios urbanos, quer em relação à sua origem. Possuem características comuns que levaram à tipificação do território e delimitação destas áreas para que pudessem ter um tratamento diferenciado, defendido na Lei AUGI.

2.1.1 Políticas públicas de habitação económica

A evolução do território está diretamente ligada às condições económicas e sociais, mas também às políticas e atos administrativos (Fadigas, 2008). Desta forma, não é possível isolar acontecimentos pois o território evolui de forma diretamente relacionada com as necessidades humanas e estas dependem e atuam de acordo com as situações económicas, sociais e políticas. As políticas públicas são implementadas como forma de condicionar ou direcionar a população mediante as necessidades dessa mesma população.

Não obstante o esforço efetuado nos anos 30 do século XX no sentido de criar habitação social, bairros económicos e bairros para pessoas pobres, utilizando áreas expropriadas, a concretização destes fogos necessários a albergar as famílias migrantes, não estavam concretizados, nem acessíveis, a esta camada de população de fracos recursos. A habitação que existia só era acessível a uma população de classe média alta e alta uma vez que os terrenos expropriados eram alvo de planos de urbanização e eram vendidos em lotes aos empreiteiros por quantias avultadas, permitindo assim à Câmara Municipal encaixar valores que equilibravam as finanças da autarquia. Os empreiteiros por sua vez construíam prédios de rendimento que alugavam ou vendiam. Este negócio permitiu ao estado encaixar quantias generosas que serviram para financiar as obras de urbanização em toda a cidade de Lisboa (Almeida, 1996:184).

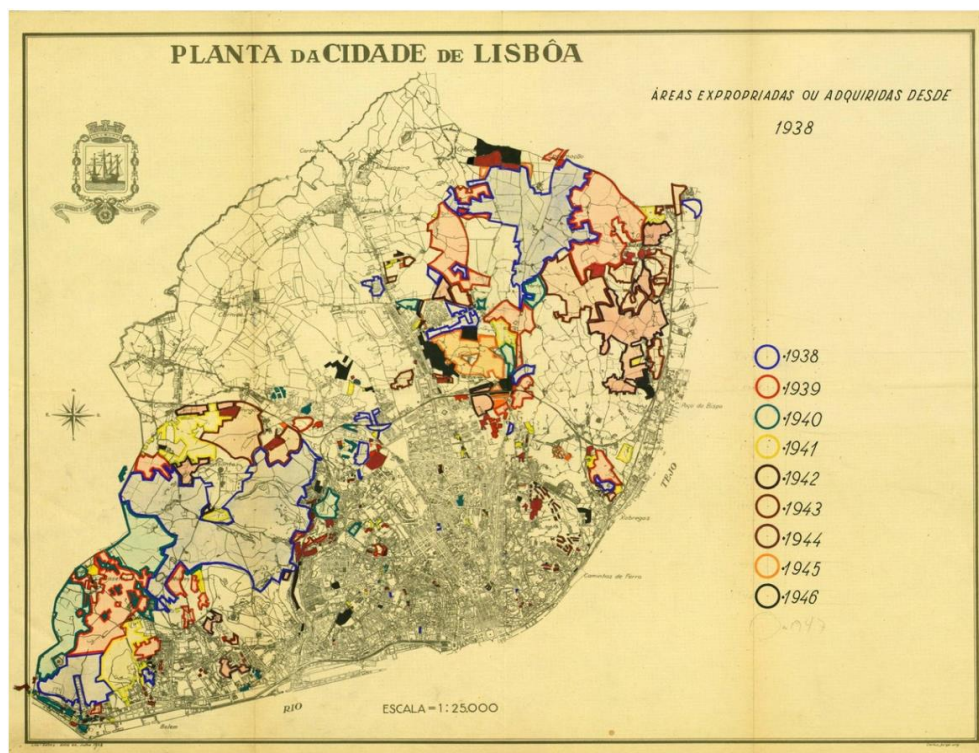


Figura 2- Planta das expropriações entre 1938 e 1946

Fonte: <http://paixaoporlisboa.blogs.sapo.pt> consultado em 04/10/2017

As políticas de Habitação Social tiveram várias fases sendo que a primeira remonta ao início do século XX como consequência dos primeiros movimentos operários que se tinham começado a desenvolver em meados do séc. XIX. Tanto em Lisboa como no Porto foram surgindo as primeiras iniciativas de habitação social na sequência da promulgação do Decreto n.º 16.055, de 22/10/1928, que reconhece a enorme carência de habitações que se sentia principalmente em Lisboa e Porto e que “seriam indispensáveis algumas dezenas de milhar de habitações modernas para as classes mais modestas”. O Diploma vem retomar o diploma nº 4137 de 24/04/1918 e apresenta as características e as regras para a construção destas habitações e quem são os particulares e grupos de pessoas que podem construir e aceder a estas habitações. As habitações caracterizam-se por serem moradias unifamiliares. O diploma estabelece igualmente as regras para a expropriação do terreno para a construção das habitações. De salientar que as entidades que podem proceder à expropriação são as Câmaras Municipais e o Ministério do Comércio e Comunicações, se for por promoção do Estado. As entidades construtoras podem requerer à Câmara Municipal a expropriação. Neste diploma são também introduzidas algumas vantagens em termos fiscais atribuídas às habitações construídas nos 10 anos subsequentes à data da publicação do diploma. Apesar dos incentivos, apenas umas centenas de habitações foram construídas entre 1928 e 36. Segundo Manuel Teixeira apenas 289 habitações teriam sido construídas no período entre 1930 e 1936 (Teixeira, 1992), no entanto através dos documentos existentes na Direção Geral dos Monumentos Nacionais verifica-se que no total, 902 fogos foram construídos, distribuídos por 5 bairros de Lisboa e Porto.

Cidade	Bairro	ano	fogos
Porto	Bairro Sidónio Pais (Arrábida)	1930	100
Lisboa	Bairro Novo da Ajuda	1934	265
	Bairro do Arco do Cego	1935	481
Porto	Bairro do Ilhéu	1935	54
	Bairro das Codominhas	1935	102
Total			902

Tabela 1- Fogos construídos entre 1928 e 1935 em Portugal

Fonte: produção própria com base nos documentos da DGMN

A fraca resposta aos incentivos fiscais que representava este diploma prende-se por um lado, com a falta de terrenos urbanizados, por outro por os incentivos não compensarem o baixo lucro que se podia obter com a construção de habitação a custos controlados. Assim,

a necessidade de habitação social manteve-se e as medidas deste diploma não foram suficientes pelo que, 5 anos depois, será promulgado o Decreto n.º 23.052, de 23 de Setembro de 1933, que traz novos incentivos fiscais para a construção de casas económicas e muda o enfoque da responsabilidade da promoção da habitação das Câmaras Municipais para o Governo “em colaboração com as Câmaras Municipais, corporações administrativas e organismos do Estado”. Verifica-se que este diploma estabelece a construção de “moradias de família com quintal” e não habitação coletiva traduzindo uma posição política onde cada família deveria ser possuidora de uma casa e ao mesmo tempo evitava as concentrações de trabalhadores em prédios de habitação coletiva que o regime considerava perigoso. A tipologia de moradia com quintal reproduz um modelo de vivência rural, ligado a uma agricultura de subsistência e refletem a ideologia em que a família é um dos pilares do Estado Novo.

Para a construção destes bairros seria de utilizar preferencialmente terrenos cuja propriedade fosse camarária, caso os terrenos escolhidos fossem privados, competia à Câmara Municipal proceder à expropriação. No Porto os mecanismos de expropriação raramente são usados e os bairros construídos foram principalmente em terrenos do estado para não afrontar os proprietários urbanos. (Almeida, 2011)

Foram então criados 6 bairros em Lisboa: Bairro Social do Arco do Cego, 1º bairro social de Lisboa, projetado em 1919 e apenas concluído em 1935, destinou-se a albergar principalmente funcionários públicos, o bairro das Furnas datada de 1933 e terminado em 1946, o Bairro da Ajuda concluído em 1934, o Bairro social da Madre de Deus, projetado em 1938 e construído em 1944, Bairro do Alvito construído em 1937, sob projeto de Paulino Montez e adquirido pela Caixa de Socorros e Reformas dos Operários Assalariados da CML, Bairro da Encarnação, construído em 1938 e bairro das Terras do Forno (bairro de Belém) construído em 1938, caracteriza-se por ser destinado a pessoas mais humildes, apenas com um piso e logradouro muito reduzido (ver figura 3).

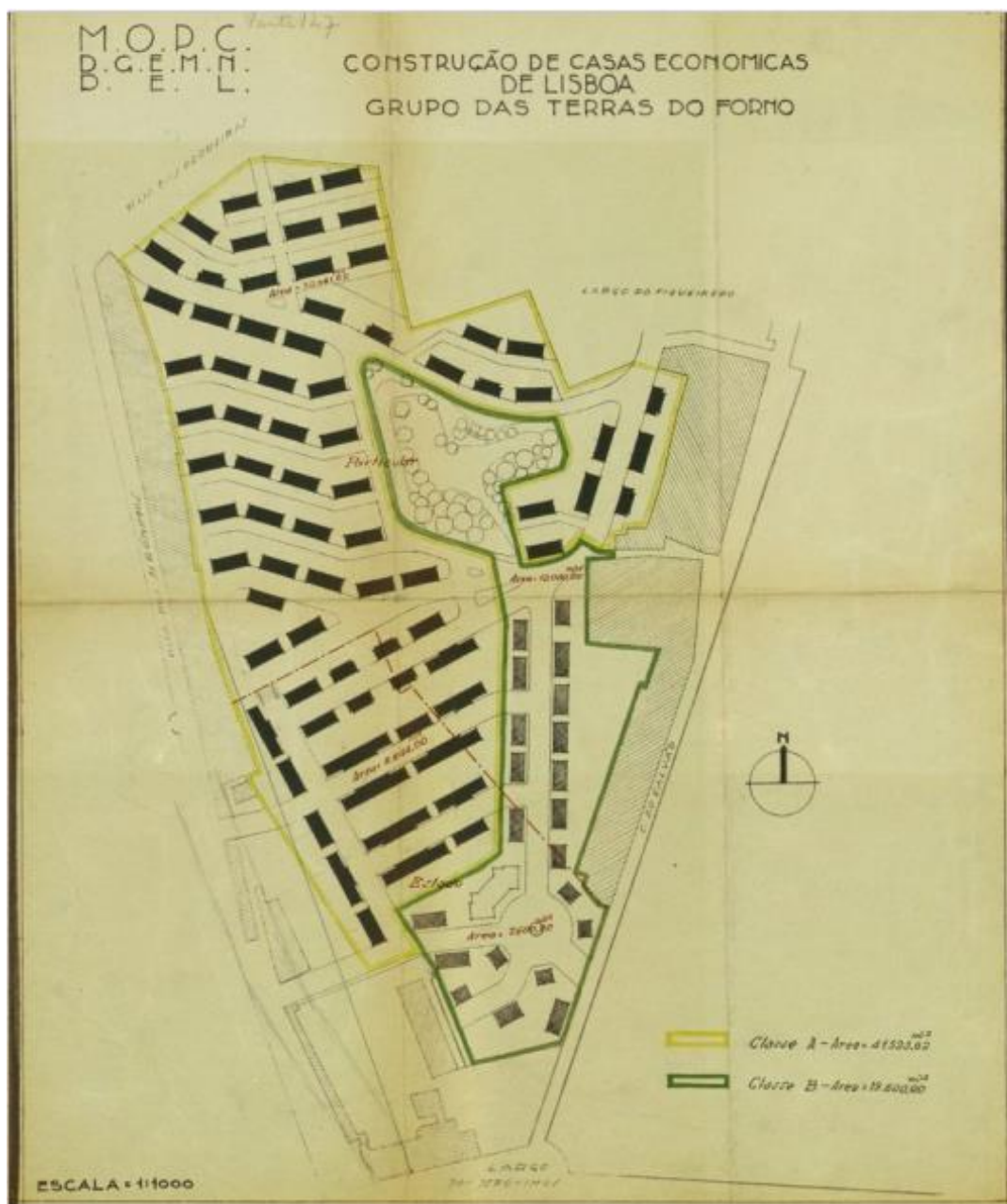


Figura 3- Plano do Bairro das Terras do Forno

Fonte: <http://paixaoporlisboa.blogs.sapo.pt> consultado em 04/10/2017

Na sequência destas iniciativas, é publicado o Decreto-Lei n.º 28912, de agosto de 1938, que prevê a construção de mais 2000 casas económicas e 1000 casas desmontáveis, destinadas a realojamento de pessoas com menos de 40 anos que residiam em barracas. Deste diploma, apenas aplicável a Lisboa, nascem três bairros: Bairro das Furnas, Bairro da Boavista e Quinta da Calçada. Estas moradias são em banda e de área menor e têm como característica as casas serem desmontáveis, estando previsto serem exclusivamente para

arrendamento, incluindo mobília, água e eletricidade e de carácter temporário, prevendo-se serem desmontadas quando existisse disponibilidade de alojamento mais condigno.

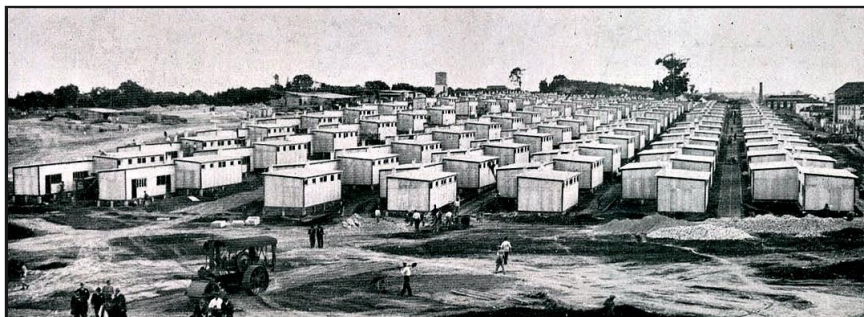


Figura 4 - Bairro da Quinta da Calçada

Fonte: Arquivo Municipal de Lisboa



Figura 5-Casas desmontáveis, Bairro das Furnas

Fonte: Arquivo Municipal de Lisboa

No total, em Lisboa, foram construídas 809 casas económicas e 1268 casas desmontáveis entre 1935 e 1945 com base no Decreto nº 23.052, de 23 de setembro de 1933 e no Decreto-Lei nº 28912, de agosto de 1938. Se tivermos em conta os censos de 1940, os dados revelam que o número de famílias era bastante superior ao nº de fogos (156371 fogos para 170560 famílias) revelando cerca de 14000 famílias a residir na cidade de Lisboa, em situação de fogos superlotados ou sem habitação condigna.

Pode-se concluir que as cerca de 2000 das habitações sociais erigidas nesta década são manifestamente insuficientes para a procura.

Distrito	Bairro	Ano	económicas	desmontáveis
Lisboa	Bairro do Alvito	1937	40	
	Bairro do Alto da Ajuda	1937	271	
	Bairro do Alto da Serafina	1938	56	
	Bairro da Quinta da Calçada	1938		500
	Bairro das Terras do Forno	1938	196	
	Bairro da Boavista	1940		488
	Bairro da Calçada dos Mestres	1944	246	
	Bairro das Furnas	1946		280
	total		809	1268

Tabela 2- Fogos construídos entre 1935 e 1945 em Lisboa

Fonte: Produção própria com base nos documentos da DGMN

No Porto, existe uma tomada de consciência em 1934 sobre a situação da salubridade das habitações a partir de um relatório de Azeredo Antas que conclui que existia a necessidade de construção de 16 000 novas habitações. Ao contrário do que indicava a legislação existente (moradias unifamiliares nas zonas de expansão das cidades) a proposta seria a demolição das ilhas e construção de edifícios de habitação coletiva, bem no centro da cidade.

Distrito	Bairro	Ano	económicas	desmontáveis	Coletivas
Porto	Amial	1938	308		
	Azenha	1938	114		
	Paranhos	1939	180		
	Ramalde	1939	148		
	Costa Cabral	1942	240		
	S. Roque da Lameira	1942	234		
	S. João de Deus	1944		144	562
	total		1224	144	562

Tabela 3- Fogos construídos entre 1935 e 1945 no Porto

Fonte: Produção própria com base nos documentos da DGMN

A autarquia construiu entre 1935 e 1945, um conjunto de 7 bairros camarários num total de 1224 fogos, seguindo a política imposta pela legislação. Foi também construído pela Câmara Municipal o primeiro bloco de habitação social coletiva em 1940 contrariando a política preconizada pelo Estado, a quem não convinha a habitação coletiva. No total, entre 1940 e 1956 construíram-se 1094 habitações. Ainda assim, na década de 30 a 40 no Porto foram construídas menos de 2/3 das casas indispensáveis para fazer face ao aumento da população (Resende, 1952).

Entre 1935 e 1950 foram construídos pelo Estado na Cidade do Porto 12 bairros de casas económicas: Ilhéu (1935), Condominhas (1936), Amial (1938 - 1ª fase), Azenha (1939/1941 - 1ª e 2ª fases), Paranhos (1939/1941 - 1ª e 2ª fases), Ramalde (1939/1941 - 1ª e 2ª fases), Costa Cabral (1942), S. Roque da Lameira (1942/1948) e Gomes da Costa (1950) a que correspondiam 1662 habitações, estratificadas por preço de renda de acordo com o rendimento dos habitantes e de acordo com a sua localização em relação aos bairros mais nobres (Cordeiro, 2000).

Não só em Lisboa e Porto foram construídos bairros de habitações económicas nos concelhos de Braga, Bragança, Guimarães, Olhão, Portimão, S. João da Madeira, Viana do Castelo e Vila Viçosa também foram construídos através do programa de casas económicas 2718 fogos entre 1933 e 1940 (Cordeiro, 2000) (Basto, 2008).

A publicação do Decreto-Lei nº 33921 de 5 de setembro de 1944, vem obrigar as Câmaras Municipais a proceder a Planos de Urbanização para expansão das suas zonas urbanas. No entanto, as Câmaras não dispunham de técnicos com habilitações, ou não os tinha em número suficiente, para executar planos de urbanização que regulasse a expansão urbana. Em 1944, de acordo com os dados existentes na Ordem dos Arquitetos, existiam em Portugal, 83 arquitetos, o que era manifestamente insuficiente para as 308 Câmaras Municipais do País. A execução dos planos de urbanização era lenta e muito burocrática e não conseguia responder em tempo útil às necessidades da população. Apesar disso, dois anos depois da entrada em vigor encontravam-se em elaboração centenas de planos de urbanização, de acordo com o preâmbulo do Decreto-Lei nº 35931 de 04/11/1946.

Em 6 abril de 1945, a publicação do Decreto-Lei n.º 34486 vem reforçar a obrigatoriedade de construção de habitação social em todo o país, neste diploma através das misericórdias, previa a construção de mais 5000 casas “para pessoas pobres”. Este diploma deu origem a 57 bairros, especialmente no Norte e Centro num total de 3304 fogos.

O preâmbulo do Decreto-Lei n.º 33278/1943 de 24/11 exalta o grande empreendimento e sucesso das políticas de casas económicas e autoriza a construção nos

Concelhos de Lisboa, Porto, Coimbra e Almada de mais 4000 casas económicas e reconhecendo “a função de grande interesse social que têm desempenhado as primeiras 1000 casas desmontáveis construídas em Lisboa”, prevê a construção de mais 1000 casas desmontáveis em Lisboa a Porto.

O Bairro da Corujeira (atual S. Vicente Paulo) no Porto com uma previsão de 148 moradias desmontáveis vem a beneficiar da alteração produzida pelo Decreto Lei nº 34486/1945 que indica no seu preâmbulo o desaparecimento da terminologia “casas desmontáveis” embora “esta quebra de terminologia oficial não resulta de uma quebra do princípio fundamental de que a ocupação destas casas deverá ter carácter transitório (...) as casas para famílias pobres desempenham efetivamente a função de transição para aquelas habitações definitivas”. Este diploma estabelece o aumento de mais 5000 casas para famílias pobres, destas apenas 392 foram construídas no Porto. (Cardoso V. , 2011, p. 524)

Nas décadas de 40 a 60 foram construídos mais 27 bairros no Distrito de Lisboa, sendo quatro nos arredores (Concelhos de Sintra, Mafra e Cascais) e 45 no Distrito do Porto, sendo seis nos arredores da cidade (Gaia, Póvoa do Varzim, Vila do Conde, Matosinhos e Amarante). Nestes bairros estão incluídos os bairros de pescadores construídos nas décadas de 50 e 60. Os bairros para pescadores não sendo, de forma geral, muito expressivos em número de fogos representam, no país inteiro, 1512 casas num total de 27 bairros.

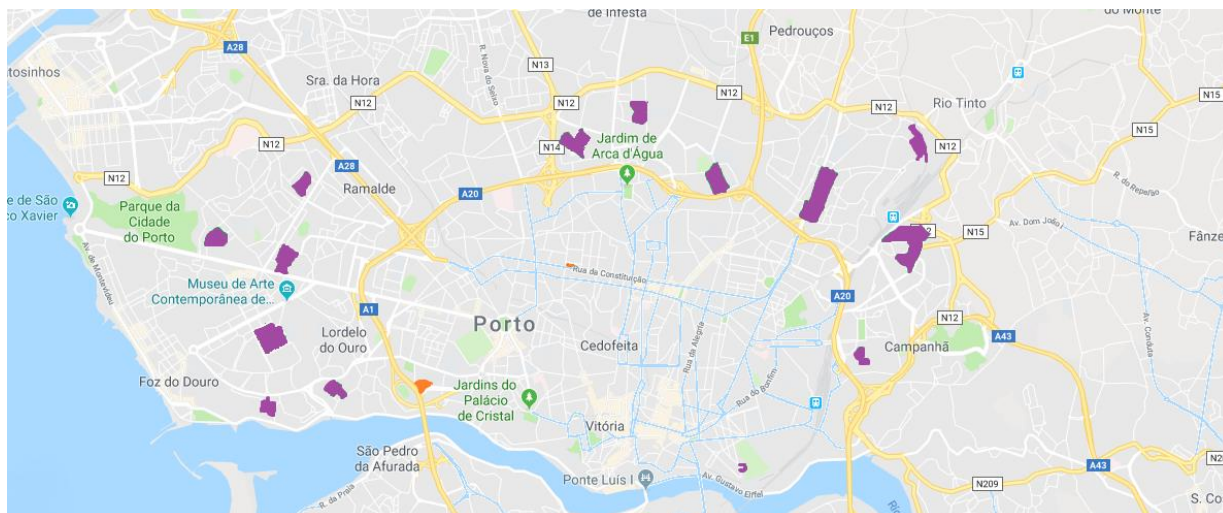


Figura 6- Localização na cidade do Porto dos bairros económicos por época 1900-1965

Fonte: Produção própria

Não obstante estes esforços, as habitações continuaram a ser escassas para a população rural que chegava aos centros urbanos. “Estima-se que entre 1951 e 1964 no

mínimo 1 300 000 rurais terão abandonado o seu meio de residência e trabalho em busca de oportunidade para uma vida melhor” (Murteira, 1993). De acordo com os censos de 1960 seriam necessários cerca de 500 000 fogos para albergar as famílias que viviam em situações precárias de alojamento, sem as mínimas condições de salubridade. Só em Lisboa, foram estimadas 163 000 famílias que viviam em partes de casa, ou seja, alugavam quartos onde viviam famílias inteiras. O Universo de famílias, de acordo com os censos de 1960, em Lisboa, era no total 200 449 famílias e no distrito de Lisboa 380 212. Se somarmos a esta realidade os dados de que 39% dos agregados familiares inventariados à data não possuíam água canalizada e 34% não estava ligado à rede elétrica (Pereira, 1969:88) conseguimos ter uma boa noção das condições precárias em que vivia a maioria dos habitantes de Lisboa à época.

No resto do País também foi construída habitação económica entre 1935 e 1965, aproveitando a legislação, num total de 38 842 fogos, conforme se pode observar no quadro seguinte:

Distrito	hab. económicas	hab. Desmontáveis e Pobres	hab. coletiva
Lisboa	4315	1656	13065
Porto	2920	392	7420
Aveiro	1052	50	30
Beja	50	211	
Braga	308	292	142
Bragança	20	38	
Castelo Branco	251	98	62
Coimbra	610	489	80
Évora	568	70	
Faro	874	590	334
Guarda	10	136	168
Leiria	198	254	
Portalegre	30	150	
Santarém	206	476	
Setúbal	826	80	
Viana do Castelo		110	
Vila Real		85	
Viseu		126	
total	12238	5303	21301
total			38 842

Tabela 4- Quadro com a totalidade de habitação social construída de 1940 a 1965 em Portugal por distrito

Fonte: Produção própria com base nos documentos da DGMN

No Porto, as ilhas estavam superlotadas e as suas rendas eram frequentemente demasiado altas para serem suportadas pelos trabalhadores (Almeida, 2011) que recebiam ao dia ou à semana (Pereira, 1995, p. 45) pelo que se mantinha o arrendamento de quartos e partes de casa principalmente no centro.

Em 1956 é publicado o Plano de Melhoramentos do Porto que, reconhecendo a enorme carência de habitação para pessoas com baixos rendimentos e a sobrelotação do centro histórico, destinava-se a incrementar a habitação social coletiva através de um financiamento do estado e da Câmara Municipal do Porto, para construção de 6000 fogos. O Plano, concretizado a partir do Decreto-Lei n.º 40 616, de 28 de maio de 1956, previa a criação de zonas de expansão, permitindo a deslocação dos moradores para a periferia da cidade e descomprimindo o centro. As ilhas e a sobreocupação do centro histórico permanecem, não tendo sido inteiramente concretizado o Plano de Melhoramentos. Ainda assim, a construção dos 13 bairros permite o esvaziamento do centro conforme se pode observar na figura 6 e a colocação de 20% dos habitantes do centro nos novos bairros periféricos, num total de 6072 fogos construídos entre 1956 e 1964 (Cardoso A. , 1990).

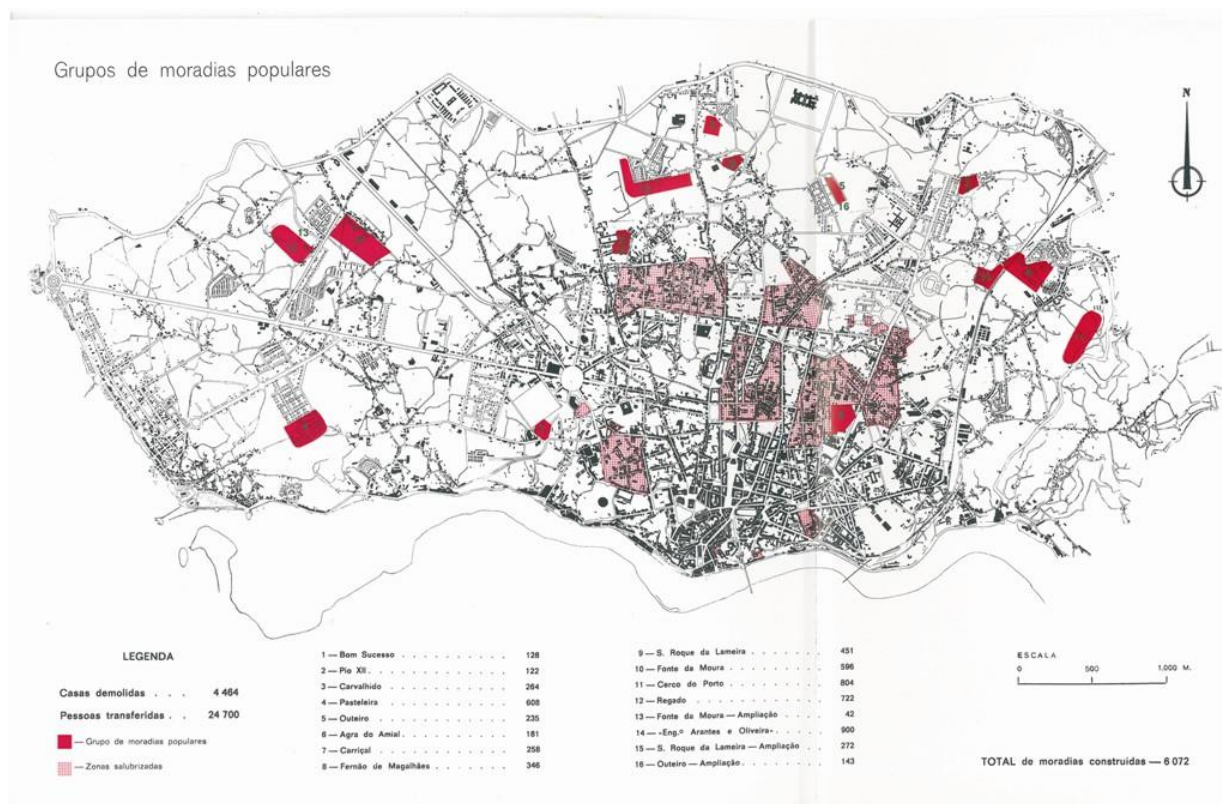


Figura 7- Localização dos novos bairros do Plano de Melhoramentos do Porto

Fonte: site da Câmara Municipal do Porto consultado em 02/10/2018

Em Lisboa, foram estabelecidas medidas públicas de planeamento com vista a criar habitação: Plano Diretor da Região de Lisboa (1959-1964); no domínio do alojamento, a criação do Fundo de Fomento da Habitação (1969); no domínio da planificação económica, o Plano Intercalar de Fomento (1965-1967). O III Plano de Fomento (1968-1973) após análise à situação das indústrias de grande dimensão perspetivou a construção de 50 000 fogos para acolher os migrantes de origem modesta que se perspetivava virem a necessitar de casa e que não conseguiriam chegar aos preços praticados pelo mercado imobiliário tradicional (portal da habitação, 2018).

O Fundo Fomento de Habitação que foi a entidade responsável pela produção dos fogos habitacionais previstos no III Plano de Fomento, mas dos 50 000 previstos, apenas 28 000 foram construídos. Foi criado o Gabinete Técnico de Habitação que tomou a responsabilidade do estudo e acompanhamento dos planos e construção de habitação (Nunes, 2013). Na época foram criados diversos bairros de habitação social em Lisboa e no Porto com vista a suprir as necessidades, mas ficaram manifestamente aquém. Desta vez a fórmula já não estava presa à ideia de uma moradia unifamiliar, mas sim, com base na Carta de Atenas, a construção de bairros de habitação coletiva, numa declaração de modernidade por parte do Estado Novo. Em Lisboa constrói-se o Bairro dos Olivais Norte em 1958 com 2500 fogos (10 000 habitantes) e Olivais Sul projetada para 8000 fogos (38 250 habitantes)

É do assumir desta realidade por parte do Governo, que surge a primeira legislação que introduz o conceito de loteamento e reflete a constatação de que as câmaras e a administração central não estão a conseguir controlar o parcelamento do território. As urbanizações promovidas pelo estado não conseguiam dar resposta à procura de casas. (Fadigas, 2008). O Decreto Lei 46673 de 1965 reconhece a incapacidade do estado de responder às necessidades de habitação indicando no seu preâmbulo "Em várias regiões do País em que se está processando ou simplesmente se presume que venha a processar-se em futuro próximo intenso desenvolvimento urbanístico, tem sido verificada, com frequência crescente, atividade especulativa de indivíduos ou de empresas para o efeito constituídas, visando o aproveitamento indiscriminado de terrenos para a construção urbana. Assim, têm vindo a formar-se, por vezes através de operações muito vultosas, aglomerados habitacionais criados sem sujeição a qualquer disciplina, os quais prejudicam ou contrariam os planos oficiais para o aproveitamento dessas regiões."

O diploma visa regular as áreas de expansão dando a possibilidade aos particulares de promoverem os loteamentos, deixando assim de estar totalmente sob a alçada da administração pública a criação de zonas de expansão urbana.

Através deste diploma são criados os necessários mecanismos para responder à crescente procura de habitação junto às principais cidades, nomeadamente através da expropriação de terrenos com vista à posterior construção de habitação: “De entre as diversas medidas apontadas para resolver os problemas da disponibilidade dos terrenos destinados a urbanização é a expropriação sistemática, com apropriação definitiva dos solos pela Administração, a que melhor serve os objetivos em vista”

No entanto, a necessidade da população não se compadece com a morosidade e burocracia imposta pelas Câmaras Municipais, pelo que este diploma foi claramente insuficiente para travar o fenómeno da construção clandestina (Chula, 2014). A legislação reguladora da atividade urbanística não sofre alterações desde os anos 40 e a dinâmica social e económica tinha-se alterado, sendo a burocracia imposta pela legislação relativamente às propostas de iniciativa privada demasiado lenta e facilmente ultrapassada pela necessidade real, abrindo portas ao parcelamento e construção ilegais (Fadigas, 2008, p. 57).

Nesta época começa a ser claro para a população do interior do país, maioritariamente com atividades ligadas a agricultura, com condições de assalariados temporários (recebiam à jorna) que, se queriam ter melhores condições de vida, teriam de se deslocar para junto das cidades, nomeadamente para o litoral onde a indústria começava a ter alguma expressão. (Baptista, 1994:909)

Do ponto de vista social, os anos sessenta foram de profundas alterações sociais e económicas onde o Produto Interno Bruto teve uma taxa média anual de crescimento de 6,9% enquanto que na década anterior tinha sido de 4,3% (Rocha, 1984). Entre 1963 e 1968 os salários cresceram 6,09%. A emigração acelerou, mas também o êxodo rural, determinando até aos dias de hoje a desertificação do interior e a litoralização do desenvolvimento do País (Fadigas, 2008).

O território passou a ter uma importância acrescida no desenvolvimento económico do País sendo assumido como recurso essencial para a transformação económica e social do País. As transformações económicas e sociais desta década fizeram alterar as atividades tradicionais incrementando a indústria, de 1960 a 1973 houve um aumento do contributo da indústria para o PIB de 36,5% para 48,1%, em detrimento da agricultura que passou de contribuir 25% para 12,7%, no mesmo período (Rocha, 1984)

Em 1970, 77% da população portuguesa vive em centros urbanos e cerca de 47% em centros urbanos com mais de 10 000 habitantes (Rosas, 1994, p. 423)

A pressão demográfica nos centros urbanos obriga o estado a incrementar a iniciativa privada no domínio dos loteamentos na vã expectativa de que viesse a controlar a proliferação

de loteamentos clandestinos nas zonas rurais nos arredores de Lisboa e Porto (Fadigas, 2008).

2.1.2 Como Surge o Fenómeno das AUGI?

O alojamento disponível legal continuava a não ser de forma alguma suficiente estimando-se em 1978 que existiriam cerca de 83 000 fogos clandestinos e cerca de 12 000 hectares loteados ilegalmente por falta de alojamento disponível (Soares, 1984).

Inicialmente, nos anos 60 e início dos 70, a necessidade de alojamento premente levou ao parcelamento de largas extensões de terreno com venda a baixo custo para construção própria permanente. Utilizando a Portaria nº 202/70, de 21 de abril, que fixa a parcela mínima de cultura, foram divididas grandes propriedades em parcelas rústicas de 5000 m² e depois vendidas a retalho, em avos, a preços acessíveis e com facilidades de pagamento. (Fadigas, 2008, p. 57).

Para os compradores era a possibilidade de terem o seu pedaço de terra, a sua habitação própria, uma vez que não existia crédito bancário para particulares em Portugal até 1976.

A Resolução de Conselho de Ministros de 24/02/1976 publicada no Diário do Governo n.º 67/1976, 2º Suplemento, Série I de 19/03/1976 estabeleceu a possibilidade de financiamento dos particulares em geral para aquisição e construção de habitação própria. As condições expressas no diploma acabavam por ser muito onerosas, sendo que o prazo para pagamento do empréstimo e a taxa de juro eram definidos em função dos rendimentos do agregado familiar. Também o valor do capital próprio necessário variava entre 5% e 25% do valor da aquisição, em função do rendimento familiar. Em 1977 o valor do salário mínimo foi fixado em 4500\$00, o que significa que dois funcionários públicos com habilitações mínimas, em início de carreira, auferiam por ano 108.000\$00, o que corresponderia a uma prestação de 882\$00 por 100 000\$00 de empréstimo. Uma habitação T4 em Queluz custava, por exemplo, 660 contos, ou seja, este jovem casal pagaria 138 200\$00 de entrada e ficaria com um encargo mensal de 4 598\$75. Contas feitas, mais de metade do rendimento familiar destinava-se à habitação. Na Conferência sobre AUGI realizado em Cascais em março de 2009 é referido por um dos proprietários de moradia em AUGI, que a habitação chegava a pesar no orçamento familiar cerca de 80%, o que era obviamente incomportável para as famílias e as levou a procurar soluções alternativas.

O regime foi sendo aperfeiçoado através do Decreto-Lei n.º 515/1977, onde consta “A Caixa Geral de Depósitos, o Crédito Predial Português e o Montepio Geral - Caixa

Económica de Lisboa poderão financiar a aquisição ou a construção de fogos para habitação própria, no regime de bonificação, a cargo do Estado, das taxas de juro fixadas nos contratos.” Posteriormente, nos anos 80 foi sendo adaptado por forma a melhor incentivar os particulares a resolverem o problema da falta de habitação. Salvaguarda-se que os funcionários públicos podiam pedir um crédito até 25 anos, com prazo à escolha do interessado, à Caixa Geral de Depósitos, a partir de 1960 conforme estabelecido no Decreto Lei nº 42951 de 27/04/1960.

Verificou-se nos anos 70 a 90 uma acentuada expansão urbana, permitida, aceite e incentivada pelos PDM que foram entrando em vigor por todo o país e as AUGI representavam apenas mais uma forma de expansão urbana, comumente aceite e não questionada.

O aumento do poder de compra e das expectativas dos cidadãos no pós 25 de Abril continuou a validar o investimento e a pressionar o mercado da habitação ilegal durante os anos 80 e até aos anos 90. (Veiga, 2019)

Quando a conjuntura política e económica se altera no pós 25 de Abril e a classe média começa a ter algum poder de compra, surge uma segunda vaga de alojamento ilegal, já não como primeira habitação, mas sim como casa de férias, especialmente na margem sul do Tejo (Costa, 2008 citando Lobo, 1987 e Matos, 1990). Também junto às praias do Concelho de Sintra e no Algarve foram crescendo construções ilegais, em domínio público marítimo, embora com características diferentes das AUGI uma vez que se tratou de ocupações selvagens de terreno que não pertenciam ao construtor.

Estudos efetuados à data, concluem que em 1983 mais de 15000ha da AML correspondiam a loteamentos e bairros ilegais. Até 1985 a construção ilegal representa 14% do parque habitacional, representando cerca de 450 000 fogos não licenciados (Ferreira, 1987).

Esta tendência apenas abranda já após a entrada em vigor da Lei AUGI e após a concessão de crédito por parte das entidades bancárias se ter generalizado. Por um lado, o acesso ao crédito facilita os processos de aquisição de habitação, quem não dispunha do montante necessário já não precisava de recorrer à autoconstrução, por outro lado, uma série de novas regras no registo dos imóveis e a Lei AUGI vêm dificultar a aquisição de lotes em avos e a construção ilegal. (Costa, 2008) Ainda assim, aquando da entrada em vigor da lei AUGI foi efetuado um levantamento pela DGOTDU sobre o nº de fogos e área em AUGI delimitadas e os valores ascendem a 138.340 fogos, 1.130 áreas delimitadas, representando apenas 66% dos municípios do País uma vez que os restantes não disponibilizou informação (Santana, 2009, p. 26)

A tendência para a expansão urbana refletiu-se nas urbanizações programadas e, a uma velocidade muito superior, nos parcelamentos e construções ilegais. Foram escolhidos locais estratégicos, de forma geral afastados dos aglomerados urbanos, por vezes em zonas de vertentes pronunciadas e leitos de cheia.



Figura 8 - Placar da CM Loures

Fonte: Isabel Raposo, *Áreas Urbanas de Génese Ilegal-projetos para a legalização de um sonho*, 2009

Esta localização vem mais tarde a comprometer e dificultar a reconversão das AUGI quer por, em termos de custos de infraestruturas ser muito oneroso, quer por estarem sujeitos a servidões e restrições de utilidade pública.

Quando a população se fixa na periferia, reproduz as condições que tinha na sua terra natal, e numa primeira fase, o desconhecimento das normas e leis que regem a construção e o urbanismo leva a que, esta população que ansiava por um lugar, aproveitasse os baixos preços dos terrenos e construísse as suas casas conforme sabia e podia, em completa indiferença pela legislação em vigor.

As pessoas provenientes de meios rurais, onde os acessos ainda eram em terra batida, onde as localidades seguiam traçados orgânicos e as distâncias entre fachadas eram o resultado das necessidades dos seus habitantes, e não de uma preocupação estética ou urbanística, vêm refletir essas mesmas opções nas AUGI. Pouco importava que o acesso à sua casa tivesse uma dimensão reduzida, desde que existisse acesso. Especialmente nas primeiras AUGI, as do lado Norte do rio Tejo, é bem patente a tentativa de rentabilizar ao

máximo a área disponível quer pelo tamanho dos lotes, que por norma se situam nos 250m², quer pelo dimensionamento dos arruamentos que, quanto mais estreitos fossem, mais terreno se vendia aos particulares. Estas características resultam numa densidade habitacional muito superior à da margem sul.

Mais tarde, a construção “à multa” foi um *modus operandi* muito utilizado pela maioria dos proprietários em AUGI (Jorge, 2010, p. 74). A multa legitimava a construção. Com a multa os proprietários podiam então registar nas finanças a construção, pagavam os impostos, já tinham pago a multa por isso a situação estava “resolvida”, não se apercebendo nem querendo aperceber, de que a sua situação continuava completamente ilegal, nomeadamente no que dizia respeito à regularização fundiária uma vez que o seu “lote” continuava a estar em compropriedade e a construção continuava a ser clandestina.

2.1.3 Realidade Socioeconómica das AUGI hoje

A realidade socioeconómica das AUGI hoje é muito diversificada uma vez que nos encontramos numa época de charneira.

Os habitantes iniciais são neste momento pessoas com idades a partir dos 60 anos e, dependendo das condições das AUGI, localização e outros fatores que avaliaremos adiante, existem AUGI que atraíram novos habitantes e outras que mantêm os habitantes iniciais.

Os habitantes iniciais destes bairros são, de acordo com os inquéritos efetuados entre 2008 e 2014, de classe média baixa, reformados com pouca capacidade financeira e baixas habilitações, provenientes de profissões ligadas aos transportes (mecânicos, condutores), à indústria ou empregados de comércio. De uma forma geral, os elementos femininos possuem muito baixas reformas ou não têm reformas de todo por terem sido domésticas ou tendo pequenos trabalhos em casa como por exemplo costureiras e bordadeiras, não tendo descontado para a segurança social.

Nas AUGI em que começa a existir a substituição dos habitantes originais por morte destes ou por venda, verifica-se que os compradores são principalmente jovens até aos 40 anos, de classe média e média baixa que, não possuindo poder financeiro para residir nos grandes centros urbanos, procuram um local calmo, mas com proximidade e acessos à cidade ou às praias.

Conforme entrevista efetuada à técnica responsável pela apreciação das reconversões das AUGI no Concelho do Seixal (em anexo) verifica-se nos últimos dois anos uma acentuada atividade de transações imobiliárias pós crise 2008-2015, especialmente para

primeira habitação. Já no relatório do PDM de 2005 elaborado pelo departamento de Planeamento e Urbanismo da Câmara Municipal do Seixal dava conta de que, através dos censos, era notória a inversão da tendência das moradias de ocupação sazonal para morada permanente, registando um aumento significativo em todas as freguesias, destacando-se Fernão Ferro com um aumento de 237% numa década. Esta freguesia é especialmente elucidativa uma vez que 61,6% da sua área e 60% dos seus fogos são situados em AUGI delimitadas.

Em Cascais, verifica-se que a transação de terrenos e imóveis situados nas AUGI reconvertidas assumem valores semelhantes aos do restante território não existindo uma perceção para a população de que estão a adquirir imóveis em AUGI até porque, devido à forma como decorreram as reconversões e às características dos loteamentos, não é óbvia a diferença entre os territórios. Grande parte das AUGI, devido à exigência de espaços verdes, e dimensão dos arruamentos, só um olhar mais atento consegue perceber a delimitação das AUGI no local uma vez que as suas características são bastante semelhantes às do restante território e, até por vezes, com mais qualidade que os loteamentos programados.

Numa análise sumária em 2018 aos preços praticados nos sites imobiliários, verifica-se que na freguesia de S. Domingos de Rana, os valores de venda de terrenos em AUGI situam-se entre os 300 e 400€ por m², não existindo diferença entre os preços praticados dentro das AUGI ou fora da sua delimitação.

No Concelho de Sintra verifica-se, através das solicitações de informação efetuadas à Câmara Municipal, igualmente uma crescente procura por lotes em AUGI, especialmente por casais na casa dos 30 a 40 anos uma vez que a oferta de lotes para moradias no restante território é escassa e muito onerosa, exceto se formos para as zonas rurais.

Tomando como exemplo a AUGI de Serra de Casal de Cambra que confina com o Belas Clube de Campo, um dos loteamentos mais luxuosos e caros do Concelho de Sintra, um lote de terreno com 500m² custa em média, no empreendimento 500€/m² (preços de 2018). Em Serra de Casal de Cambra os preços são em média de 180€/m². Sendo os lotes de uma forma geral mais pequenos (entre os 300 e os 600m²) permitem a aquisição da classe média. Ambos os locais têm uma localização privilegiada em relação aos acessos à CREL e CRIL.

É pertinente (Mota, 2014) verificar que o preço dos lotes em Casal de Cambra, cuja acessibilidade é idêntica à de Serra de Casal de Cambra é substancialmente menor. Por um lado, porque ao contrário de outras AUGI, Casal de Cambra é sobejamente conhecida como área clandestina e, por outro lado, porque os lotes são maioritariamente de muito reduzidas

dimensões, cerca de 150m² a 350m², destinam-se a moradias geminadas ou em banda. Olhando para o território fica a percepção de um território extremamente denso do ponto de vista da construção, o que é menos apelativo para os compradores. Verifica-se também que o preço por m² sobe em função da área disponível sendo que os lotes com áreas superiores a 350m² são por norma mais caros por m². Nesta localidade, verifica-se ainda uma situação mista em termos de habitantes. Por um lado ainda temos muitos dos proprietários originais, por outro lado, grande parte destes proprietários já não residem no local tendo as suas casas alugadas. Como forma de rendimento adicional, é frequente a existência de anexos a tardoz das construções, não visíveis da via pública, que funcionam como residência de emigrantes e migrantes de várias origens, de poucos recursos, que não têm capacidade económica para residir num alojamento convencional.

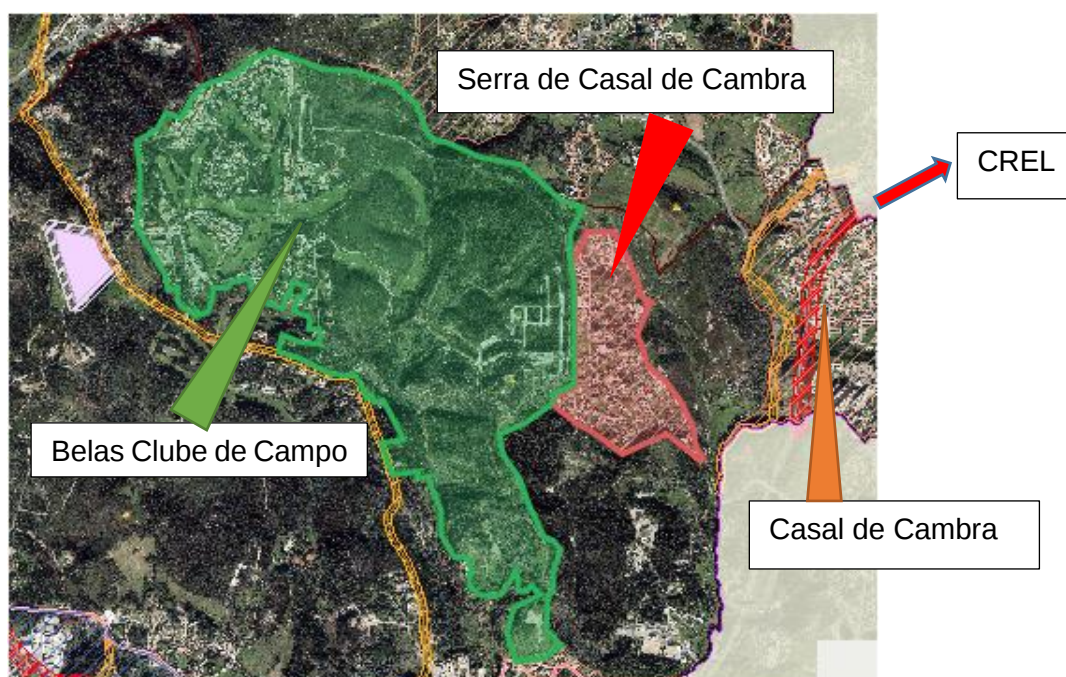


Figura 9- Serra de Casal de Cambra e Belas Clube de Campo

Fonte: Produção própria com Websig da Câmara Municipal de Sintra

Uma situação idêntica à de Serra de Casal de Cambra é a relação de preço dos lotes de terreno na Quinta da Beloura face aos preços praticados nas AUGI da Abrunheira e Colónia e Sesmarias. Estas duas AUGI possuem uma baixa densidade construtiva, estão muito bem localizadas em relação aos acessos a Lisboa e às praias e a dimensão dos lotes é em média de 600m² permitindo assim concretizar a construção de uma moradia à classe média.

Por outro lado, verifica-se que em algumas AUGI a renovação também está a ocorrer, mas de uma forma menos feliz. É o caso do Bairro da Xetaria, em Belas, igualmente com

excelentes acessos, mas cujas características são bem diferentes e atraem outro tipo de moradores.



Figura 10-Bairro da Xetaria

Fonte: Google maps em 16/08/2018

Este bairro está quase completamente construído, tem apenas seis lotes devolutos. As construções deste bairro são de fraca qualidade construtiva, construídos nos anos 60 e 70, têm áreas, por norma, abaixo do estipulado no RGEU e em muitos casos estão em manutenção temporária por não reunirem as necessárias condições de habitabilidade para poderem ser licenciadas. Uma parte significativa dos seus habitantes originais não reside no local e alugam os fogos a emigrantes ou cidadãos de baixos recursos que não conseguem obter crédito bancário.

Em Odivelas a atividade económica imobiliária nas AUGI está mais dinâmica que nunca, sendo os principais motivos a enorme qualidade de vida do concelho com preços de compra de lotes para construção de habitação própria relativamente acessíveis, situando-se, por exemplo, na freguesia de Pontinha e Famões, nos 200€/m² ou na freguesia de Ramada e Caneças nos 260€/m². De acordo com notícia do Diário de Notícias de 19/11/2016 o

município apresentava à data a maior taxa de natalidade do país, o que é um sinal claro da qualidade de vida no concelho.

Verifica-se portanto que as AUGI estão a mudar os seus habitantes, progressivamente os habitantes e proprietários originais de baixos recursos estão a ser substituídos por uma classe média que não se resigna a viver num apartamento dos subúrbios e pretende outro estilo de vida, ou por habitantes de muito baixos recursos que não conseguem empréstimos bancários para aquisição de habitação própria permanente e se vêm na necessidade de alugarem casas de diminutas áreas e com poucas condições de habitabilidade.

2.2 Conceito de Espaço público

No presente sub-capítulo pretende-se definir o que é o espaço público e a sua importância no meio urbano.

O espaço público é por definição todo aquele que não é privado, ou seja, que é de acesso e uso comum. A sua característica principal é o facto de pertencer a todos, sob a tutela do estado (Borja e Muxi, 2003:44).

É o lugar que está aberto a todos (Brandão, Carrelo, Águas, 2002), possuem livre circulação, são espaços de lazer e recreação, contemplação e preservação da Natureza. Entende-se o espaço público como o local determinante para o encontro e relações entre a população (Mendonça, 2007).

É no espaço público que decorrem os serviços públicos (Aymonino, 1976), ou seja, os equipamentos coletivos que dão suporte à vida comunitária e que cria identidade com os locais (Caccia, 2015, p. 141). Os espaços públicos fazem parte da dinâmica económica das localidades seja por promoverem o aparecimento de atividades económicas diretamente relacionadas com a fruição e atividades realizadas no espaço público seja por promoverem a qualidade de vida das próprias localidades, tornando-as mais atrativas a novas fixações populacionais (Gonçalves, 2006).

Sendo de todos, a sua administração compete ao Estado através dos seus organismos. A administração do espaço público está, de uma forma geral, acometido às Câmaras Municipais que têm através da Lei nº 75/2013 a atribuição de “promoção e salvaguarda dos interesses próprios das respetivas populações, em articulação com as freguesias, nomeadamente no domínio do equipamento rural e urbano, ambiente e saneamento básico; ordenamento do território e urbanismo”.

O espaço público é o vazio formado pelas parcelas privadas mas também é o traçado estruturador da cidade, seja porque é a rua que regula a disposição dos edifícios, ligando os vários espaço e partes de cidade, seja a praça é “um elemento morfológico das cidades ocidentais”, não se confundindo com a confluência de ruas ou alargamentos ocasionais do espaço público, sendo perceptível a sua intencionalidade de proporcionar um espaço de convivência por excelência, de permanência, de lazer, local de acontecimentos, práticas sociais (Lamas J. M., pp. 98,100). É o espaço público que caracteriza a cidade (Cullen, 1983), sendo que a forma do espaço é dada pela relação entre os vazios e os elementos construídos. Estes cheios e vazios caracterizam o espaço e a relação entre os volumes influenciam a leitura de cada espaço (Santos F. , 2008, p. 26).

O espaço é percebido de diversas formas a que são atribuídos significados. A semiótica aplicada ao projeto urbano permite-nos pensar e agir na duração do nosso tempo e através dos tempos, em função dos interlocutores de urbanidade bem como de acordo com as suas noções de convivência, a identidade da cidade e os seus valores simbólicos (Marcos, 2008). Respeitar o *spiritus loci* (espírito do local) e a sua simbologia é parte integrante do processo de criação de cidade no qual o espaço público é a peça fulcral. Foi reconhecido pelo ICOMOS em 2008 através da sua declaração de princípios e recomendações que “a preservação do *spiritus loci* através da proteção do património tangível e intangível, considerado uma forma inovadora e eficiente de assegurar o desenvolvimento sustentável e social no mundo inteiro.” (ICOMOS, 2008)

O espírito do local é assim um elemento a respeitar e que faz parte integrante do espaço público embora possa variar com o tempo à medida que a cultura e as comunidades se vão renovando e alterando.

As relações espaciais entre as formas arquitetónicas, os cheios e vazios influenciam a perceção das pessoas em relação ao espaço e condicionam as suas atitudes nesse mesmo espaço e a forma como usam o espaço público. A alteração das características físicas de um determinado lugar, alteram a perceção do espaço e consequentemente o espírito do lugar, dando assim margem para uma alteração de comportamentos (Eloy & Guerreiro, 2013, p. 23). O espaço público estimula os comportamentos, positivos ou negativos (Heitor, 1996).

O espaço público necessita de conter atrativos para a permanência das pessoas, sem um pretexto ou um objetivo o espaço público torna-se apenas espaço de passagem e não de permanência ou fruição (Cullen, 1983), o espaço público, para ter qualidade e servir o seu fim, deve então possuir determinadas características.

Conclui-se que o espaço público é o elemento aglomerante e estruturante das cidades, condicionador e potenciador das atividades económicas, referência para a população e criador de identidade.

2.2.1 Valor Imobiliário dos espaços públicos

O espaço público tem vindo a ser valorizado pelas suas diversas facetas e a necessidade da existência deste espaço público foi-se tornando clara ao longo dos séculos.

Desde as civilizações antigas que os locais de reunião da população eram fundamentais incluindo do ponto de vista político.

Da Ágora Grega ao Fórum Romano, o espaço público foi desde sempre o local de encontro de pessoas, ideias, de afirmação política. Na Idade Média, a praça, sendo privada (do senhor feudal) continuou a ser o local de reunião da população. As alterações sociais e políticas levaram-nos à das Cidades Jardim e à Carta de Atenas onde o espaço verde e o espaço público ganham nova importância. (Mota, 2014)

O espaço público, essencial, como pudemos constatar, para as mais variadas funções, advém, na maior parte dos casos da posse de alguém. Desde a Idade média que o território passou, de uma forma geral, a ser pertença de alguém através de foral ou outro instrumento o Rei estabeleceu a administração do território e a sua posse. Com exceção dos caminhos e baldios, o território português é pertença de alguém. Assim, para se constituírem espaços públicos existe sempre uma doação, cedência, expropriação ou aquisição. Muitas destas transações já foram esquecidas com o passar do tempo e a população já se apropriou do espaço e toma-o como público desconhecendo a sua origem. Podemos tomar como exemplo a área verde de Monsanto em Lisboa cujas apropriações e expropriações foram efetuadas com base em dois decretos (Decreto-Lei n.º 24.625 de 1 de novembro de 1936 e Decreto Lei n.º 29.135 de 16 de novembro de 1938) (Lisboa, 2019) e o Parque Marechal Carmona em Cascais que é constituído por parte de duas propriedades, foi doado em testamento nos anos 30 à Câmara Municipal de Cascais pelo Conde Castro Guimarães e permutado com os herdeiros do Visconde da Gandarinha já nos anos 80 do século XX.

A questão de os solos serem, de uma forma geral, privados, leva-nos a questionar o valor do solo público. Se por um lado o espaço público é gerador de riqueza enquanto promotor de atividades económicas, por outro lado, a sua criação, através da transferência de propriedade do privado para o público tem um determinado valor. Este valor supostamente é aferido, por exemplo, na expropriação, embora os valores pagos sejam claramente reduzidos em relação ao valor de mercado do bem transacionado.

Quando refletimos sobre os diferentes tipos de espaço público, assumimos que o espaço verde rural ou de zonas protegidas, o chamado verde estrutural ou estrutura ecológica (Magalhães, 2007) é um direito de todos. Neste processo de reconhecimento do inestimável valor que estes espaços naturais têm é facilmente esquecido que são propriedade de alguém, do qual paga impostos, mas do qual não pode retirar os proveitos que outras propriedades com capacidade construtiva retiram sendo uma posição muito conveniente para o estado e autarquias, mas muito pouco justa para os proprietários. O direito privado pressupõe o uso e o fruto da propriedade, mas nestes casos, este uso e fruto não são possíveis devido às condições impostas pelas restrições de utilidade pública (Reserva Ecológica Nacional, Reserva Agrícola Nacional, Domínio Hídrico, etc). Os proprietários destas importantes áreas têm então os deveres inerentes à propriedade sem que tenham qualquer fruto ou compensação pela sua propriedade.

Nos PDM de segunda geração tem vindo a surgir a norma explícita de que o espaço verde é para ser adquirido pelo município. No entanto esta norma não tem prazo nem quantificador pelo que é extremamente lata e não passa de uma intenção política, eventualmente não concretizada.

Por outro lado, existe um critério de atribuição de espaço público nos Planos Diretores Municipais (PDM), nomeadamente de espaço verde, relativamente à dotação de espaço público a atribuir nos espaços urbanos de grande densidade e nos espaços urbanos que se encontram em zonas rurais. Parece óbvio que as zonas de maior densidade necessitem de maior área verde uma vez que o critério está relacionado com m²/habitante e as zonas de menor densidade têm menos habitantes, logo necessitam de menor área verde.

Das diversas conferências e relações institucionais entre vários municípios da AML conclui-se que não existe na maior parte dos municípios da Área Metropolitana de Lisboa (AML) planeamento concreto de quantificação dos espaços públicos necessários, sejam equipamentos ou espaços verdes nem sobre a sua melhor localização. As cedências efetuadas pelos loteamentos, ou a sua dispensa e substituição por valor monetário são sujeitas ao facto de o prédio a lotear já estar “servido pelas infra-estruturas (...) ou não se justificar a localização de qualquer equipamento ou espaço verde públicos no referido prédio (...) não há lugar a qualquer cedência para esses fins” conforme estipulado pelo nº 4 do art.º 44º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE). Na realidade, sem existir planeamento relativamente às necessidades destas infraestruturas o que se verifica é que a cedência ou não destes espaços não está relacionado com a necessidade das populações, mas sim com a proposta do promotor e uma análise mais ou menos casuística consoante a sensibilidade do técnico ou do decisor.

Assim, a falta de planeamento gera desequilíbrios. Nos loteamentos em zonas de envolvente rural, por norma, são dispensadas pelos municípios as cedências a domínio público para espaços verdes porque já existe o verde estrutural em abundância. Não são criados espaços verdes de proximidade no interior das localidades. Ora, se nos referenciarmos ao facto de que o verde estrutural, de forma geral, não é público, mas sim privado, significa que os habitantes destas localidades podem ver as zonas verdes, mas não usar/fruir da sua existência porque são privadas, não possuindo assim locais de referência e encontro para uma série de atividades ao ar livre.

Por outro lado, o valor acrescido que representa no imobiliário a proximidade ao espaço público também tem de ser quantificado.

Um estudo efetuado pela Professora Doutora Sofia Franco verificou que efetivamente a proximidade a espaços públicos conferem, para imóveis com características iguais, valor acrescido na transação desses imóveis.

No seu estudo conclui que existem equipamentos que aumentam o valor imobiliário e outros que diminuem ou aumentam esse valor consoante a distância ao equipamento. É o caso dos cemitérios cuja proximidade é diminuidora de valor ou das escolas que, a curta distância são minoradora do valor, mas que a uma distância maior (cerca de 500m), são majoradoras do valor imobiliário.

Pedro Menezes na sua tese de mestrado “*A Qualidade do Espaço Público na Formação do Valor Imobiliário*” demonstra que tendo em conta os cinco critérios estabelecidos, o valor do imobiliário por m2 é mais expressivo relativamente ao critério apazibilidade do que em relação aos outros critérios.

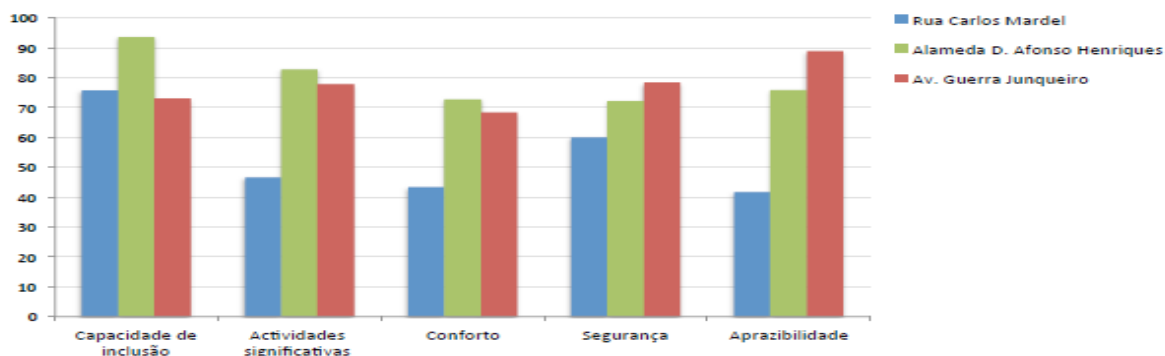


Figura 11- Comparação dos resultados da Avaliação do espaço público em três locais

Fonte: (Menezes, 2014)

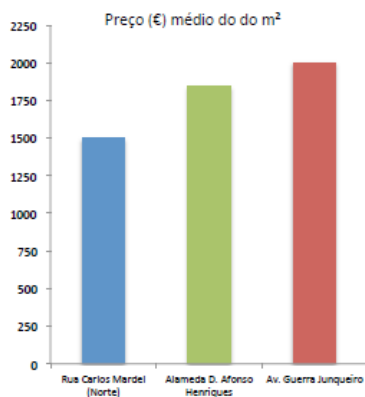


Figura 12- Preço médio por m2 dos imóveis por localização

Fonte: (Menezes, 2014)

Pode-se afirmar então que, tendo em conta a majoração ou minoração do valor dos imóveis consoante a qualidade do espaço público, que as construções em AUGI poderão beneficiar muito da reabilitação do espaço público e de uma política que potencie a cedência para espaço público das áreas realmente necessárias permitindo assim valorizar estes imóveis.

2.2.2 Indicadores e critérios de qualidade de espaço público

Ao longo da última década vários foram os autores que se debruçaram sobre as características que o espaço público deve ter para que cumpra plenamente as suas funções. Em 2003, Fernando Brandão Alves faz uma análise sobre a relação entre o espaço e os seus utilizadores onde estabelece os princípios ordenadores das “dimensões humanas”, onde estabelece 4 dimensões:

- Necessidades humanas
- Direitos de Uso
- Significado
- Gestão/manutenção

Para cada uma destas dimensões estabelece fatores qualitativos e desenvolve as características necessárias para que os fatores qualitativos possam estar presentes. A partir deste estudo Pedro Menezes na sua tese elabora um quadro de síntese onde estabelece a relação entre as dimensões, as ações os fatores qualitativos e as exigências.

Em 2011, Silvina Moro propõe uma análise do espaço público constituída igualmente por 4 dimensões:

- Funcional
- Morfológica

- Ambiental
- Social

Para cada uma destas dimensões são atribuídos valores que fazem a diferença entre um espaço público funcional e atrativo ou não fruível.

Destaca-se a localização, uso do solo e acessibilidade, quer viária quer pedonal, ou seja, a localização face aos seus potenciais utilizadores. Embora a autora tivesse sistematizado a informação fazendo corresponder a dimensão à morfologia do espaço, em termos de análise, acrescentaria aqui a dimensão do espaço público ligada ao tipo de utente e de utilização pretendida, fazendo a distinção entre o espaço público de proximidade, de bairro, e o espaço público de grandes dimensões com vários espaços com funções diferenciadas onde a qualidade paisagística e ambiental são fundamentais bem como as potenciais atividades a desenvolver.

Assim, embora a acessibilidade seja um fator importantíssimo em qualquer das situações, o tipo de acessibilidade é diferente consoante a dimensão e utentes alvo do espaço.

A Project for Public Spaces é uma organização sem fins lucrativos que estuda e projeta espaços públicos por todo o mundo e estabelece de forma clara os critérios a que deve obedecer o espaço público, denominando-o de “o poder dos 10+”, ou seja 10 razões que levam as pessoas a estar num espaço público:

- Diversidade de usos
- Atividades económicas ao nível da rua
- Dimensão social e vitalidade urbana
- Escala Humana
- Iluminação
- Fomento à economia local
- Identidade local
- Ruas para todos
- Áreas verdes

Participação social (www.pps.org/, 2018)

O projeto public spaces identifica quatro critérios base:

- Sociabilização
- Acessibilidade
- Conforto e imagem

- Usos e actividades

Cada um destes critérios está intimamente ligado com as mesmas quatro dimensões enunciadas por Sílvia Moro. A partir destes critérios são definidos os aspetos intuitivos ou qualitativos e para cada um destes a forma de medição quantitativa.

No caso das AUGI e seus espaços públicos também temos de fazer a diferenciação entre os bairros de pequena dimensão e amplas zonas, que constituem grandes bairros ou mesmo localidades. Em ambos os casos é importante, antes de mais, perceber se é um bairro integrado num tecido urbano ou se pelo contrário se trata de um bairro isolado.

Caso se trate de um bairro isolado a solução de um espaço público de proximidade, onde os seus habitantes possam desenvolver algumas atividades lúdicas, pode ser suficiente, no entanto, tratando-se de bairro integrado na malha urbana deve ser tido em consideração também os espaços públicos já existentes e eventualmente a ligação entre eles, com a criação de um espaço de fruição mais alargado.

2.2.3 Os regulamentos Municipais e as consequências para o espaço público

Os regulamentos municipais surgem com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 555/99 que o prevê no seu art.º 3º. Anteriormente, ao abrigo do Decreto Lei n.º 448/91, o espaço público era apenas regulado pela Portaria n.º 1182/92 ou pelo PDM. Da análise aos PDM de primeira geração verifica-se que, por norma, não contemplam indicações específicas relativamente à quantificação de espaço público.

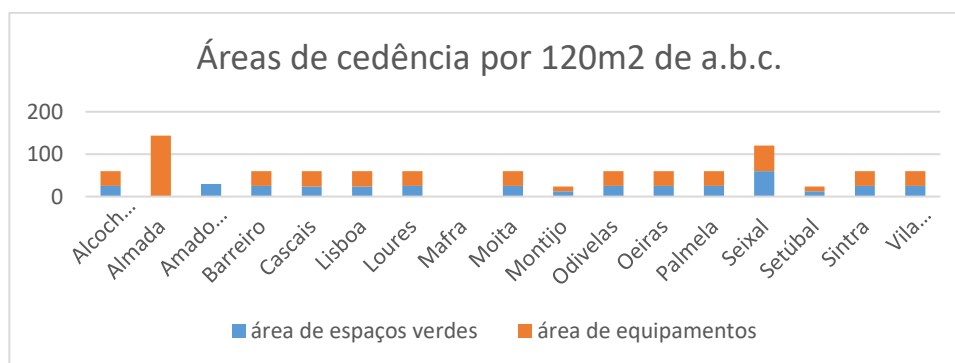


Figura 13- Gráfico comparativo das áreas de cedência para equipamentos e espaços verdes de utilização coletiva por município

Fonte: Produção própria com base nos PDM de 1ª geração

De uma forma geral, remetem para a Portaria nº1182/92 ou nem sequer o mencionam.

Atendendo a que a própria lei AUGI prevê a dispensa do cumprimento dos parâmetros da Portaria, fica votado ao poder discricionário, caso a caso, Município a Município. Atendendo a que está prevista a compensação urbanística nos casos em que não seja possível fisicamente dentro da parcela, ou não seja conveniente para o Município, esta foi a solução encontrada pelos Municípios de Sintra, Lisboa, Cascais.

Se num loteamento de raiz o proprietário pode jogar com a área e número de lotes em relação às áreas a ceder para espaços verdes e equipamentos ou relativamente ao pagamento da compensação, no caso das AUGI, a grande questão, é obter espaço coletivo uma vez que a área disponível na parcela, “os lotes”, já foram todos vendidos. Analisando os regulamentos de PDM, tabelas de taxas e regulamentos específicos de urbanização e edificação dos concelhos da AML verifica-se que a diversidade de situações é grande, mas que de uma forma geral, pode-se afirmar que o preço por m² de compensação urbanística é elevado, demasiado elevado para os comproprietários das AUGI.

As soluções são diversificadas relativamente às AUGI, uma vez que variam de concelho para concelho e também já variaram ao longo do tempo. Basicamente, podemos dividir os procedimentos em três grandes grupos:

- a) Concelhos que optaram por exigir a totalidade do espaço a ceder prevista nos instrumentos de gestão territorial, ainda que este procedimento tenha como resultado prático a demora no processo pois não é fácil para os comproprietários chegarem a acordo,
- b) Concelhos que criaram bolsas de terreno recorrendo à perequação para criar espaço dentro das AUGI e compensando os particulares noutros locais,
- c) Concelhos que optaram por não exigir espaço público, mas sim a compensação urbanística.

Com o passar do tempo tem-se vindo a verificar que as Câmaras vieram a publicar os regulamentos municipais de urbanização e edificação a que se refere o RJUE bem como alguns municípios publicaram também regulamentos só aplicáveis às AUGI onde estabelecem regras diferentes para estes territórios, atendendo às especificidades e objetivos pretendidos.

Quando existem os dois tipos de regulamentos, como é o caso dos municípios de Sintra, Cascais e Lisboa e Moita, a leitura tem de ser conjugada entre o regulamento do PDM e dois regulamentos, uma vez que as áreas de cedência obrigatórias constam atualmente nos PDM (revistos ou alterados) e as compensações

estão reguladas nos Regulamentos Municipais de Urbanização e Edificação (RMUE) e as isenções/reduções ou regras específicas estão reguladas nos regulamentos AUGI.

Assim verifica-se, da análise dos Regulamentos na AML, uma diversidade de situações, que vai desde o código regulamentar da Amadora onde estão condensados todos os regulamentos do município, a Municípios como Lisboa, Sintra, Cascais, que têm regulamento de edificação e urbanização e Regulamento para as AUGI onde estipulam as normas específicas para estes territórios.

De acordo com os regulamentos, verifica-se que a dotação de espaço verde e de equipamento previstos variam muito, de município para município, conforme se pode verificar no gráfico:

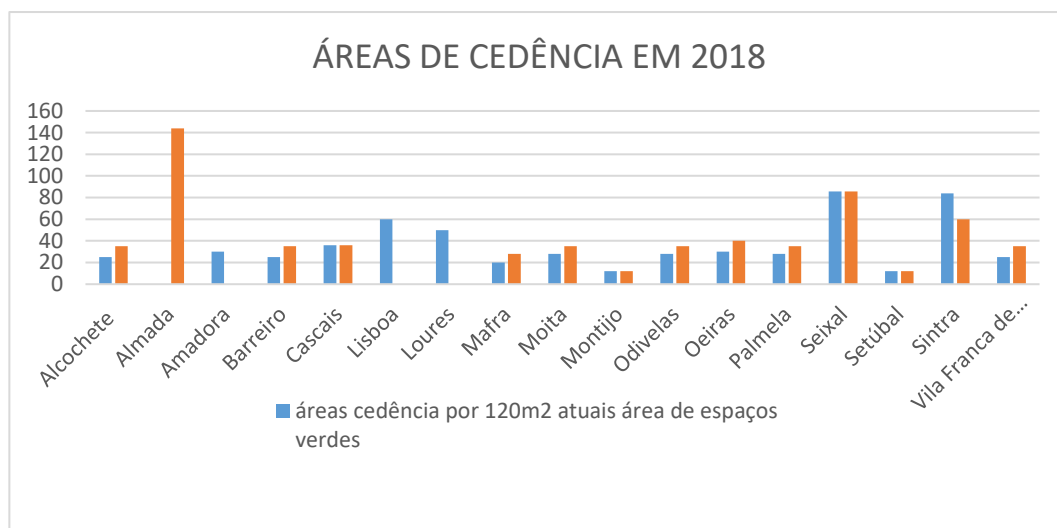


Figura 14- Áreas de cedência por município em 2018

Fonte: produção própria com base nos PDM

Todos os regulamentos indicam, nos termos do art.º 44º do RJUE o valor da compensação urbanística para as situações em que o município entende que a cedência não é necessária ou não é possível. No entanto estes valores são muito variáveis.

Em Lisboa o valor nas AUGI é reduzido em 90%, de acordo com o Regulamento AUGI e por esse motivo é apresentado no quadro supra com um valor de apenas 516.35€/100m² de área bruta de construção, em situação fora da AUGI o valor ascende a 10325€ pela mesma área.

Em Sintra, as AUGI podem ter isenção integral (e têm tido), dependendo do prazo do pedido de emissão de alvará. Caso contrário, o valor por 100m² de a.b.c. é de 4631,04€ na zona urbana de média e alta densidade (considerado pelo regulamento de Urbanização e edificação abaixo do eixo da A16).

Na Amadora, as AUGI estão pura e simplesmente isentas nos termos do art.º 90º do código regulamentar da Amadora, segundo o regulamento “dado o carácter especial e social das situações resultantes das AUGI”. Caso esteja fora de AUGI o valor a pagar por 100m² de a.b.c. é de 3022,8€.

No quadro seguinte são indicados os valores de compensação por 100m² de área bruta de construção consoante a área de cedência determinada pelo município e a fórmula de cálculo estipulada nos regulamentos municipais.

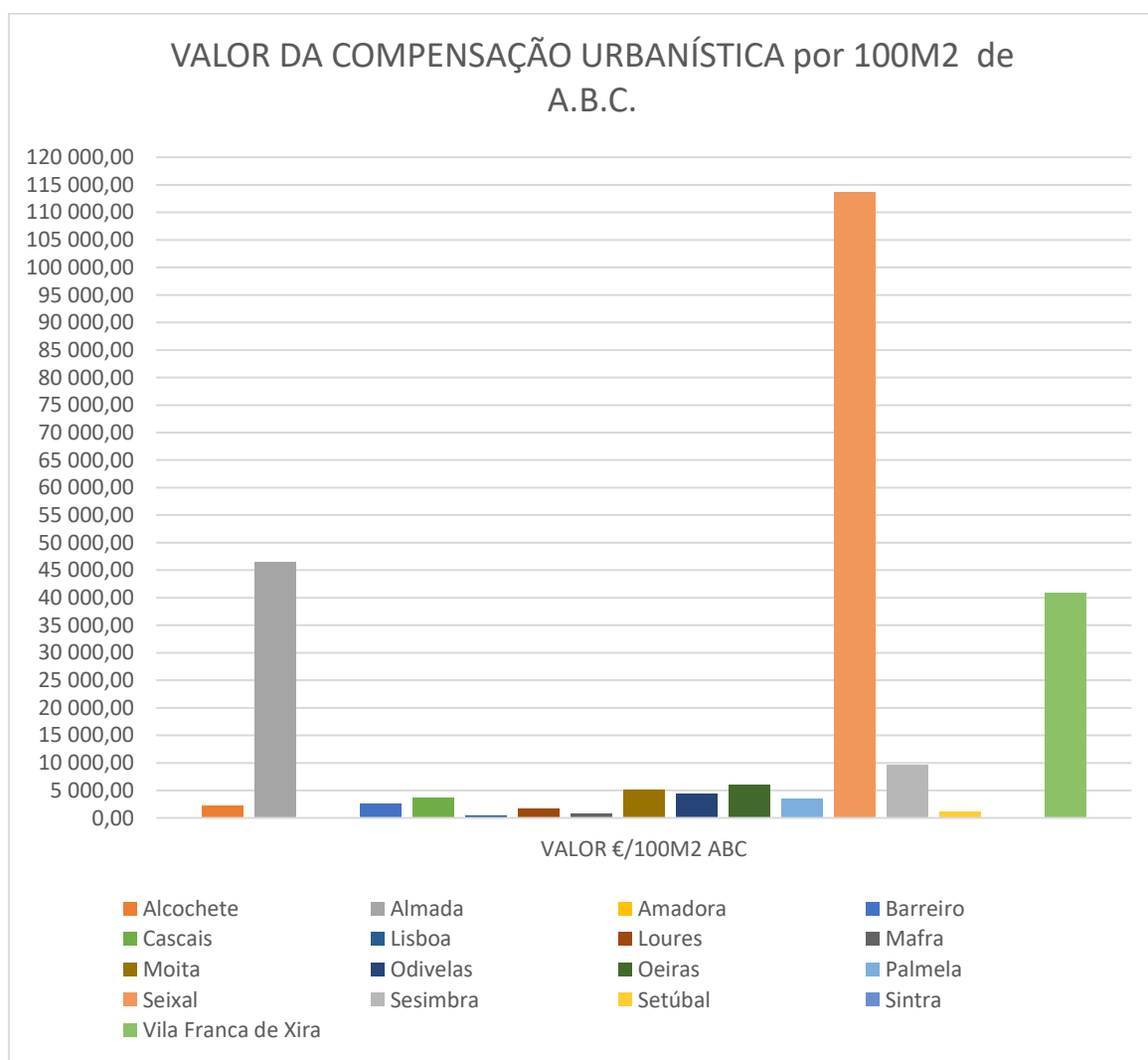


Figura 15- Gráfico do valor da compensação urbanística por 100m² de área bruta de construção.

Fonte: Produção Própria

Se o valor da compensação é muito elevado os particulares têm duas soluções ou cedem terreno, ainda que para isso tenham de ir comprar terreno para depois ceder, ou não avançam com as operações urbanísticas.

Em alguns Municípios este foi um sério entrave à resolução das AUGI e frequentemente só com a intervenção e iniciativa da Câmara é que foi possível avançar, seja por via das isenções e reduções especialmente conferidas para as AUGI, seja por outras participações, nomeadamente nas obras de urbanização ou criação de áreas de Reabilitação Urbana (ARU).

Em todo o caso, a política adotada pela Câmara e a proximidade com as populações demonstra-se determinante na cedência para espaços públicos. Se os municípios conseguem compreender a mais-valia que significa o espaço público, são mais recetivos a ceder estas áreas.

Por outro lado, se o valor da cedência é pouco elevado a tendência será para preferir pagar em vez de ceder. Mas, se o valor for muito elevado e não existir comunicação entre os serviços camarários e a população, os comproprietários não cedem nem pagam, apenas desistem do processo de reconversão.

Podemos afirmar que existem alguns municípios onde os valores de compensação atingem valores tão elevados que são incomportáveis para a sua aplicação em AUGI.

Atendendo às disposições de exceção conferidas pelos regulamentos AUGI, estes municípios atenuaram este facto com a previsão de isenções de pagamento, abrindo a porta a que as AUGI não cedam terreno para espaços verdes e equipamentos nem o compensem financeiramente.

2.2.3 Os desafios que se colocam às autarquias em relação ao espaço público

Estabelecida que está, no capítulo 2, a definição de espaço público, pretende-se agora caracterizar o espaço público em função dos critérios enunciados em relação às AUGI. Atendendo a que as AUGI têm características diferentes do restante território, esta caracterização incidirá sobre as AUGI que não tiveram plano de reconversão ao abrigo do Decreto-Lei nº 804/76 e que por isso, a sua reconversão está a ser efetuada através de loteamento da iniciativa de particulares.

A abordagem das Câmaras relativamente a estas áreas urbanas foi sempre de fornecer as infraestruturas básicas: água, esgotos, eletricidade, pavimentação. Toda a

qualificação de espaço público ficou para segundo plano. Nas AUGI mais consolidadas, o espaço público é claramente o espaço que sobra depois de atribuídos os lotes, ou seja, não existe qualquer preocupação com o seu dimensionamento e qualidade, nem com a existência de espaços verdes. (Jorge, Da Irregularidade Fundiária Urbana à Regularização: Análise Comparativa Portugal Brasil, 2010)

No caso das AUGI que tiveram plano geral de urbanização ficaram estabelecidas no próprio plano, as áreas destinadas a espaço verdes e equipamentos. É o caso de Casal de Cambra que dos terrenos ainda em posse do loteador ilegal foram atribuídos usos diversos e reservados para parque urbano, escolas, igreja, edifício sociocultural, estacionamento. Nos casos em que o loteador ilegal já nada possui, a situação complica-se, pois, todo o espaço pertence aos proprietários e estes não estão dispostos a abdicar de terreno para ceder para espaço público. Frequentemente grande parte dos terrenos já está construída tornando difícil o alargamento dos arruamentos de forma a obter uma largura uniforme e adequada ao tráfego automóvel bem como passeios com uma largura que permita a circulação confortável dos transeuntes. Por outro lado, o fator financeiro também influi nas opções do loteamento pois as Administrações conjuntas, por norma, não dispõem de meios financeiros para adquirir terreno para espaço verde, nem verbas que permitam a qualificação dos arruamentos com um material que não seja o mais barato: o betuminoso.

Quando foram elaborados os planos de urbanização e os loteamentos destas áreas, veio a verificar-se que, estas faixas de espaço público, eram com frequência, manifestamente insuficientes em termos de largura, o que obrigou à diminuição dos “lotes” particulares. Este processo nem sempre foi pacífico visto que, maioritariamente, os terrenos já possuíam construções, muros e logradouros arranjados que foram cortados para dar lugar ao passeio. Os proprietários não viram com bons olhos a cedência do que é seu, para o bem de todos.

Com base no facto de a Lei 91/95 (Art. 6.º do Cap. II) permitir que as áreas de cedências nas AUGI sejam diferentes do restante território, os Municípios desobrigam as Associações de proprietários de efetuar qualquer tipo de cedência, preferindo receber em dinheiro, sob a forma de compensação urbanística, nos termos do art.º 44º do RJUE, conforme já foi analisado no capítulo anterior.

Nos processos de loteamento não existe um sistema definido de compensação entre proprietários que permita libertar algum espaço para cedências, nem existe frequentemente, a possibilidade ou o interesse em adquirir parcelas ainda não construídas por parte da administração conjunta para efetuar essas cedências ou adquirir terrenos nas proximidades conforme está previsto no RJUE, para ceder.

Este procedimento só poderia funcionar se os proprietários sentissem essa efetiva necessidade. Ou seja, como podem compensar em dinheiro e essa compensação é parcialmente ou totalmente perdoada, não existe a necessidade de ceder terreno para domínio público.

Este funcionamento, das possibilidades que a lei confere a título excecional, acaba por ser a regra, gerando bairros inteiros sem estacionamento públicos, zonas de descompressão, sem um jardim ou um equipamento.

Cinquenta anos depois de o Decreto 46673 de 29/11/1965 ter introduzido a figura do loteamento na cultura urbanística portuguesa, será pertinente refletir sobre os objetivos desta legislação e os resultados obtidos tendo em conta todas as alterações legislativas que, entretanto, ocorreram.

O diploma, no seu preâmbulo, refere “Em várias regiões do País em que se está processando ou simplesmente se presume que venha a processar-se em futuro próximo intenso desenvolvimento urbanístico, tem sido verificada, com frequência crescente, actividade especulativa de indivíduos ou de empresas para o efeito constituídas, visando o aproveitamento indiscriminado de terrenos para a construção urbana.” Mais assume que, “por carência de meios legais adequados as câmaras municipais e a Direcção-Geral dos Serviços de Urbanização não têm podido exercer em tais casos acção eficaz visando a disciplina e a fiscalização dessas actividades, de modo a obstar a criação de núcleos habitacionais que contrariam o racional desenvolvimento urbano do território” . Assim, pretende o diploma dotar as Câmaras Municipais de “meios legais que as habilitem a exercer eficiente intervenção nas operações de loteamento urbano”.

O diploma que lhe sucede, o Decreto Lei nº 289/1973 no seu preâmbulo afirma “O planeamento urbanístico, visando garantir a correcta e ordenada expansão dos núcleos urbanos, é tarefa cuja iniciativa terá de pertencer, em primeira linha, ao Estado e às autarquias locais, como legítimos representantes que são do interesse colectivo”, e reconhece que o diploma anterior não foi suficiente para atingir os objetivos de um coerente desenvolvimento urbanístico e esclarece que entre outros se pretende regular “o tema dos loteamentos clandestinos, em termos que se espera venham a permitir não só defender os compradores menos cautelosos, como ainda evitar a criação de núcleos habitacionais contrários a um desenvolvimento urbano racional, prescindindo, as mais das vezes, das infra-estruturas indispensáveis a uma vida saudável e digna.”

Conclui-se, portanto, que a figura do loteamento urbano está intimamente ligada com a incapacidade do Estado produzir planeamento atempadamente e que a iniciativa dos

particulares na produção da divisão do território em “lotes” ultrapassou a capacidade do estado de fiscalizar e agir preventivamente.

Ou seja, não existindo a capacidade, à época, de produzir planeamento urbanístico, foi deixada a responsabilidade dessa produção para os particulares, passando as Câmaras a ter um papel regulador, de guardião da legislação, em vez de efetivamente ter um papel ativo no planeamento do território, deixando ao sabor dos interesses dos particulares o aumento das áreas urbanas e, não existindo à data, regras sobre os índices de construção, densidades habitacionais, as cedências para equipamentos, espaços verdes ou dotação de estacionamento, ficou a qualidade urbanística dos loteamentos entregue à voracidade financeira dos seus empreendedores, sendo que as orientações dos municípios pouco peso tinham no resultado final.

Por outro lado, esta especulação também trouxe grandes lucros para as autarquias por via das taxas urbanísticas a pagar, pelo que não foi conveniente travar de uma forma mais veemente estas iniciativas urbanísticas.

A entrada em vigor dos Planos Diretores Municipais veio alterar e regar as iniciativas particulares no território, mas, o grande desenvolvimento das urbes já se tinha dado nas décadas de 70, 80 e 90.

A entrada em vigor do Decreto-Lei nº 380/1999 estabelece o regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial pretendia proceder à sistematização das ações de planeamento. Refere o seu preâmbulo que “Na regulamentação do plano de pormenor, procura-se clarificar e desenvolver o seu carácter operativo, nomeadamente aditando-se ao seu conteúdo material, entre outros elementos, a definição da situação fundiária da área de aplicação, prevendo-se a possibilidade de, por deliberação da câmara municipal, adotar modalidades simplificadas”. A prática diz-nos o contrário, a operacionalidade do plano é muito reduzida e as alterações legislativas que lhe sucederam não foram suficientes para que os municípios consigam efetivamente fazer planeamento.

Em 2009, o arquiteto urbanista Luís Grave na sua comunicação no encontro Adurbem – Os 10 Anos do RJUE, colocou a questão do planeamento versus loteamento de uma forma muito clara: os PDM são a base do planeamento municipal, que por ser genérico, não é específico a cada circunstância, nem tem de ser, nem obriga à existência de planos intermédios deixando aos loteamentos essa função. O resultado foi que “a grande parte da urbanização (...) foi realizada sem planeamento ou programação urbanísticos ou seja, sem acautelar devidamente o interesse público e sem acautelar devidamente a participação pública.” (Grave, 2009).

Não obstante as sucessivas alterações produzidas à legislação com o intuito de simplificar e desburocratizar o planeamento, a realidade é que a execução dos planos envolve um esforço e um tempo que não acompanha as necessidades do território, nem do mercado imobiliário. Da mesma forma como o Estado foi lento e ineficaz nos anos 60 e 70 na resposta à habitação social, continua a ser lento e ineficaz relativamente ao planeamento.

Como resposta, os promotores imobiliários continuaram por várias décadas a utilizar a figura do loteamento como forma de fazer planeamento e os Municípios por incapacidade de resposta cingiram-se ao PDM, autorizando o “urban sprawl” nas áreas definidas como urbanizáveis permitindo a expansão desorganizada, em função da geometria dos terrenos.

Conforme conclui a Professora Doutora Filipa Oliveira Antunes, na sua tese de Doutoramento “o processo de desenvolvimento urbano assente neste tipo de intervenções tem repercussões específicas na morfologia urbana em função das características do parcelamento e na inexistência de um instrumento de planeamento prévio.”



Figura 16- Exemplo de ocupação de território por loteamentos sem planeamento- Ericeira

Fonte: Câmara Municipal de Mafra

Esta forma de urbanizar o território leva a uma morfologia de ocupação desregrada e orgânica. Frequentemente, as principais vias de acesso são as que, por serem com base nos antigos caminhos existentes, têm menor perfil, sucedendo-lhes arruamentos largos com uma

caraterística de urbanidade imposta pelo PDM, criando confusão nos utilizadores que tomam estes arruamentos por principais, quando na realidade são impasses, não levam a lado algum.

A mesma temática é abordada pela Professora Doutora Fernanda Paula Oliveira no seu artigo “execução dos instrumentos de gestão territorial e mecanismos de compensação (perequação)” onde refere “executar não é o mesmo que planejar. A invenção, a imaginação, a criação são naturais e encontram a sua expressão no planeamento não na execução. Se a execução é altura para inventar, então não é actividade de execução é actividade de planeamento.” (Oliveira, 1998, p. 25)

Os loteamentos além de terem vindo a desempenhar uma função de planeamento que não lhe está designada, tem por outro lado, uma imobilidade urbanística perigosa e preocupante.

Não obstante as alterações que sejam promovidas pelos particulares ou pela Câmara Municipal competente, o loteamento funciona sempre como uma unidade, interdependente. A interdependência dos particulares e da administração está bem patente no artº 27º do RJUE e no artº 48º pelo facto de ser necessário a notificação dos particulares ou a discussão pública para poder alterar o alvará de loteamento. Verifica-se então que os loteamentos são eternos, ou seja, mesmo que se queira voltar a unificar os lotes de um loteamento, de acordo com parecer jurídico da Comissão de Coordenação Regional de Lisboa e Vale do Tejo (CCDR/LVT), não há lugar a que o terreno volte a ser rústico, será sempre um lote para construção com todas as prescrições e caraterísticas de um lote inserido em alvará de loteamento nomeadamente a área de construção, de implantação, altura de fachada, número de pisos etc. A única forma de extinção de um alvará de loteamento prevista na lei é a caducidade prevista no artº 71º do RJUE garantindo ainda assim a constituição das parcelas de terreno daí resultantes e as áreas de cedência a domínio público. O alvará de loteamento quando é emitido define as áreas a ceder e o fim para o qual são cedidas. Prevê o artº 45º do RJUE que, caso estes fins não sejam respeitados pode dar lugar à reversão da parcela.

Conclui-se que sendo a figura do loteamento a forma dominante de reconversão das AUGI, é extremamente limitadora de alterações que impliquem novas cedências para domínio público, uma vez que só com o acordo dos proprietários a Câmara Municipal pode proceder a alteração do alvará de loteamento.

Verifica-se que as reconversões efetuadas através de plano de urbanização efetuado ao abrigo do Decreto Lei nº 560/1971 ou através de Plano de Pormenor promovidos pelas Câmaras Municipais têm de uma forma geral uma qualidade urbanística superior e uma dotação de espaço público mais adequada pelo que o grande desafio dos municípios neste

momento será tomar nas suas mãos o planeamento destes territórios, deixando a atitude comodista e fácil, de aceitar os loteamentos dos particulares como forma de reconversão e de planeamento.

2.2.5. Caracterização do espaço público nas AUGI

Pretende-se compreender a forma e características do espaço público no contexto AUGI.

Atendendo à variedade de situações que as AUGI encerram relativamente ao espaço público uma vez que as políticas de cada município interferem com estas qualidades, optou-se por caracterizar de forma genérica o espaço público atendendo às suas diversas dimensões.

Para se compreender a forma e características do espaço público em AUGI temos de perceber desde logo o seu dimensionamento.

A exigência legal de dimensionamento do espaço público nos loteamentos surge com a entrada em vigor do Decreto Lei n.º 448/1991 que estipula no n.º 1 do art.º 15º que “As parcelas de terreno destinadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias e equipamentos ou os parâmetros para o dimensionamento de tais parcelas são os que estiverem definidos nos planos municipais de ordenamento do território ou, quando os planos não os tiverem definido, os constantes da portaria a que se refere o artigo 45.º” ou seja o diploma já pressupõe a regra a existir nos PDM mas, remete para Portaria a ser publicada.

A Portaria n.º 1182/1992 de 22 de dezembro estipula então, para os loteamentos, valores um pouco abaixo dos atuais indicando 25m²/120m² de área bruta de construção para habitação ou fogo se se tratar de moradia unifamiliar para espaços verdes de utilização coletiva e 35m² por cada 120m² para equipamento de utilização coletiva.

No mesmo ano, os estudos publicados pela Direção Geral de Ordenamento do Território (DGOT) indicavam que o valor global desejável para a estrutura verde urbana em Portugal seria de 40m² por habitante, sendo que a estrutura verde urbana deveria situar-se nos 10m² por habitante e a estrutura verde principal (entenda-se o espaço verde de enquadramento da cidade) deveria situar-se nos 30m² por habitante. Podemos então verificar que, de acordo com os censos de 1991, existiam em Portugal Continental 9 375 926 habitantes para 4018669 alojamentos ou seja 2,33 habitantes por fogo. Aplicando os 10m² por habitante o valor por fogo seria aproximadamente de 23,3m², pelo que se pode concluir que a Portaria reflete estes estudos ao estipular os 25m²/fogo.

Nesta altura poucos eram os PDM já em vigor e, a maioria, quando entrou em vigor, não contemplava este dimensionamento, pelo que, foi a portaria que ditou as regras até à revisão dos PDM ou até à entrada em vigor na atual portaria nº 216-B/2008 que decorre da alteração introduzida pela Lei n.º 60/2010 ao Decreto Lei n.º 555/99, vulgo Regime Jurídico de Urbanização e Edificação (RJUE).

Percebe-se, portanto, que os Planos Gerais de Urbanização para a regularização das AUGI e as reconversões por loteamento efetuadas anteriormente a 1992 não tinham como bitola estes parâmetros, foram efetuados na base do bom senso e da experiência dos técnicos.

Três anos após a entrada em vigor da portaria nº 1182/1992, a Lei AUGI permite, através do seu art.º 6º que as cedências para espaços verdes, equipamentos e infraestruturas viárias possuam um dimensionamento menos exigente que o restante território. Assim, a solução mais fácil para os proprietários e também para os municípios, foi reduzir as áreas públicas ao mínimo existente.

Se conjugarmos esta disposição legal com a possibilidade fornecida pelo nº 4 do art.º 44º do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE) que estabelece que a cedência pode ser substituída por valor monetário, então está aberta a possibilidade de as cedências para domínio público serem mínimas ou inexistentes nas AUGI. O diploma também refere a possibilidade de ser compensado o município em terreno noutro local quando o loteamento não tenha em si espaço para cedência. Alguns municípios, nomeadamente Cascais e Almada, têm usado este procedimento, preferencialmente dentro da mesma freguesia, de forma a colmatar a falta de espaço público por um lado e, por outro, evitar o pagamento das compensações urbanísticas que são de forma geral bastante onerosas para uma população com poder económico reduzido (Costa, 2008).

Em Oeiras, a autarquia considerou que a lei AUGI continha alguns procedimentos que tornavam de difícil resolução, nomeadamente pelo facto de a delimitação das AUGI ser referente apenas ao território em causa criando “ilhas” no território, sem ligação com o restante espaço urbano. Por outro lado, a tramitação processual segue os princípios do RJUE fazendo com que primeiro exista a questão processual e administrativa e só depois a requalificação dos espaços em obra, o que, segundo o município, não estaria de acordo com as suas prioridades. Assim, a solução passou por criar perímetros mais alargados delimitadas como Unidades de Gestão Territorial e não como AUGI, onde puderam ser incluídos os espaços verdes e os equipamentos, articulando as AUGI com o restante território e requalificando estas áreas por fases a partir de planos de pormenor (Gonçalves, 2007) e loteamentos, a maioria de iniciativa camarária.

No concelho de Sesimbra, grande parte das AUGI estão a ser resolvidas através de planos de pormenor e loteamentos de iniciativa camarária, o que lhes confere uma qualidade em termos de desenho urbanístico e do espaço público, muito superior a outras AUGI com características similares, como por exemplo a Aroeira, no Concelho de Almada. A AUGI da Lagoa de Albufeira, por exemplo, foi sujeita a Plano de Urbanização e em algumas partes a Plano de Pormenor, e verifica-se que o resultado é um aglomerado com qualidade de espaço público quer em termos de arruamentos quer em termos de espaço verde e de equipamentos. Analisados os parâmetros urbanísticos, verifica-se que no PU estão previstos 3836 fogos ao qual correspondem por fogo 151m² destinados a equipamentos e 139m² destinados a espaços verdes. Relativamente aos estacionamento estão previstos em resultado da aplicação da portaria nº 216B/2008 11323 lugares privados (incluindo aqui os lugares destinados aos equipamentos) e 2411 lugares públicos. A área relativa à totalidade do PU ainda não se encontra reconvertida nem totalmente infraestruturada.

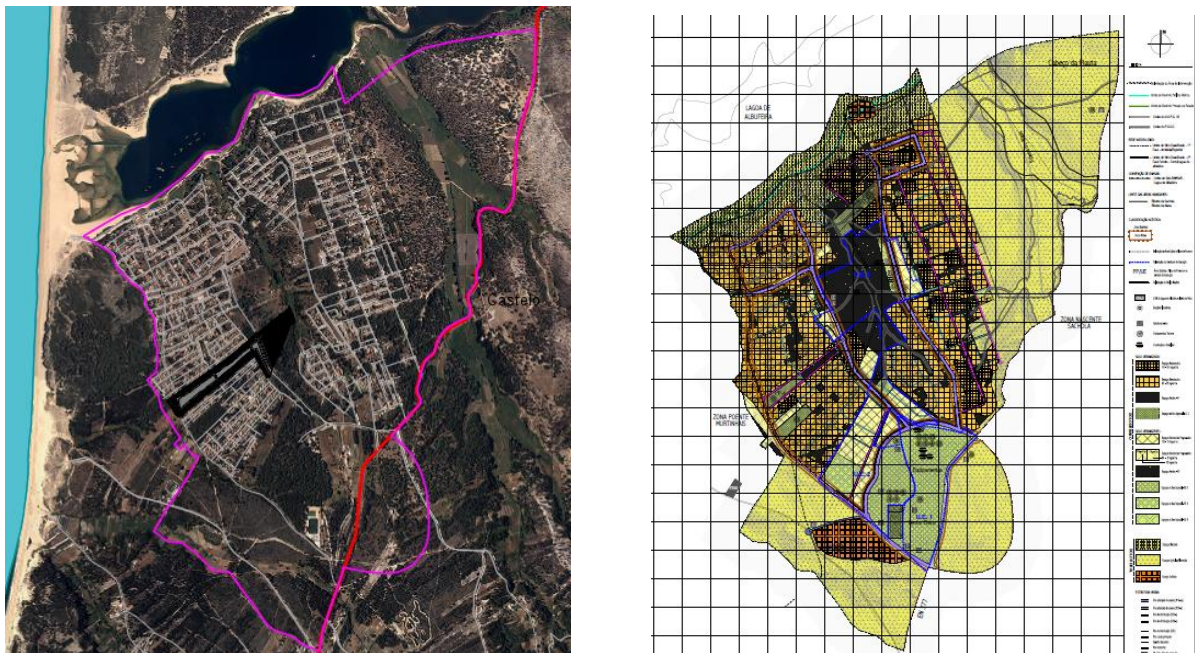


Figura 17 e Figura 18- Delimitação e PU da Lagoa de Albufeira, Sesimbra

Fonte: Site da CM Sesimbra, consultado em 12/01/2021

Em Odivelas a preocupação com o espaço público levou a uma quantificação das áreas efetivamente cedidas e a dotação de acordo com os regulamentos existentes. Conforme se pode observar no gráfico, não obstante os regulamentos promoverem a aquisição de

espaços para cedência para equipamentos e espaços verdes, as áreas cedidas são menores que o necessário.

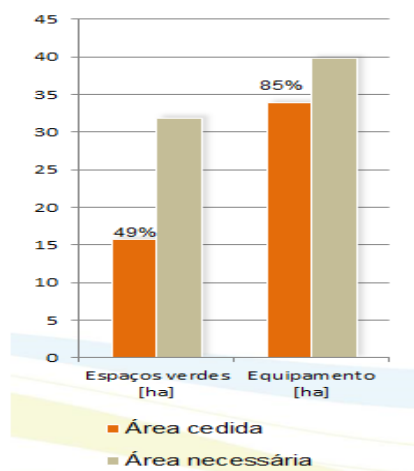


Figura 19- Gráfico das áreas cedidas para espaço público de Odivelas

Fonte: Seminário AUGI'S e Construção Ilegal Experiências de Atuação na Região de Lisboa e Vale do Tejo, 2015

Em 2020 foi elaborado o Relatório com o diagnóstico dos processos de reconversão em AUGI-2020 onde constam vários dados interessantes acerca da maioria dos concelhos da AML. Este relatório verifica-se bastante incompleto por omissão e/ou inexatidão dos dados fornecidos pelas autarquias, ainda assim foi possível estabelecer para alguns municípios, um gráfico com a relação entre os processos de reconversão e o pagamento de compensações urbanísticas relativamente à cedências de espaços verdes e equipamentos.

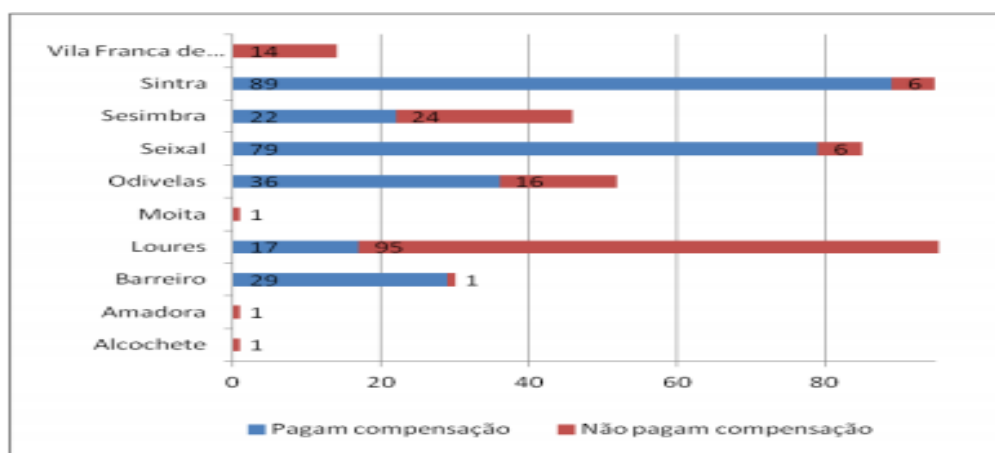


Figura 20- Nº de AUGI que pagam compensação por município

Fonte: Relatório com o diagnóstico dos processos de reconversão em AUGI-2020

Relativamente às características dos arruamentos especificamente verifica-se que, atendendo a que as construções, aquando da introdução das redes e pavimentação dos

arruamentos, já se encontravam em grande parte construídas, o arruamento tem o dimensionamento possível, entre muros já construídos. Pontualmente, e consoante as políticas de cada município, procedeu-se a alargamento dos arruamentos, mas ainda assim é frequente encontrar vias cuja dimensão entre fachadas não permite, nos termos do artº 59º do RGEU, a construção de dois pisos.



Figura 21- Arruamento do Bairro da Serra da Silveira, Sintra

Fonte: Googlemaps, 2014, consultado em 25/01/2018

Verifica-se que em grande parte dos territórios AUGI o dimensionamento dos arruamentos é inferior ao recomendado pelas portarias e PDM e frequentemente não hierarquizados onde as ruas sem saída têm a mesma dimensão que as vias de ligação entre a AUGI e o restante território.



Figura 22- Ligação entre bairros em Fernão Ferro, Seixal

Fonte: Google maps em 25/01/2018

Os proprietários e as autarquias sentiram a urgência nos anos 80 e 90 de efetuar as infraestruturas básicas, nomeadamente os abastecimentos de água e eletricidade e arruamentos e, após satisfeita esta necessidade, quer a regularização da propriedade quer o arranjo dos espaços verdes são relegados para segundo plano, não existindo vontade de concretizar o resto do procedimento (Raposo, 2010) uma vez que implica gasto de dinheiro acrescido e aumento de impostos sobre a propriedade.

Mesmo sem recorrer a inquéritos e modelos de avaliação complexos do espaço público em AUGI, verifica-se que existe uma predominância de características especialmente em alguns Concelhos da AML. De 2008 a 2014, no âmbito das atividades de investigação promovidas pelo Grupo de Estudos Socio-territoriais Urbanos e de Ação Local (GESTUAL) da Universidade de Lisboa, foram elaborados inquéritos à população em diversos concelhos, nomeadamente Sintra, Seixal, Cascais e verificaram-se quais as carências que os habitantes mais sentiam.

Não tendo sido possível aceder à totalidade dos inquéritos efetuados, utilizou-se os resultados obtidos em Sintra como exemplo:

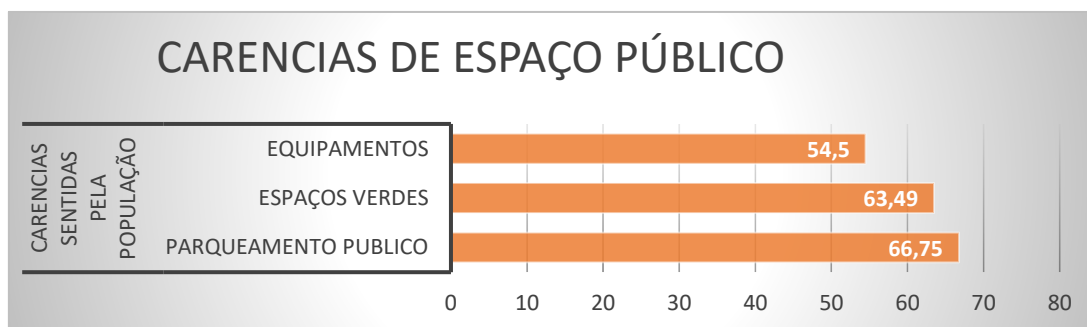


Figura 23- Percentagem de carência de espaço público sentidas pela população.

Fonte: Inquéritos à população efetuados pela CMS em 2008

Ressalva-se que o gráfico foi elaborado com as AUGI com dimensão suficiente para permitir ser representativo e em AUGI que já possuem alguma infraestruturização pois verificou-se que, nas áreas que não estão infraestruturadas, a primeira preocupação da população é o saneamento básico, a eletricidade e os transportes. Só depois de serem questionadas de forma direta sobre a necessidade de espaço verde e equipamentos algumas concordam que essa necessidade poderá também vir a existir.

Podemos concluir que os habitantes das AUGI têm consciência das deficiências no espaço público, não obstante não estarem dispostos a disponibilizar terreno ou adquirir para o seu melhoramento.

Estudo idêntico foi efetuado por Pedro Chula e Ana Isabel Santos nas suas teses de mestrado sobre o espaço público em AUGI, onde concluem serem as principais características do espaço público nas AUGI uma estrutura interna de vias mal desenhada, com um dimensionamento deficiente e má relação entre os veículos e os peões, rede viária em mau estado, escassa cobertura de transportes públicos, poucas ou inexistentes áreas verdes de lazer e recreio e equipamentos públicos.

2.2.6 O espaço público enquanto elemento de valorização das AUGI

O espaço público, conforme podemos concluir no ponto 2.2 é essencial para a qualidade de vida e a dinâmica económica dos aglomerados.

Diversos estudos apontam para um incremento da valorização dos imóveis pela proximidade de espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva (Menezes, 2014) (Penn, 2017).

Podemos extrapolar estes estudos para situações mais modestas como por exemplo uma praça ou um arruamento, ainda que de perfil nos limites mínimos, em termos de largura e distância entre fachadas, que possua um alinhamento de árvores é mais valorizado que o mesmo desenho urbano sem as árvores. É uma questão de privacidade mas também de ordenação visual do espaço. Por outro lado, são uma forma de ensombramento e regulação da temperatura dentro das localidades.

Nas AUGI, pela sua génese, não é comum as construções respeitarem um alinhamento ou terem qualidade arquitetónica pelo que, o alinhamento de árvores na rua, transforma o espaço, confere-lhe uma noção perspetiva e retira do ângulo de visão as construções, dissimulando as suas características menos conseguidas. Este critério foi utilizado com sucesso pela Câmara de Cascais em alguns bairros, conforme foi descrito pela Arq^a Paula Cabral aquando da entrevista realizada (em anexo).

2.3 Requalificação

No presente capítulo pretende-se definir o conceito de requalificação e distingui-lo de outros conceitos aproximados.

Segundo o dicionário de língua portuguesa da Porto Editora, requalificar é definida como “qualificar novamente, melhorar (espaço público) a nível ambiental, urbanístico, etc”.

A requalificação é um conceito que não tem lugar no vocabulário urbanístico publicado pela Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (DGOTDU, 2005). Das definições que se aproximam, nenhuma corresponde à requalificação em pleno.

Renovação urbana- “Conjunto de operações urbanísticas que visam a reconstrução de áreas urbanas subocupadas ou degradadas, às quais não se reconhece valor como património arquitectónico ou conjunto urbano a preservar, com deficientes condições de habitabilidade, de salubridade, de estética ou de segurança, implicando geralmente a substituição dos edifícios existentes. Este conceito pode abranger ações de reabilitação, e é por vezes confundido com o de reabilitação, o qual, no entanto supõe o respeito pelo carácter arquitectónico dos edifícios em questão”

Reestruturação- “Operação urbanística que consiste no melhoramento de uma determinada área residencial, ou residencial-comercial, através da demolição dos elementos degradados, da melhoria do sistema viário, dos espaços verdes, e, de um modo geral, de todos os seus equipamentos.”

Recuperação urbana- “Conjunto de operações tendentes à reconstituição de um edifício ou conjunto degradado, ou alterado por obras anteriores sem qualidade, sem que, no entanto, esse conjunto de operações assumam as características de um restauro. De um modo geral a recuperação impõe-se na sequência de situações de ruptura do tecido urbano ou de casos de intrusão visual resultantes de operações indiscriminadas de renovação urbana. A recuperação urbana implica a requalificação dos edifícios ou conjuntos recuperados.”

Reanimação ou revitalização Urbana- “Conjunto de operações destinadas a articular as intervenções pontuais de recuperação dos edifícios existentes em áreas degradadas, com as intervenções mais gerais de apoio à reabilitação das estruturas sociais, económicas e culturais locais, visando a consequente melhoria da qualidade de vida nessas áreas ou conjuntos urbanos degradados. A reanimação ou revitalização implica um certo número de riscos, muitas vezes minimizados, resultantes da dificuldade de conciliar as exigências contraditórias entre a conservação e a utilização do património edificado, nomeadamente:

- Riscos de ordem física, relativos ao estado e características da arquitectura
- Uso intensivo dos espaços, provocando a deterioração dos edifícios.

- As transformações necessárias à alteração do uso dos espaços e dos edifícios (particularmente a dos seus espaços interiores), podem resultar na descaracterização dos mesmos, por razões de ordem funcional ou económica.”

No entanto, segundo a proposta de projeto de decreto regulamentar que estabelece conceitos técnicos a utilizar nos instrumentos de gestão territorial elaborado pela Direção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano, a requalificação urbana consiste na “(...) operação de renovação , reestruturação ou reabilitação urbana, em que a valorização ambiental e a melhoria da qualidade do espaço urbano são normalmente abordadas num dupla perspetiva: de resolução de problemas ambientais e funcionais (...) e a criação de fatores que favoreçam a identidade, a habitabilidade, a atratividade e a competitividade das cidades ou áreas urbanas específicas” (DGOTDU, 2008, p. 67 citado por Ana Marina Silva).

Curiosamente, o decreto regulamentar n.º 9/2009 não apresenta a definição de requalificação e tem como definição aproximada a renovação urbana, considerando que a requalificação faz parte da renovação urbana. Por outro lado, afasta a noção de reabilitação do património e centros históricos e aproxima-a à noção de requalificação entendendo a manutenção dos edifícios ou não, e a beneficiação ou alteração do espaço público.

Verifica-se que no vocabulário de 2005 da DGOTDU o conceito mais aproximado é o de reestruturação urbana, esse conceito é definido como alteração estruturante de uma dada área com alterações significativas que podem envolver a introdução de espaços verdes e equipamentos coletivos com demolição ou abertura de novas vias e alteração fundiária profunda levando assim este conceito mais longe, em termos de intervenção, referindo que a requalificação urbana pode ser efetuada entre outros pela reestruturação urbana.

O glossário de desenvolvimento territorial publicado em 2011 (Conferencia europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa, 2011) pela DGOTDU também não faz referência ao conceito de requalificação indicando apenas renovação urbana (substituição de bairros degradados por novas funcionalidades e habitantes), regeneração e revitalização urbana (alteração da base socioeconómica tornando-a mais sustentável através da melhoria da atratividade para empresas e habitantes) e reabilitação urbana (regenerar e conservar o património histórico melhorando e modernizando as características do edificado e do ambiente urbano).

A geografa Graça Moreira, num artigo de 2007 cita uma definição de 1990 do CEDRU (Centro de Estudos de Desenvolvimento Regional e Urbano) onde se refere o termo requalificação como “recuperar o sentido da localização residencial das populações, através de múltiplas ações e medidas, que vão da infraestruturção à valorização da imagem interna e

externa, passando pela provisão dos adequados serviços e pela equidade no acesso ao emprego (...) A estratégia deve levar a ações que permitam descobrir e qualificar a alma dos lugares, pela memória, pela vivência, pelo património – o que se herdou e importa valorizar, como também o que se deve construir no espírito do tempo.”

Ferreira, Lucas e Gato (1999, citado por Moreira, 2007, p. 124) consideram que a “requalificação urbana é um processo social e político de intervenção no território que visa essencialmente (re)criar qualidade de vida urbana, através de uma maior equidade nas formas de produção (urbana), de um acentuado equilíbrio no uso e ocupação dos espaços e na própria capacidade criativa e de inovação dos agentes envolvidos nesses processos”.

A requalificação urbana tem subjacente a planificação urbana e a alteração ou proteção de equipamentos e infraestruturas obsoletas do ponto de vista funcional fomentando a alteração aos usos de forma a revalorizar o espaço público (Fortuna, 2009).

A requalificação é um instrumento de melhoria das condições de vida através de uma série de ações de valorização do espaço público, equipamento e infraestruturas e consequentemente promovendo a valorização da área em termos financeiros sendo um motor para a dinamização e alteração social e económica, definindo novas atratividades no local. (ISCTE/CET, 2005, p. 21).

Por outro lado, o conceito de qualidade de vida refere-se à perceção que os utilizadores do espaço possuem em relação à vivência do local e à identificação pessoal com o espaço, o que é subjetivo e observável, mas também se refere a aspetos mais mensuráveis e objetivos que se prendem com o desenvolvimento económico, social e cultural. (Ferreira V. M., 1999).

Conclui-se que a requalificação urbana é a ação sobre o território que visa dotar de (novas) qualidades uma determinada área através de intervenções no espaço público, adaptando-o a formas mais eficientes do ponto de vista ambiental e funcional e adequadas aos usos pretendidos e à fruição do espaço, com eventual alteração fundiária para criação de novos espaços verdes e equipamentos de utilização coletiva, com vista a aumentar a atratividade do local e fomentar a diversificação da estrutura social.

2.3.1 Aplicabilidade da Requalificação nas AUGI

O espaço público nas AUGI é o espaço sobranete dos lotes, ou seja, o seu dimensionamento quase nunca é o desejável, mas sim o que é possível com os condicionamentos das pré-existências. Nos processos de reconversão através de loteamento

foi sempre mais fácil para as autarquias cair na tentação de se limitarem legalizar o existente sem obrigar a reestruturar o espaço (Costa, 2008).

Atendendo ao desgaste e frequente desinteresse dos comproprietários na reconversão, que se arrasta há várias décadas, não existe vontade dos particulares para ceder áreas para arruamentos, estacionamento e espaços verdes.

Na ótica de grande parte destes com proprietários sexagenários o importante é “a Câmara” resolver o problema da divisão em lotes, porque eles já viveram nas condições que têm mais de metade da sua vida, os filhos estão criados e não querem saber de mais encargos nem obras. Assim, e porque de uma forma geral, a população proprietária é de fracos recursos económicos, os projetos de loteamento refletem apenas as soluções menos onerosas e frequentemente não incluindo o alargamento das vias, a criação de estacionamento público nem de espaços verdes ou equipamentos. (Chula, 2014)

A requalificação nas AUGI é a forma de dotar estes bairros de qualidades que permitam atrair novas populações evitando a degradação dos espaços e a guetização.

Esta requalificação é, no entanto, comprometida pelo facto de a maioria das reconversões ser efetuada através de loteamento uma vez que os procedimentos do loteamento são mais rígidos relativamente a qualquer alteração e carece da aprovação dos comproprietários.

2.3.1.1 Em AUGI reconvertidas através de loteamento

Alguns entraves se colocam à requalificação neste caso pois, não tendo sido acautelado em sede de loteamento o dimensionamento do espaço público, de que forma se pode redimensionar estas áreas?

A forma mais imediata, do ponto de vista legal, é através de alteração ao alvará de loteamento, mas carece da vontade dos particulares.

Se for necessário ceder terreno, os particulares dificilmente estarão de acordo uma vez que esta operação implica, não só a perda de terreno, mas também a demolição e reconstrução de muros. Existe um forte sentimento em relação a todas as construções em AUGI, pois, as construções foram erigidas com muito sacrifício dos comproprietários, não só financeiro, mas pessoal. Os proprietários mais recentes não estão de forma geral envolvidos no processo de reconversão da AUGI, adquiriram os lotes já constituídos, estão a pagar ao banco e também não pretendem ceder, até porque essa cedência acarretaria uma série de dificuldades burocráticas pelo facto de diminuir a área e existir uma hipoteca sobre o lote.

A requalificação fica, por esta via, cingida ao espaço existente.

O Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) refere as formas que o plano de pormenor e as formas de promoção de alinhamentos e nomeadamente a expropriação (alínea c) do seu artigo nº 159º) para efeitos de alargamento de vias “Os prédios urbanos que devam ser reconstruídos ou remodelados, em razão das suas pequenas dimensões, implantação fora do alinhamento, más condições de segurança e salubridade ou falta de qualidade estética, quando os proprietários não derem cumprimento, sem motivo legítimo, no prazo de 18 meses, à notificação que, para esse fim, lhes for feita, sem prejuízo do disposto quanto à reestruturação da propriedade”.

Podemos ler no preâmbulo do Decreto-Lei n.º 307/2009, Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, que na “«operação de reabilitação urbana sistemática», é acentuada a vertente integrada da intervenção, dirigindo-se à reabilitação do edificado e à qualificação das infra-estruturas, dos equipamentos e dos espaços verdes e urbanos de utilização colectiva, com os objectivos de requalificar e revitalizar o tecido urbano” correspondendo assim ao necessário para a requalificação das AUGI.

A reabilitação/requalificação do espaço pode ser executada através de diversos interlocutores e, neste caso, as comissões de administração conjunta têm uma posição privilegiada para se tornarem atores neste processo. A própria legislação estabelece no seu art.º 11º a possibilidade de a reabilitação urbana ser efetuada “pelos particulares com o apoio da entidade gestora ou através da modalidade de administração conjunta”. No entanto, no seu art.º 40º, o diploma indica que o regime jurídico aplicável a esta modalidade “é aprovado através de decreto regulamentar, no prazo máximo de 90 dias contado da data de entrada em vigor do” diploma, o que não veio a ocorrer até à presente data.

Após a delimitação das ARU, a aprovação das operações de reabilitação urbana, podem ser efetuadas através de instrumento próprio ou através de plano de pormenor (nos termos do artigo 16º do mesmo diploma).

Verifica-se que, para a requalificação das AUGI já reconvertidas através de loteamento, o Plano de Pormenor é frequentemente excessivo do ponto de vista documental e procedimental e principalmente em termos de tempo. Na sua maioria as AUGI são bairros, são partes de cidade que precisam de ser cerzidas com o restante território, não constituem áreas de uma dimensão que justifique um Plano de Pormenor, até porque estamos a referir situações já reconvertidas do ponto de vista fundiário, sem necessidade de alteração de PDM ou de Plano com efeitos registrais como pode ser aplicado para as AUGI ainda em compropriedade.

Analisando o art.º 17º do RJRU, a aprovação de operações de reabilitação urbana através de instrumento próprio resulta numa forma simplificada de requalificar, garante a participação pública sem a morosidade de um plano de pormenor.

Neste caso, a operação é aprovada pela assembleia municipal constando da documentação os objetivos, os prazos, o financiamento e o projeto. Atendendo a que este procedimento não dispensa a discussão pública nem a publicação em Diário da República e página da internet do município, salvaguarda a participação dos interessados, mas não salvaguarda a alteração do alvará.

Da leitura do diploma verifica-se no seu art.º 54º e seguintes que a lei dispõe de Instrumentos de execução de política urbanística que facilitam a reabilitação/requalificação através de instrumento próprio por analogia com os mecanismos existente nos planos de pormenor. Verifica-se neste artigo que:

- a) Imposição da obrigação de reabilitar e obras coercivas;
- b) Empreitada única;
- c) Demolição de edifícios;
- d) Direito de preferência;
- e) Arrendamento forçado;
- f) Servidões;
- g) Expropriação;
- h) Venda forçada;
- i) Reestruturação da propriedade.

São mecanismos ao dispor do município ou da entidade gestora para efeito de alinhamentos, alargamento de vias, criação de espaços verdes ou outros que constem do projeto.

Por outro lado, a alteração efetuada pelo Decreto-Lei n.º 67/2019 de 21 de maio ao Decreto-Lei nº159/2006 de 8 de agosto, veio reforçar e simplificar a majoração do IMI para os imóveis devolutos e ou em ruínas, incentivando a reabilitação do edificado e constituindo mais uma medida para obrigar os particulares a terem ação sobre os seus imóveis. Quando em conjugação com a delimitação da ARU pode induzir à transformação do edificado e de alguma forma tornar mais fácil a negociação com os particulares para a alteração ao Alvará de loteamento.

Conclui-se que os projetos de reabilitação urbana por instrumento próprio constituem um complemento à alteração do Alvará de loteamento e uma mais-valia com vista à requalificação do espaço público nas situações em que o alvará de loteamento foi emitido e a reconversão fundiária não acautelou o espaço público, desde que simultaneamente ou

previamente à Operação de reabilitação Urbana seja promovida a alteração ao Alvará de Loteamento.

2.3.1.2 Em AUGI Reconvertidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 804/86

As AUGI reconvertidas ao abrigo do Decreto-Lei n.º 804/86 foram alvo de planos de urbanização elaborados pelos serviços camarários à data, pelo que, o seu espaço público tem características mais regulares e área mais generosas do que as reconversões por iniciativa dos particulares. Nestes Planos Gerais de Urbanização foram estipulados à partida, e ainda com o loteador ilegal, as áreas destinadas a espaços verdes, equipamentos, arruamentos e estacionamento. Ainda que em termos de áreas não corresponda ao que seria exigido atualmente, atendendo a que só em 1992 passa a existir portaria com as áreas mínimas a ceder, mas ainda assim foram acautelados os mínimos, é o caso de Casal de Cambra no Concelho de Sintra, mas também em situações semelhantes no Concelhos de Amadora, Loures, Odivelas, Seixal, Almada.

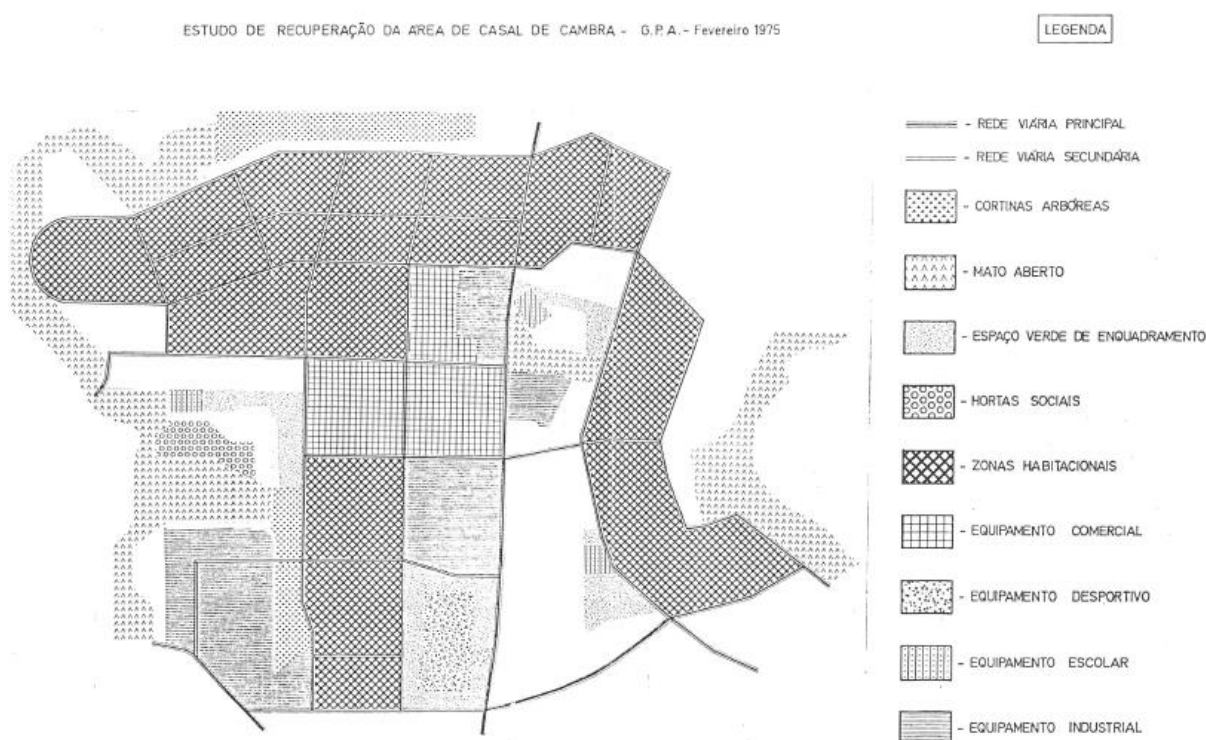


Figura 24- Zonamento do Plano Geral de Urbanização de Casal de Cambra

Fonte: Câmara Municipal de Sintra

Verifica-se que nas AUGI reconvertidas através de plano de Urbanização ao abrigo do Decreto-Lei n.º 804/86 a requalificação dos espaços é mais fácil e tem melhores resultados por o próprio espaço disponível ser de maiores dimensões.

2.3.2 Pertinência da requalificação das AUGI face à situação demográfica em Portugal

Pretende-se com o presente capítulo estabelecer a ligação entre os fenómenos demográficos ocorridos desde o aparecimento das AUGI e os dias de hoje, para que se possa compreender a mudança de paradigma ocorrido, que vêm condicionar a procura de imóveis em AUGI.

Conforme foi explanado no primeiro capítulo, as AUGI surgem da necessidade premente de habitação nos arredores das cidades principalmente na região da Grande Lisboa. Nos anos 60 do século XX assistia-se ainda a um aumento demográfico significativo, conforme se pode observar na pirâmide etária.

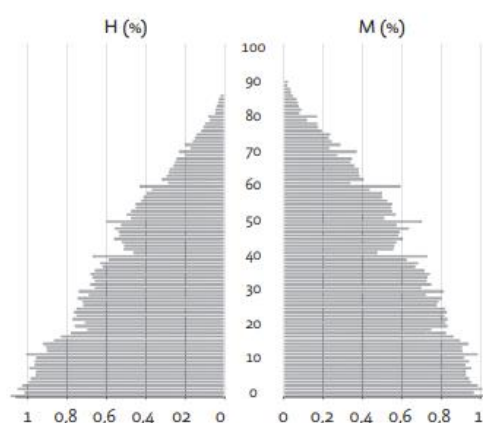


Figura 25- Pirâmide Demográfica em 1960

Fonte: *dinâmicas demográficas e envelhecimento da população portuguesa, 1950-2011 evolução e perspectivas*, fundação Francisco Manuel dos Santos, 2014

Nesta altura, o número de habitantes por fogo na Região da Grande Lisboa situava-se nos 4.0 habitantes sendo o maior número dos agregados compostos por 3 e 4 pessoas, mas existindo um número significativo de agregados com mais de 5 pessoas (INE, Censos, 1960) .

Comparando com a atual pirâmide etária verifica-se um acentuado envelhecimento da população como de resto tem sido sobejamente estudado por diversos autores.

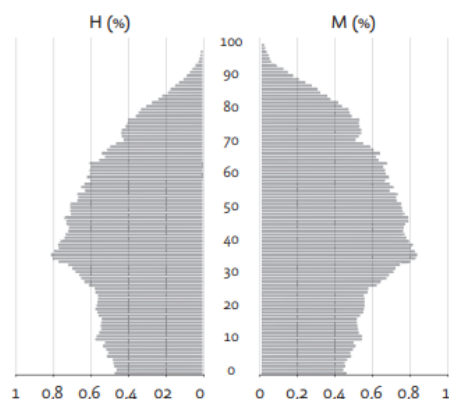


Figura 26- Pirâmide Demográfica em 2011

Fonte: *dinâmicas demográficas e envelhecimento da população portuguesa, 1950-2011 evolução e perspectivas*, fundação Francisco Manuel dos Santos, 2011

Este envelhecimento da população é preocupante em diversos setores. Concentrando o nosso estudo apenas em termos urbanísticos, podemos desde já prever problemas de excesso de habitações recaindo sobre os ombros dos herdeiros a manutenção dos vários imóveis, antes ocupados pelos seus antepassados, o que frequentemente se torna impraticável do ponto de vista financeiro, levando ao abandono e degradação destes imóveis.

As políticas que têm vindo a ser seguidas relativamente à reabilitação dos edifícios têm vindo a dar um impulso positivo no sentido de dar novos usos às habitações degradadas e devolutas, nomeadamente nos centros históricos.

No caso da grande Lisboa, os efeitos do abandono da cidade têm vindo a ser minorados quer pela presença de emigrantes e migrantes de outras partes do país que continuam a chegar à AML, para estudar e trabalhar, quer pela transformação de alojamentos clássicos em alojamentos com vocação turística.

Nos últimos anos tem vindo a ser evidente a alteração de uso dos fogos habitacionais para a atividade de alojamento local, fruto do enorme incremento que o turismo tem tido. A criação de alojamentos locais nos Concelhos de Lisboa, Almada, Cascais, Sintra e Mafra tem sido muito expressivo, conforme se pode observar na tabela 7.

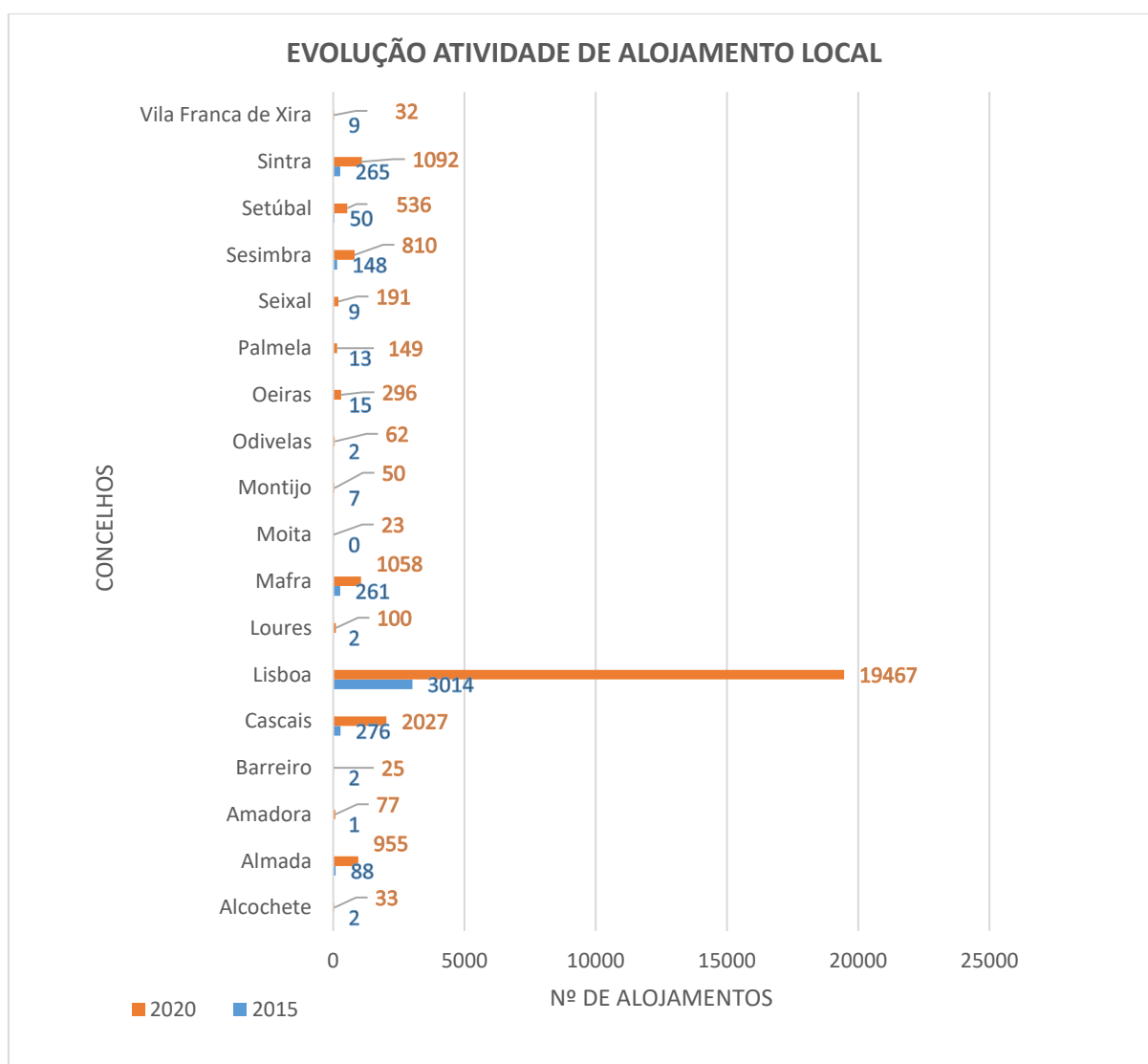


Tabela 5- Número de Alojamentos locais na AML por concelho

Fonte: <https://dadosabertos.turismodeportugal.pt/datasets/alojamento-local/data-> Produção Própria

Como forma de proteção da habitação, foi criada a área de contenção do Alojamento local, não só em Lisboa e Porto, mas também em Mafra (relativamente à Ericeira). Estes regulamentos, que decorrem da alteração ao Decreto-lei nº 128/2014, visam estabelecer uma percentagem máxima de frações destinadas a alojamento local e estabelecer critérios para a sua instalação nestas áreas com o fundamento de serem zonas carenciadas de habitação e com excesso de alojamento local. Refira-se que, de acordo com o Estudo Urbanístico do Turismo em Lisboa (2018) a cidade tem uma percentagem global de 5% de alojamento local em relação ao número de habitações clássicas, mas em algumas zonas históricas como a Baixa, Avenida da Liberdade e Avenida Almirante Reis, Bairro Alto e Madragoa, Castelo,

Alfama e Mouraria atingem percentagens, em relação às habitações clássicas, entre os 25% e os 29%.

Por outro lado, sendo os valores dos alojamentos, seja para compra ou aluguer na cidade de Lisboa, perfeitamente inoportáveis para a maioria dos potenciais novos residentes vindos de outras partes do país e que pretendem estudar ou trabalhar em Lisboa, a procura centra-se nos concelhos envolventes onde os preços são um pouco mais acessíveis.

Verifica-se nos censos um aumento da população na AML, centrada em alguns concelhos, nomeadamente Mafra, que teve um aumento de 40% da população em 10 anos motivada em grande parte pela nova acessibilidade criada pela autoestrada (A21), em detrimento do número de habitantes na cidade de Lisboa que claramente diminuiu.

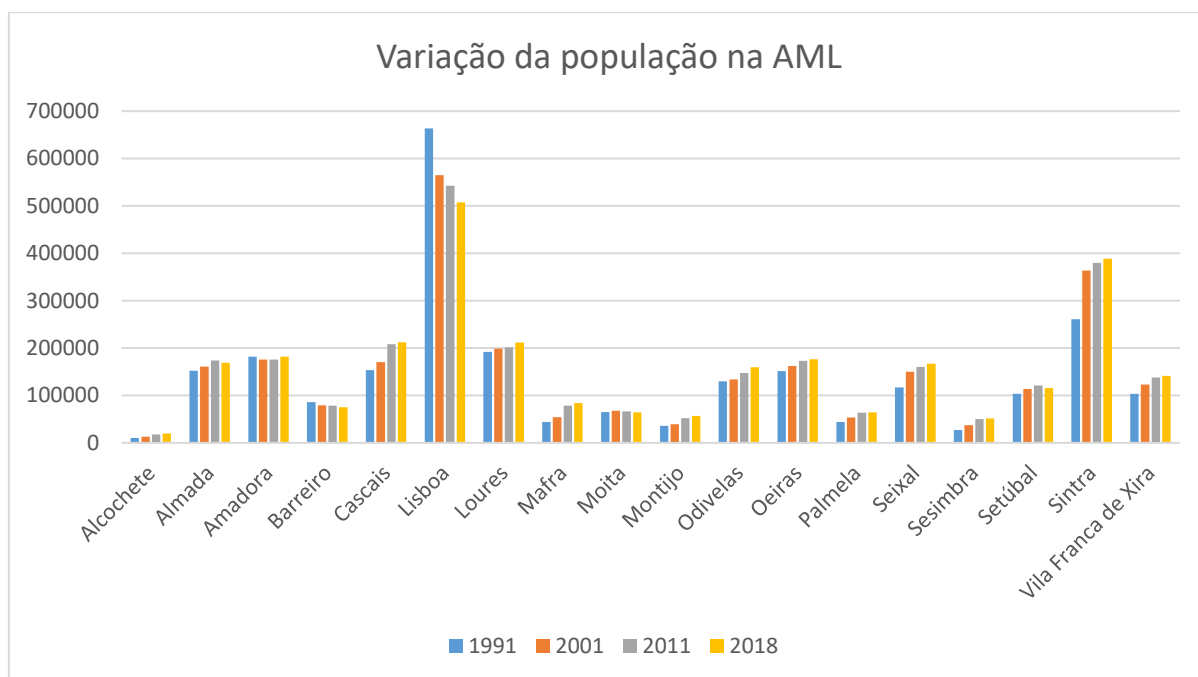


Figura 27- variação de população por concelho na AML

Fonte: <http://www.ine.pt>- Quadro extraído em 06 de Março de 2020

Se considerarmos a população residente entre 1991 e 2018 por região verificamos que a tendência continua a ser a diminuição da população no interior do País e fixação na AML.

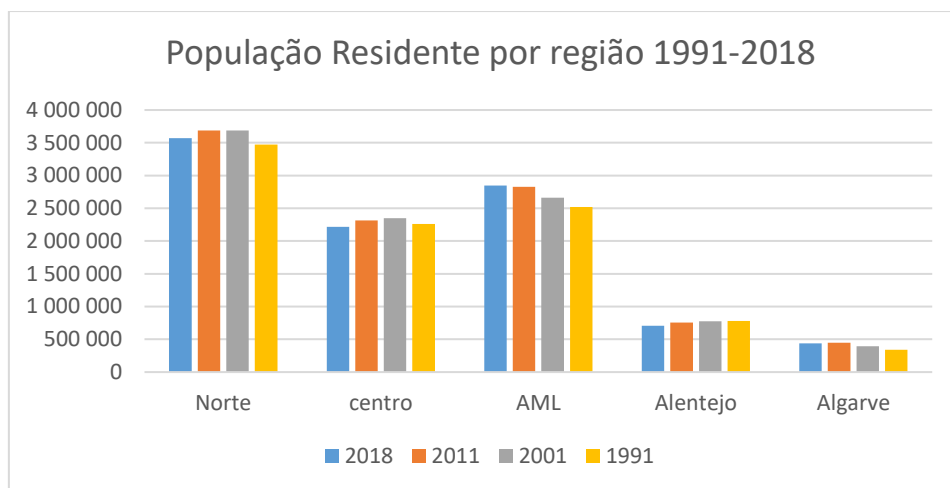


Figura 28- Gráfico da população residente por região

Fonte: Produção própria com base nos dados dos censos do INE

Se verificarmos o que se passa em termos de variação de população no país e as projeções efetuadas pelo INE até 2080, confirma-se uma tendência, ainda nunca invertida, de aumento populacional na zona da grande Lisboa e no Algarve e diminuição populacional nas restantes zonas do país.

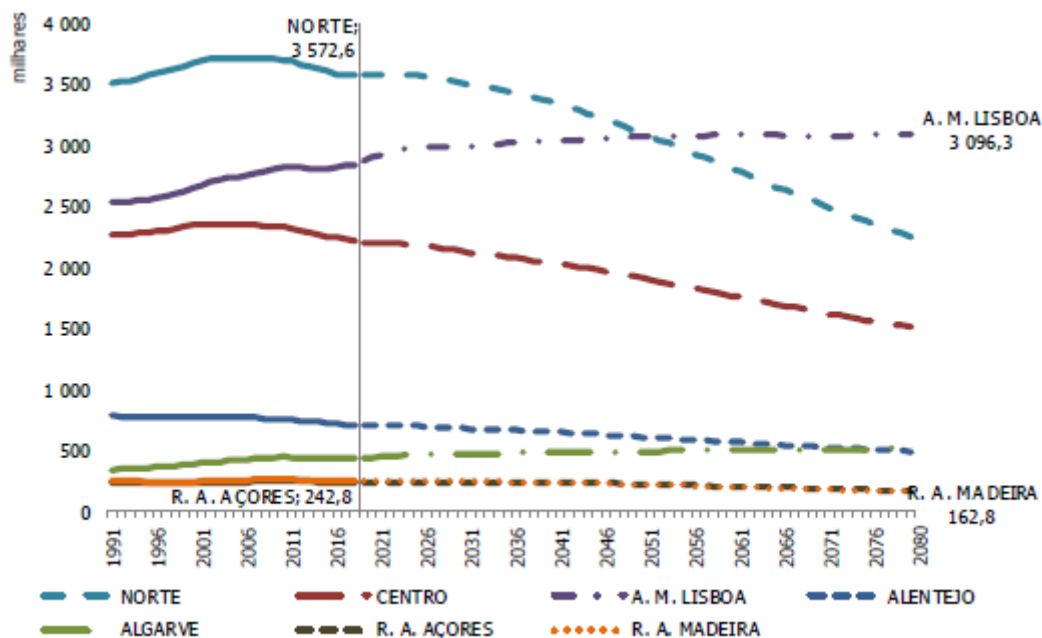


Figura 29- Gráfico das projeções da população residente em Portugal 1991-2080

Fonte: INE, Projeções de População Residente 2018-2080, 2018, p. 2

Atendendo aos dados recolhidos, podemos concluir que existe um aumento da procura de habitação na Área Metropolitana de Lisboa porque o êxodo dos Municípios do interior do país continua a existir e não por um real aumento da população em Portugal.

Por outro lado, verifica-se que devido ao enorme aumento dos valores de transação das habitações em Lisboa (Salgado, 2018) e arredores mais diretos, os habitantes estão a deslocar-se para os concelhos mais afastados procurando habitação com valores comportáveis para a classe média. (Pinto, 2018)

As AUGI na AML podem ter um papel importante nestes movimentos demográficos uma vez que são maioritariamente territórios de baixa densidade com uma prevalência da tipologia de moradia em cerca de 97% das construções (Rolo H. R., 2007), especialmente apetecíveis para a classe média, caso sejam requalificadas.

Situação semelhante se passou com os bairros económicos construídos em meados do século XX (por exemplo, os Bairros de Benfica, Encarnação, Ajuda, Queluz, etc) nas zonas periféricas da cidade de Lisboa e que se destinavam a classes sociais baixas e médias e que foram sobejamente abordados no primeiro capítulo porque são parte integrante de um mesmo problema e que hoje, após a reabilitação das construções, são o exemplo de bairros de fraca qualidade construtiva mas que, devido à sua localização e características urbanísticas, se tornaram muito apetecíveis, atingindo preços de mercado já incomportáveis para a classe de moradores originais (Terceiro, 2013).

Considera-se a possibilidade de acontecer o mesmo com as AUGI caso os municípios invistam na reabilitação do espaço público e propiciem a reabilitação do edificado, criando condições de atratividade. Caso não sejam sujeitas à reabilitação, arriscam-se a serem territórios esquecidos devido à sua fraca qualidade arquitetónica e urbanística.

3. ESTADO DA RECONVERSÃO DAS AUGI EM PORTUGAL

3.1 Breve descrição e ponto da situação

Em Portugal as Áreas Urbanas de Génese Ilegal, vulgo, AUGI situam-se especialmente junto às grandes cidades, Porto (17 concelhos e AUGI – Matosinhos 61 AUGI) e Lisboa (16 Concelhos e 1489 AUGI) embora também presente nos distritos de Santarém (Benavente), Leiria, Coimbra, Guarda, Castelo Branco (Penamacor), Bragança (Alfandega da Fé), Faro (Loulé), Beja (Odemira). A informação em relação às AUGI no Norte do País encontra-se dispersa não tendo sido possível obter da parte da DGT os necessários esclarecimentos. Note-se que de acordo com a Lei n.º 91/95 existe a obrigatoriedade por parte da Direção Geral do Território (DGT) compilar e divulgar anualmente o estado de reconversão das AUGI, com base na obrigatoriedade de as Câmaras Municipais entregarem todos os anos um relatório de progressos. Em fevereiro de 2018 foi promulgado em Diário da República que será disponibilizada uma plataforma eletrónica para que as Câmaras façam a introdução dos dados e posterior disponibilização ao público. A obrigatoriedade de entrega e publicitação destes dados provém da Lei AUGI, ou seja, de 1995, sem que até esta data tenha sido cumprida, quer pela DGT, quer pelas Câmaras Municipais.

Ainda assim da compilação de dados de diversas fontes foi possível apurar os seguintes dados:

Área total de AUGI na Area Metropolitana do Porto:

Nº de habitantes (estimado): 62 500

De acordo com Fátima Loureiro de Matos (1990) apenas nos Concelhos de Espinho, Matosinhos, Gaia, Maia e Gondomar existem AUGI delimitadas uma vez que nos restantes concelhos as construções clandestinas são dispersas não formando aglomerados ou bairros.

Dos dados apurados, existem no concelho de Espinho 133 AUGI com 748 fogos (de acordo com o relatório da revisão do PDM datado de junho de 2006), no concelho de Matosinhos existem 402 AUGI delimitadas, não houve resposta relativamente ao número de reconversões efetuadas ou em curso. De acordo com a informação prestada pela Câmara Municipal de Gaia existem no concelho AUGI delimitadas, mas nenhuma tem processo de reconversão. Na Maia existem delimitadas 9 AUGI, sendo que destas apenas três ainda não iniciaram o processo de reconversão. A maioria são reconversões por iniciativa privada sob a forma de loteamento, sendo que três foram reconvertidas através de loteamento da iniciativa do município. O município de Gondomar não deu qualquer resposta à solicitação de

informação nem foi possível apurar através de bibliografia qualquer dado sobre este assunto, neste concelho.

Em resumo, aparentemente na Área Metropolitana do Porto a informação encontra-se pouco sistematizada, ainda assim conclui-se que o número de AUGI delimitadas é substancialmente menor que na Área Metropolitana de Lisboa.

De acordo com o Relatório de Diagnóstico dos processos de Reconversão das AUGI elaborado em janeiro de 2020, apenas 2 concelhos responderam ao pedido de levantamento das AUGI efetuado pela DGT (Viana do Castelo, com uma AUGI e Matosinhos com 12 AUGI)

Na Área Metropolitana de Lisboa, tem vindo a ser efetuado um levantamento por parte do Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design (CIAUD) da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa que tem sistematizado e atualizado a situação das AUGI na AML através do Gestual: Grupo de Estudos Sócio-Territoriais e de Ação Local e verifica-se, de uma forma geral, a preocupação em todos os municípios na reconversão destes territórios.

Nº de AUGI na Área Metropolitana de Lisboa: 1104

Área total das AUGI na Área Metropolitana de Lisboa: 9 128ha (3% da AML)

Nº de habitantes: 201 143 (Costa, 2008)

Percentagem de reconversão em 2018: 44% (4004ha) a Norte do Rio Tejo e 56% (5124ha) a sul

Verifica-se que em relação aos Concelhos que compõem a Área Metropolitana de Lisboa tem vindo a ser efetuado um claro esforço no sentido da regularização destes territórios, embora, por a maioria das intervenções ser de iniciativa privada, o seu andamento está frequentemente condicionado pela diligência ou inércia dos próprios proprietários.

Em alguns casos e mais recentemente, alguns municípios têm vindo a tomar as rédeas do processo de forma a controlar quer o processo do planeamento, quer os loteamentos, devido à inércia dos proprietários ou dificuldade em se concertarem entre si, que são os grandes obstáculos à reconversão dos territórios.

3.1.2 Augis na Área metropolitana de Lisboa

No presente subcapítulo pretende-se dar uma panorâmica do estado de reconversão das AUGI da AML e exemplificando as diferentes abordagens efetuadas ao longo do tempo pelos diferentes serviços municipais e respetivos resultados do ponto de vista urbanístico.

Alcochete:

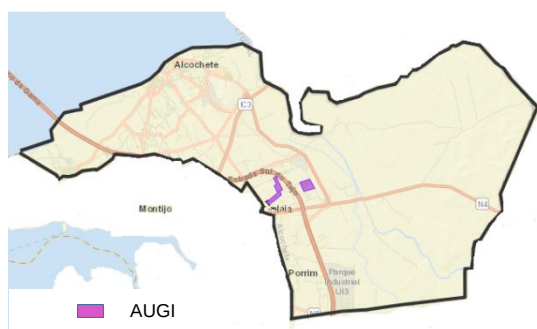


Figura 30- AUGI no Concelho de Alcochete

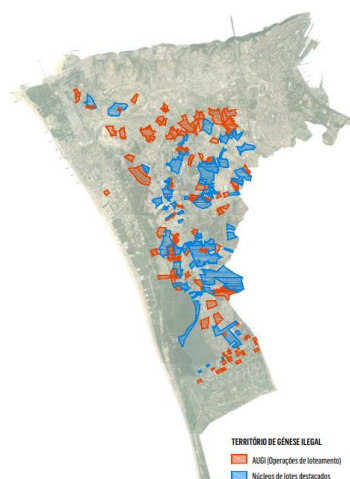
Fonte: Produção própria com base na cartografia do Concelho disponível no site da CM Alcochete

Parâmetros	Dados
Nº de AUGI:	2
Área das AUGI:	30 ha
% do Município:	0.23%
% da área Urbana do Município	3,53%
Nº de habitantes:	indisponível
Nº de fogos previstos/existentes:	103

Reconversões concluídas: Previstos dois PP Passil sul (em elaboração) e PP de Reconversão da AUGI do Bairro das Maças no Plano Estratégico de Alcochete (igualmente previsto em PDM)

O Concelho de Alcochete tem apenas duas AUGI com uma percentagem reduzida de ocupação face à área que ocupam. O concelho tem previsto Planos de Pormenor para a reconversão destas duas AUGI, sendo que um se encontra em elaboração e o outro ainda não tem qualquer indicação de início.

Almada



Parâmetros	Dados
Nº de AUGI:	136
Área das AUGI:	1398 ha
% do Município:	13.53%
% da área Urbana do Município	27.57%
Nº de habitantes:	indisponível
Nº de fogos previstos/existentes:	17 000

Figura 31- Mapa das AUGI do Concelho de Almada

Fonte: Boletim da Câmara Municipal de Almada de Dez 2014

As primeiras áreas ocupadas clandestinamente correspondem às AUGI de maior dimensão onde a morfologia urbana é mais problemática e a capacidade financeira dos comproprietários é mais reduzida. (Almada, 2014, pp. 16-20).

Não existe no organograma da Câmara Municipal um serviço responsável pelas AUGI, estando o assunto integrado na gestão urbanística corrente, ainda assim até 2014, encontravam-se reconvertidas 60% das AUGI correspondendo a 66% da área. Na mesma data, 43 AUGI tinham o processo de reconversão a decorrer e apenas 12 não tinham interesse por parte dos comproprietários na reconversão, sendo que destas, 7 se encontram em zonas sensíveis que carecem de Plano de Pormenor para a reconversão.

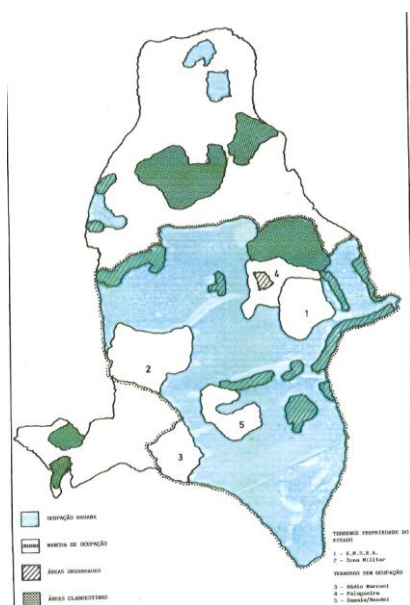
A política de abordagem do Concelho de Almada relativamente às AUGI tem sido a iniciativa particular com a comparticipação de 30% do valor das obras de urbanização. A tabela de taxas não discrimina de forma clara as AUGI, mas sim por Unidades Operativas de Planeamento e Gestão (UOPG), onde estas se encontram inseridas.

Amadora

As AUGI na Amadora surgem no final da década de 70. Desde 1991 através do regulamento municipal, a Câmara elabora os projetos de reconversão e gere e recolhe as verbas destinadas a execução das obras de urbanização. Por este processo foram infraestruturadas 7 AUGI até à entrada em vigor da Lei AUGI.

Após a entrada em vigor do Decreto-Lei nº 91/95 são contabilizadas apenas 19 AUGI por reconverter. Neste momento encontram-se concluídos 10 processos de reconversão estando a decorrer 13 loteamentos.

Neste município não existe um serviço específico para as AUGI sendo a sua gestão efetuada no Departamento de Administração Urbanística, na Divisão de Gestão Urbanística.



Parâmetros	Dados
Nº de AUGI:	26
Área das AUGI:	133ha
% do Município:	5,6%
% da área Urbana do Município	indisponível
Nº de habitantes:	175 136
Nº de fogos previstos/existentes:	indisponível

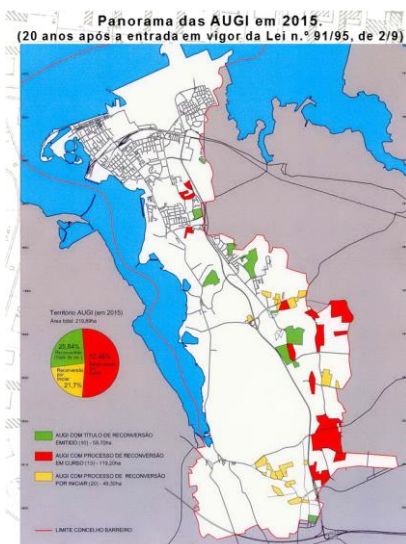
Figura 32- Mapa da ocupação clandestina da Amadora

Fonte: Site da Câmara Municipal da Amadora (nov 2018)

Verifica-se que, apesar de este concelho ter algumas das maiores áreas de AUGI, não existe regulamento para as AUGI existindo um único regulamento no Concelho onde são estipuladas as reduções de taxas para as obras e loteamentos em AUGI, mas não estipula outros procedimentos ou regras específicas para estas áreas.

Barreiro

No município do Barreiro as AUGI estão integradas na mesma divisão de gestão do restante território.



Parâmetros	Dados
Nº de AUGI:	43
Área das AUGI:	219.89ha
% de área do Município:	6,04%
% da área Urbana do Município	indisponível
Nº de habitantes:	5615
Nº de fogos previstos/existentes:	3228

Figura 33- Situação da reconversão das AUGI do Barreiro

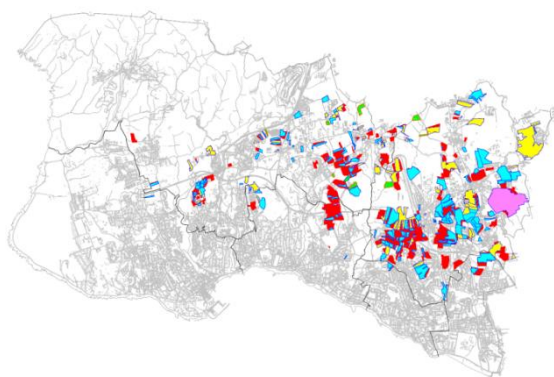
Fonte-. Seminário AUGI'S e Construção Ilegal Experiências de Atuação na Região de Lisboa e Vale do Tejo, 28/05/2015

Não existe na orgânica do município um serviço ou órgão que trate apenas das AUGI. Para as AUGI reconvertidas, os processos são apreciados na divisão de gestão do território e a reconversão propriamente dita é acompanhada pela Divisão de planeamento.

De acordo com a apresentação efetuada pelo município no seminário AUGI'S e Construção Ilegal Experiências de Atuação na Região de Lisboa e Vale do Tejo, em 2015 o município tinha concluído a reconversão de 10 das 43 AUGI, tinha 13 processos de reconversão a decorrer e 20 processos por iniciar.

A ata de reunião de Câmara datada de 12 dezembro de 2014, a que foi possível aceder, nesta data foi aprovado que 23 AUGI cuja modalidade de reconversão tinha sido fixada como loteamento de iniciativa dos particulares passassem para a responsabilidade do município. Deste grupo, foi também aprovado que 11 AUGI alterassem a sua modalidade de reconversão passando a ser de iniciativa municipal com o apoio da Comissão de Administração Conjunta e as restantes 12 passaram a ser de iniciativa municipal sem o apoio da Administração Conjunta. Na mesma reunião foi deliberado alterar a delimitação da AUGI Fonte do Feto e da denominada Covas de Coína e fracioná-la em 8 núcleos atendendo à sua dimensão. Esta AUGI é a mais emblemática do Concelho pela sua dimensão (cerca de 60ha) possuindo cerca de 700 proprietários e cerca de 1000 lotes.

Cascais:



Parâmetros	Dados
Nº de AUGI:	239
Área das AUGI:	1398 ha
% do Município:	7.64%
% da área Urbana do Município	14%
Nº de habitantes:	indisponível
Nº de fogos previstos/existentes:	3228

Figura 34- Mapa das AUGI do Concelho de Cascais

Fonte: Seminário AUGI'S e Construção Ilegal Experiências de Atuação na Região de Lisboa e Vale do Tejo, 28/05/2015

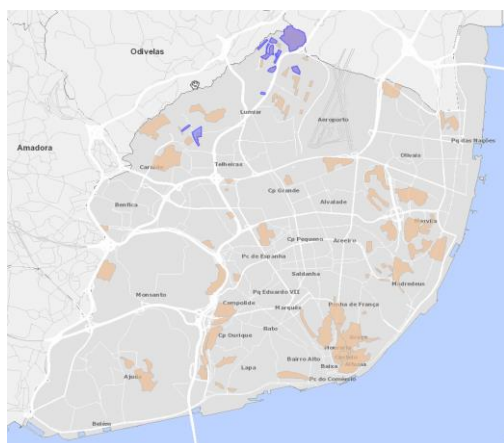
De acordo com os dados obtidos, em 2015, o município tinha concluído 174 reconversões através de loteamento. A política seguida pelo município desde 1995 até 2009 focou-se na introdução de infraestruturas básicas nas AUGI. Após esta data a estrutura orgânica do município foi alterada passando a Divisão AUGI a ter um trabalho mais alargado pois passou a ser divisão de reabilitação e espaço público também. Assim a política de intervenção dos serviços relativamente a estas áreas passou a constar também numa constante identificação dos espaços a reabilitar, dentro e contíguos às AUGI. Já em momento anterior a política de equipamentos e espaços verdes tinha-se socorrido em grande parte de terreno já municipais que eram alvo de tratamento após a reconversão das AUGI, garantindo assim a qualidade de intervenção no território de uma forma alargada e não confinada à delimitação da AUGI.

O município vê a reconversão das AUGI como uma oportunidade de promover a qualidade de vida, reduzir assimetrias entre o litoral e o interior do concelho, contribuir para a implementação da estrutura ecológica do concelho uma vez que são aproveitadas as intervenções junto às linhas de água para promover corredores verdes e zonas pedonais e de mobilidade suave, complementando assim a rede viária municipal, não apenas porque promove a ligação entre bairros por arruamentos mas principalmente por mobilidade suave, conforme foi referido pela Arq.^a Paula Cabral em entrevista.

A Câmara de Cascais tem vindo a investir na requalificação do espaço público em Cascais, criando pequenos espaços verdes e equipamentos de pequena dimensão dentro dos bairros. (Cabral, 2009)

Das 239 AUGI delimitadas, em 2015, apenas 56 ainda têm o processo em curso e 9 aguardavam a revisão do PDM. Atendendo a que a revisão do PDM ocorreu em 2015, supõe-se que estas 9 AUGI estejam agora em processo de reconversão.

Lisboa



Parâmetros	Dados
Nº de AUGI:	10
Área das AUGI:	84.73ha
% do Município:	0.85%
% da área Urbana do Município	1%
Nº de habitantes:	indisponível
Nº de fogos previstos/existentes:	1277

Figura 35- Mapa das AUGI do Concelho de Lisboa

Fonte: Produção própria com base no site da CML

Lisboa constituiu em dezembro de 2011 o Gabinete de Apoio aos Bairros de Intervenção Prioritária em Áreas Urbanas de Génese Ilegal com vista a uma maior proximidade e articulação entre os moradores e proprietários das parcelas em AUGI e os serviços Camarários com vista à reconversão das áreas delimitadas.

Foi considerada no âmbito do PDM como prioritária a intervenção nestes espaços e, entre outras diligências foram englobadas na Área de Reabilitação Urbana de Santa Clara as AUGI designadas Rua Particular à Azinhaga da Cidade, Quinta da Mourisca e Quinta da Torrinha e Quinta do Grafanil com 8.587,04ha. As AUGI inseridas na ARU de Santa Clara estão com os respetivos planos de reconversão em elaboração.

Das 10 AUGI delimitadas no município, quatro já têm alvarás emitidos, duas de iniciativa particular e duas de iniciativa municipal (respetivamente Quinta do Grafanil, Bairro dos Sete Céus, Rua particular à Azinhaga dos Lameiros e Alto do Chapeleiro).

Os processos de reconversão destas AUGI garantem espaços verdes e de equipamentos bem como criam bolsas de estacionamento público.

Em 2016 foi criada a Divisão de Reconversão das AUGI para prossecução dos projetos de reconversão.

Analisados os projetos de reconversão verifica-se que, sempre que necessário, foram alargados os perímetros das áreas a intervir de forma a requalificar não apenas as AUGI mas o espaço envolvente, criando ligações à malha urbana envolvente. Analisando as áreas de cedências para espaço público contidas nos planos e projetos de loteamento verifica-se que percentualmente em relação à área de intervenção temos cerca de 12% de área verde e de equipamentos.

De referir que existe uma AUGI considerada não reconvertível (Rua Particular à Azinhaga da Cidade) mas que se encontra abrangida pela ARU de Santa Clara e para a qual está prevista e orçamentada a compra das parcelas por parte da Câmara Municipal e afetar esta área a um equipamento escolar já previsto no PDM.

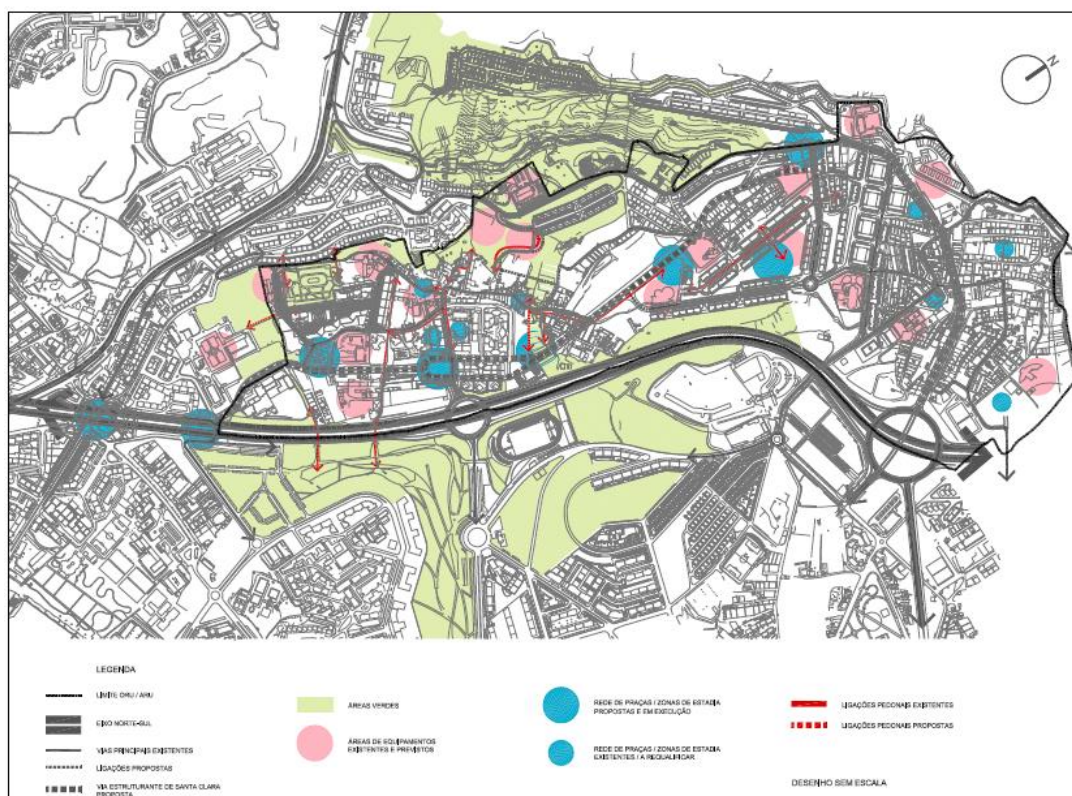
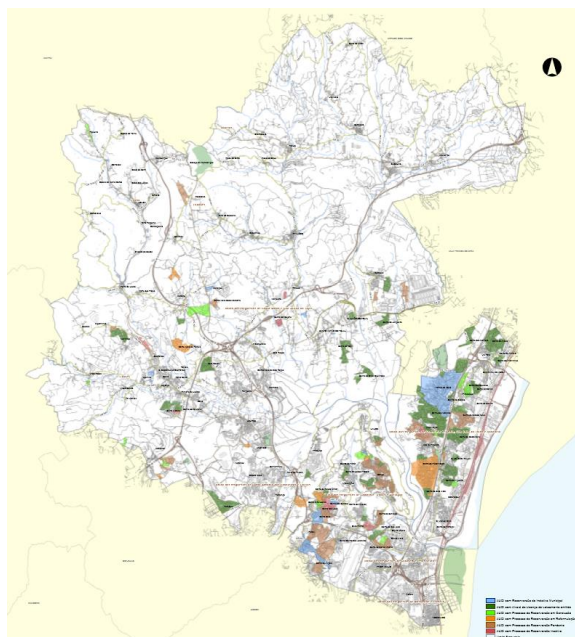


Figura 36- Mapa da ARU de Santa Clara- zonas verdes e equipamentos previstos

Fonte: Site da Câmara Municipal de Lisboa consultado em 20/12/2018

Loures



Parâmetros	Dados
Nº de AUGI:	175
Área das AUGI:	ha
% do Município:	6.4%
% da área Urbana do Município	%
Nº de habitantes:	61.516
Nº de fogos previstos/existentes:	indisponível

Figura 37- Mapa das AUGI do Concelho de Loures

Fonte: Site da Câmara Municipal de Loures consultada em 17/05/2018

Na Conferência realizada em 2009 em Cascais o representante da Câmara Municipal de Loures explicou que neste município, como forma de obrigar a que sejam executadas e concluídas as obras de urbanização, o alvará de loteamento promovido pelos particulares apenas é emitido após a receção das obras de urbanização sendo estas executadas sem título válido.

Este procedimento, sendo discutível, teve como resultado a conclusão de 58 AUGI das 175 AUGI o que representa 363ha, ou seja, 33% do nº de AUGI do Concelho. Das 175 AUGI delimitadas em Loures, cento e cinquenta são na modalidade de reconversão por iniciativa dos particulares e vinte e cinco estão previstas na modalidade de reconversão de iniciativa municipal.

Mafra



Parâmetros	Dados
Nº de AUGI:	4
Área das AUGI:	33.06ha
% do Município:	8.6%
% da área Urbana do Município	0,81%
Nº de habitantes:	Aprox. 267
Nº de fogos previstos/existentes:	356/89

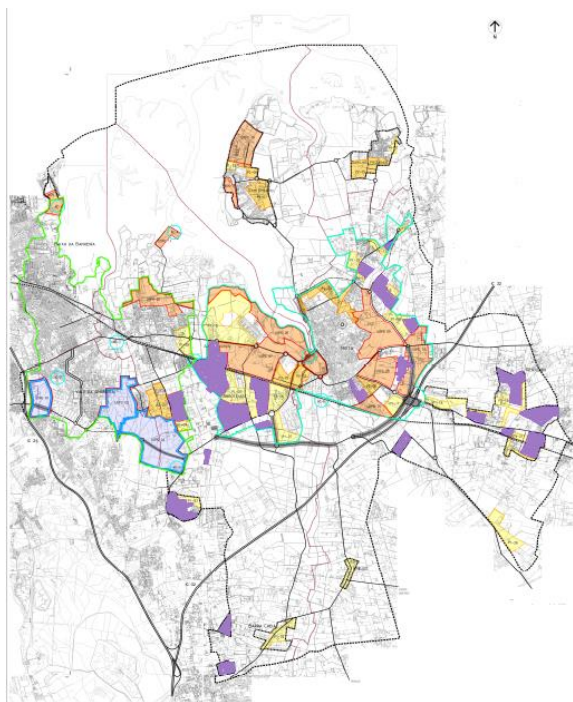
Figura 38- Mapa das AUGI do Concelho de Mafra

Fonte: Produção própria com base no SIG da C. M. Mafra

O Concelho de Mafra apenas possui 4 AUGI pelo que não teve nem tem nenhuma estratégia em especial para a sua resolução, sendo o loteamento por iniciativa dos particulares a modalidade de reconversão para todas as áreas.

O Casal do Borracho (25875 m2 divididos em 60 lotes para moradias unifamiliares, dois construídos, área de cedência de 1015m2 para domínio público/privado da CMM) e Várzea da Pedra (65319m2 de área dividida em 85 lotes para moradias unifamiliares, 31 construídos, com 3594m2 cedidos para áreas verdes) já têm título de reconversão emitido e estão devidamente infraestruturadas. A AUGI do Casal de Mangancha (104085m2 divididos em 22 lotes com 21 fogos +1 indústria, 7 fogos construídos, sem cedências além dos arruamentos) aguarda o pedido de emissão do alvará de loteamento e início das obras de infraestruturas. A AUGI da Quinta Velha devido à sua dimensão (188 lotes unifamiliares, 49 construídos, com 8756 para espaços equipamento, 30086 para espaços verdes e 33645 para arruamentos e estacionamento num total de 72487 cedidos a domínio público) têm sofrido maior demora devido à incapacidade financeira e de entendimento entre todos os comproprietários. Esta AUGI tem o processo de loteamento a decorrer ainda na fase de aprovação do desenho urbano.

Moita



Parâmetros	Dados
Nº de AUGI:	27
Área das AUGI:	178,21ha
% do Município:	3.22%
% da área Urbana do Município	indisponível
Nº de habitantes:	4435
Nº de fogos previstos/existentes:	indisponível

Figura 39- Mapa das AUGI do Concelho da Moita

Fonte: Produção própria com base na cartografia do município

No município da Moita verifica-se, no seu organograma, que não existe um serviço ou unidade especializado nas AUGI sendo a gestão dos processos efetuada conjuntamente com a gestão urbanística.

Segundo o relatório do PDM, a existência de diversos parcelamentos ilegais gerou “áreas de expansão periurbana desarticuladas, de fraca ocupação e com usos misturados e frequentemente incompatíveis”. Estas áreas, segundo o relatório, são de difícil integração na malha urbana existente e de difícil infraestruturação. Atento a este aspeto, a revisão do PDM veio criar perímetros alargados de intervenção junto às AUGI para garantir maior coesão no território e dotação das necessárias infraestruturas e espaço público adequado.

O município emitiu títulos de reconversão que correspondem a processos de loteamento em duas AUGI, Bairro do Operário e Lagoa da Pêga sendo que estes títulos não correspondem à totalidade das AUGI, mas apenas 44.84% da área destas AUGI.

Montijo

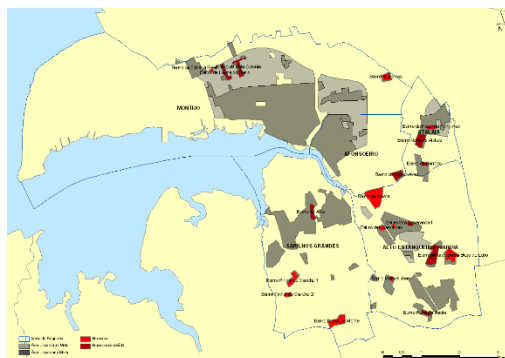


Figura 40- Mapa das AUGI do Concelho do Montijo

Fonte: Produção própria com base na cartografia do município

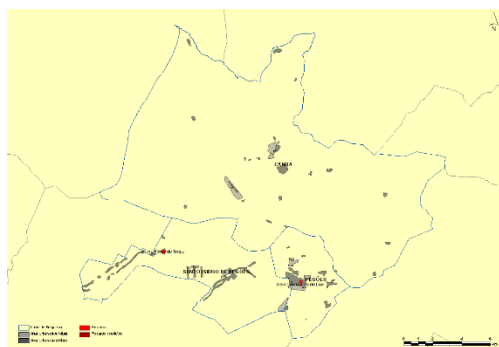


Figura 41- Mapa das AUGI do Concelho do Montijo

Fonte: Produção própria com base na cartografia do município

As AUGI no Concelho do Montijo são apreciadas na gestão urbanística sem que exista uma unidade própria para apreciação destes loteamentos.

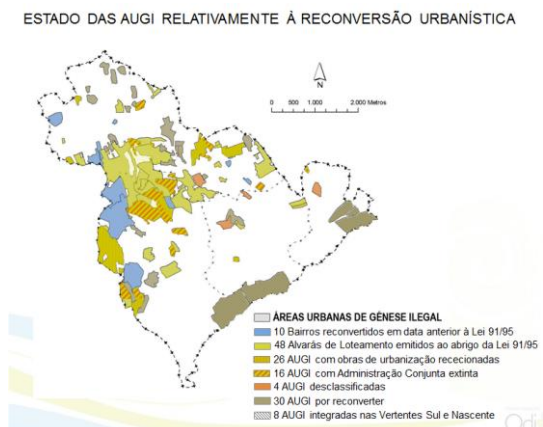
Das trinta e seis AUGI do município, sete foram reconvertidas entre 2006 e 2010. Existem no Concelho cinco AUGI sem processo de reconversão. Estão em processo de reconversão sete AUGI e doze estão dependentes dos projetos de infraestruturas (Bairro do Barrão, Bairro Miranda, entre outros)

Das sete AUGI que se encontram em processo de reconversão, os Bairros Quinta da Lua, Fazenda das Palhinhas, da Boa Esperança II e das Carvalhas são de iniciativa particular. O município tomou a iniciativa de proceder à reconversão de três AUGI através de loteamento, processos estes que ainda se encontram a decorrer não existindo ainda a emissão do título.

Nem todas as reconversões são efetuadas através de loteamento sendo que para a AUGI do Bairro Novo do Parque está em elaboração um Plano de Pormenor.

Parâmetros	Dados
Nº de AUGI:	36
Área das AUGI:	110.7ha
% do Município:	0.3%
% da área Urbana do Município	5,59%
Nº de habitantes:	indisponível
Nº de fogos previstos/existentes:	indisponível

Odivelas:



Parâmetros	Dados
Nº de AUGI:	86
Área das AUGI:	714.6
% do Município:	26.9
% da área Urbana do Município	39.1
Nº de habitantes:	40851
Nº de fogos previstos/existentes:	10197

Figura 42- Mapa das AUGI no Concelho de Odivelas

Fonte: Seminário AUGI'S e Construção Ilegal Experiências de Atuação na Região de Lisboa e Vale do Tejo, 28/05/2015

O município de Odivelas “herdou” grande parte das AUGI do Município de Loures aquando da sua formação em dezembro de 1998.

Ainda antes de ser formado o concelho e previamente à entrada em vigor da Lei AUGI, foram reconvertidas dez AUGI.

Neste concelho, após a entrada em vigor da lei AUGI, foram emitidos quarenta e oito alvarás de loteamento (vinte e seis com obras concluídas, vinte e dois com obra em curso) que representa 62% das AUGI reconvertidas.

Foram desclassificadas quatro AUGI e oito são consideradas insuscetíveis de reconversão por se encontrarem em vertentes instáveis do ponto de vista geológico. Faltam reconverter trinta AUGI.

Verifica-se neste concelho, de acordo com a análise efetuada pelos próprios técnicos camarários no Seminário AUGI'S e Construção Ilegal Experiências de Atuação na Região de Lisboa e Vale do Tejo, em 2015, que, tal como noutros concelhos, a reconversão se confina ao existente não sendo promovida a requalificação dos espaços.

Oeiras

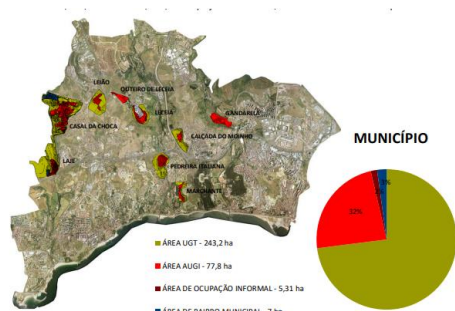


Fig. 2. 15. Planta dos Bairros com UGT, "AUGI" e Ocupação Informal no município de Oeiras e gráfico. Fonte: elaboração própria a partir de ortofotomapa

Parâmetros	Dados
Nº de AUGI:	10
Área das AUGI:	77.8ha
% do Município:	7 %
% da área Urbana do Município	indisponível
Nº de habitantes:	6508
Nº de fogos previstos/existentes:	1626/881

Figura 43- Mapa das AUGI no Concelho de Oeiras

Fonte: Liliana Isabel Ruela Gonçalves, 2007, *Reconversão das Áreas Urbanas de Génese Ilegal: a abordagem territorial do município de Oeiras*

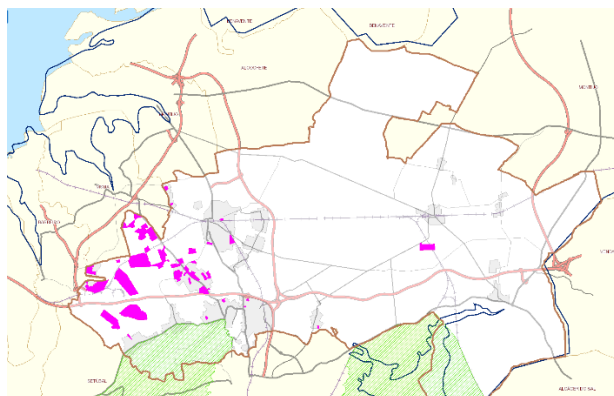
A reconversão dos bairros clandestinos atualmente apelidados de “AUGI” foi mais lenta neste concelho que noutros. Oeiras considerou a abordagem da lei AUGI demasiado sectorial e optou por não seguir este diploma para resolver as questões urbanísticas. Considerou então que a resolução dos bairros clandestinos deveria partir de uma abordagem mais lata e inclusiva, integrando áreas adjacentes a estes bairros. Por outro lado, foi uma opção não proceder à legalização da divisão fundiária sem que existisse uma prévia qualificação do espaço, conseguindo assim uma “moeda de troca” em relação aos proprietários.

Criaram-se então Unidades de Gestão territorial associadas a cada uma das AUGI que se traduzem numa estratégia de ordenamento do território articulando as áreas envolventes e os bairros clandestinos e colmatando a falta de espaço público dentro destes bairros com as áreas envolventes, incrementando equipamentos e espaços verdes.

Encontram-se ainda em fase de reconversão nove bairros: Laje, Casal da Choca, Leião, Outeiro de Leceia, Leceia, Calçada do Moinho, Gandarela, Pedreira Italiana e Marchante.

A Câmara Municipal de Oeiras criou um departamento autónomo (Departamento de Projetos Especiais) para fazer o acompanhamento dos projetos e das obras com dependência direta do Presidente como forma de obviar procedimentos. Foram também criados gabinetes técnicos locais para estabelecer aproximação aos munícipes e aos problemas do território. Este departamento, entretanto, passou a ser Divisão embora mantenha as atribuições.

Palmela:



Parâmetros	Dados
Nº de AUGI:	62
Área das AUGI:	959 ha
% do Município:	2,1%
% da área Urbana do Município	28%
Nº de habitantes:	indisponível
Nº de fogos previstos/existentes:	indisponível

Figura 44- Mapa das AUGI do Concelho de Palmela

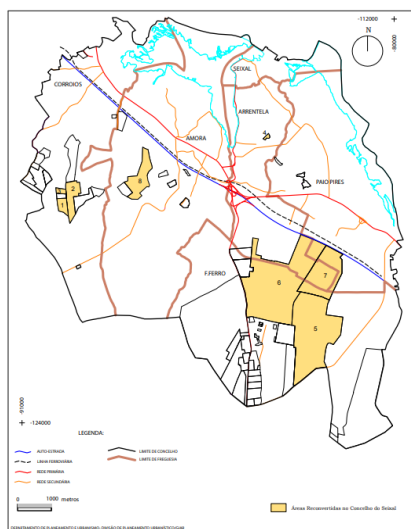
Fonte: Produção própria com base na cartografia do município

No município de Palmela verifica-se uma ocupação de muito baixa densidade, com grande dispersão no território o que torna muito onerosa a instalação das redes de infraestruturas básicas. A solução adotada em alguns casos é o fornecimento dos serviços por entidades sediadas nos concelhos limítrofes.

Relativamente ao estado de reconversão das AUGI verifica-se que duas AUGI foram reconvertidas através de plano de Pormenor já publicados e foram emitidos 10 loteamentos de iniciativa particular.

A decorrer encontram-se vinte e oito processos de loteamento que correspondem a vinte e oito AUGI com modalidade de reconversão por iniciativa de particulares e quatro planos de Pormenor da iniciativa do município.

Seixal



Parâmetros	Dados
Nº de AUGI:	60
Área das AUGI:	1085,30ha
% do Município:	11.36%
% da área Urbana do Município	indisponível
Nº de habitantes:	80 000
Nº de fogos previstos/existentes:	indisponível

Figura 45- Mapa das áreas reconvertidas do Concelho do Seixal

Fonte: Site da Câmara Municipal do Seixal consultado em março 2018

Em todas as freguesias do Seixal, à exceção da sede de concelho, existem loteamentos de origem ilegal, perfazendo um total de sessenta áreas de reconversão de génese ilegal, que se traduzem em duzentos e sessenta e cinco processos de reconversão e que ocupam 1872 ha da área territorial do concelho.

Desde 1970 até 1995 foi efetuada a reconversão de cerca de 439,11 ha. Após a Lei AUGI e a respetiva delimitação.

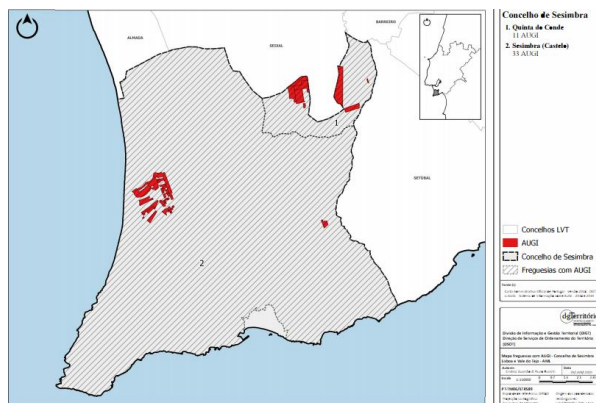
As AUGI neste Concelho não possuem um serviço próprio nem de proximidade com os munícipes e a sua gestão está alocada à Divisão de Gestão Urbanística.

Em 2015 apenas sessenta e dois processos possuíam título de reconversão representando 38,75% do número de AUGI delimitadas e 51,8% da área das AUGI.

Vinte e um processos de loteamento em AUGI dos cento e sessenta existentes estão em processo de reconversão, nomeadamente o Pinhal do General que é a maior AUGI do Concelho e cujo processo decorreu através de loteamento após diversas tentativas frustradas nas décadas anteriores de efetuar a reconversão através de Plano de Pormenor.

Seixal tem apenas uma AUGI, Pinhal da Palmeira, no extremo Sul do Concelho que foi considerada irreconvertível.

Sesimbra



Parâmetros	Dados
Nº de AUGI:	62
Área das AUGI:	607.75 ha
% do Município:	indisponível
% da área Urbana do Município	indisponível
Nº de habitantes:	35175
Nº de fogos previstos/existentes:	10375

Figura 46- Mapa das AUGI no Concelho de Sesimbra

Fonte: https://www.dgterritorio.pt/download/Relatorio_Diagnostico_Proc_Reconversao_AUGI/Anexo3_Delimitacao_plantas_LVT/plantas_LVT_Sesimbra.pdf consultado em 01/04/2021.

O município de Sesimbra não possui uma unidade orgânica própria para as AUGI. No entanto a reconversão tem vindo a ser efetuada sendo que quinze AUGI já cessaram as administrações Conjuntas.

A Quinta do Conde, porventura a mais emblemática AUGI do Concelho, foi alvo de Plano de Urbanização elaborado nos anos 80 com vista a regularizar os cerca de 10 000 lotes de terreno. O loteador ilegal não deixou áreas que pudessem ser integradas em domínio público para espaços verdes e equipamentos pelo que a Câmara adquiriu o terreno a particulares, por permuta, para o destinar a espaço público. Uma vez que estes particulares careciam de lote alternativo, a Câmara adquiriu o terreno na Ribeira do Marchante e elaborou um loteamento municipal para dar resposta à necessidade de compensação de lotes.

Existem em desenvolvimento três Planos de Pormenor de Reconversão (Lagoa de Albufeira, Ribeira do Marchante e Quinta do Conde, dezassete loteamentos de iniciativa municipal (sete com o apoio da administração Conjunta e dez sem o apoio da administração Conjunta).

Setúbal



Figura 47- Mapa das AUGI no Concelho de Setúbal

Fonte: Geoportal da Câmara Municipal de Setúbal consultado em 29/01/2019

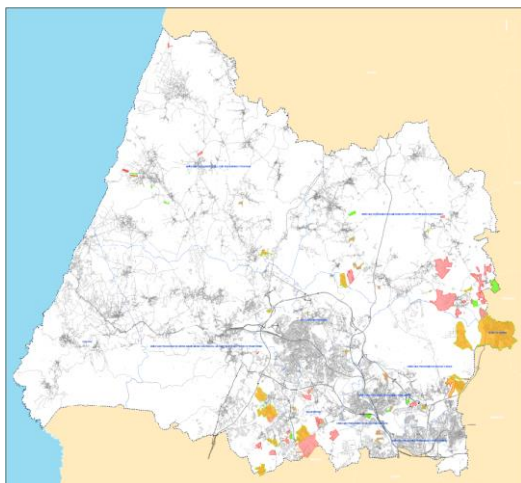
Parâmetros	Dados
Nº de AUGI:	43
Área das AUGI:	167.29 ha
% do Município:	0.97 %
% da área Urbana do Município	indisponível
Nº de habitantes:	indisponível
Nº de fogos previstos/existentes:	indisponível

O município de Setúbal não possui na sua orgânica uma unidade apenas dedicada à AUGI sendo a sua gestão efetuada com a restante Gestão Urbanística.

Das quarenta e três AUGI delimitadas apenas quinze estão reconvertidas. Embora a maioria das AUGI deste município estejam em espaço classificado pelo PDM como Urbano e Urbanizável existem algumas condicionantes relativas a servidões e restrições de utilidade pública que provocam constrangimentos na sua reconversão nomeadamente pela área de jurisdição da Reserva Natural do Estuário do Sado (cinco AUGI), Domínio Hídrico e Reserva Ecológica Nacional (dezoito AUGI) e Reserva Agrícola Nacional (quatro AUGI).

Os processos de reconversão a decorrer são todos na modalidade de loteamento por iniciativa dos particulares.

Sintra



Parâmetros	Dados
Nº de AUGI:	96
Área das AUGI:	850ha
% do Município:	2,66%
% da área Urbana do Município	12%
Nº de habitantes:	32.000
Nº de fogos previstos/existentes:	10.000

Figura 48- carta Temática das AUGI do Concelho de Sintra

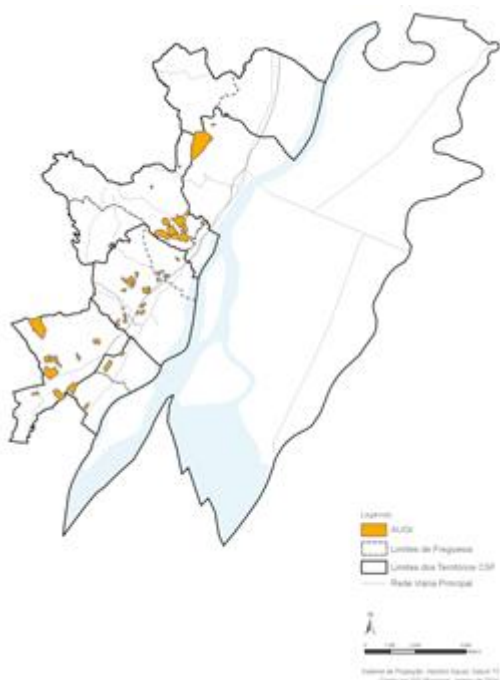
Fonte: Gabinete AUGI da Câmara Municipal de Sintra, 2018

O estado e história da reconversão em AUGI do Concelho de Sintra será abordado no capítulo seguinte pelo que, neste capítulo apenas se pretende dar uma panorâmica geral da situação atual.

A reconversão em Sintra começa nos anos 80, antes da entrada em vigor da Lei AUGI através da execução por parte da Câmara e dos particulares de diversos planos de Urbanização. Estes planos deram origem à infraestruturação do território clandestino, mas não foram publicados com a entrada em vigor do Decreto-Lei n.º 69/90, pelo que são válidos, mas não eficazes. Foram delimitadas cento e quatro AUGI em 1996, tendo depois sofrido alterações com reclassificações e desclassificações, existindo neste momento 96 AUGI.

Até à presente data 53% das AUGI encontram-se completamente reconvertidas.

Vila Franca de Xira:



Parâmetros	Dados
Nº de AUGI:	45
Área das AUGI:	352 ha
% do Município:	1.11%
% da área Urbana do Município	%
Nº de habitantes:	Aprox. 41000
Nº de fogos previstos/existentes:	65

Figura 49- Mapa das AUGI de Vila Franca de Xira

Fonte: Seminário AUGI'S e Construção Ilegal Experiências de Atuação na Região de Lisboa e Vale do Tejo

O município criou regras para as comparticipações e reconversão das áreas clandestinas em 1986, tendo à data sido projetados trinta e três planos de pormenor.

Até ao ano 2000 apenas dois títulos de reconversão tinham sido emitidos. O município em 2005 alterou a sua forma de atuação e tomou a iniciativa da reconversão em trinta e seis dos quarenta e seis loteamentos, executando os projetos de loteamento. A partir de 2007 houve uma suspensão dos procedimentos com vista a criar condições de diálogo para motivar os comproprietários a colaborarem na reconversão. A partir de 2010 verifica-se um incremento significativo do número de reconversões por ano.

Neste município foram emitidos trinta e um alvarás de loteamento que correspondem a 67% do número total dos loteamentos em AUGI.

Dos loteamentos que se encontram em apreciação, em alguns casos, só puderam avançar após a revisão do PDM. Encontram-se em tramitação quinze processos de loteamento sendo que destes apenas quatro são de iniciativa particular.

O município, através do seu representante no seminário AUGI'S e Construção Ilegal Experiências de Atuação na Região de Lisboa e Vale do Tejo, defende e demonstra pelos resultados obtidos nos últimos anos, que a reconversão por iniciativa da edilidade é mais produtiva e eficaz que por iniciativa dos particulares uma vez que

estes se debatem com restrições orçamentais que os leva a desinteressarem-se do processo.

Por outro lado, defende e demonstra que a proximidade aos municípios é a chave para a obtenção de resultados.

3.1.2.1 Conclusão sobre os Estado da Reconversão da AML

Área total das AUGI na Área Metropolitana de Lisboa: 9 128ha (3% da AML)

Número de habitantes: 201 143 (Costa, 2008)

Percentagem de reconversão: 44% (4004ha) a Norte do Rio Tejo e 56% (5124ha) a Sul

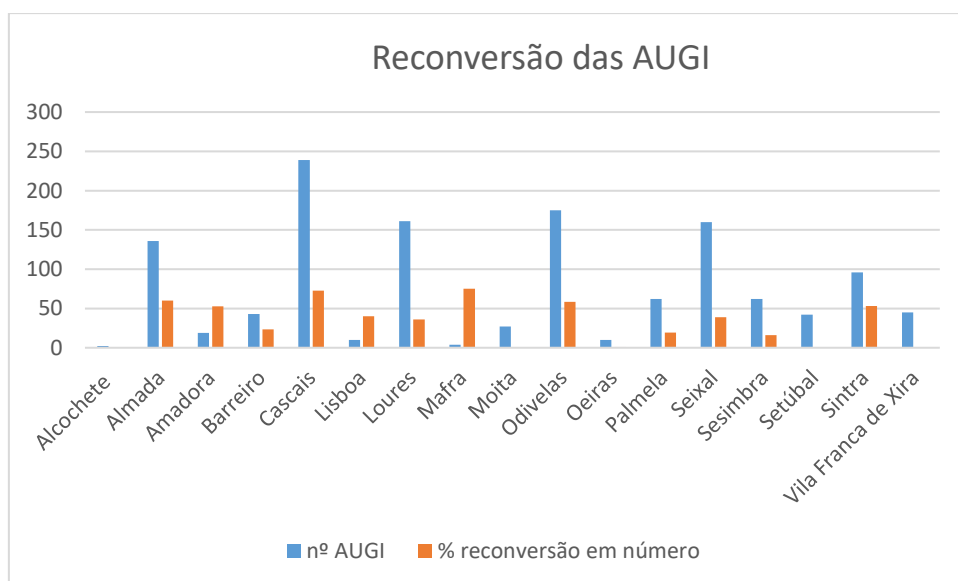


Figura 50- Estado da reconversão das AUGI na AML

Fonte: Produção própria com base na recolha em cada um dos municípios

Analisando os resultados e metodologias empregues em cada município face a estudos sobre o estado de reconversão das AUGI efetuados em décadas anteriores, nomeadamente pelo GESTUAL (2007) verifica-se um ligeiro aumento das reconversões por iniciativa municipal, uma vez que em 2007, um estudo efetuado por Helena Rolo contava com uma percentagem de 86% de AUGI a reconverter ou reconvertidas através de loteamento por iniciativa dos particulares. Neste momento foram apurados 40 Planos

de Pormenor a decorrer ou já eficazes e 126 loteamentos de iniciativa camarária abrangendo um total de 171 AUGI a serem reconvertidas por iniciativa municipal o que corresponde a 15.49% do total.

Verifica-se que a percentagem de reconversão das AUGI ronda os 50% (com uma pequena diferença entre a margem sul e norte de Lisboa, o estado de reconversão a sul encontra-se ligeiramente mais avançado), o que significa que ainda falta outro tanto a reconverter.

Verifica-se nesta análise que em vários concelhos houve redelimitações e desclassificações de AUGI uma vez que existe variação no número de AUGI em diversos concelhos e também nas suas áreas, pelo que se pode concluir que as comissões de administração e os municípios estão atentos e focados na reconversão do território.

4. CARATERIZAÇÃO DAS AUGI NO CONCELHO DE SINTRA

As AUGI em Sintra abrangem, em termos de área, cerca de 850 ha, o que representa 12% da área urbana do Concelho. Nesta área residem 8% da população, ou seja, cerca de 32 000 pessoas em cerca de 10 000 fogos.

Após 20 anos da entrada em vigor da Lei AUGI e atendendo às especificidades das 104 AUGI inicialmente delimitadas no Concelho, foram desclassificadas ou reagrupadas 8 AUGI, contando neste momento 96 AUGI no total, com áreas e caraterísticas muito variáveis.

4.1 Estado das Reconversões das AUGI de Sintra

As AUGI em Sintra passaram, como em todos os concelhos, por diversas fases consoante a vontade política de dedicar ou não a devida atenção aos “clandestinos”. No Concelho de Sintra inicia-se o Processo de reconversão/regularização de Casal de Cambra em 1973 com uma série de estudos que levam posteriormente, em 1986, à publicação do plano Geral de Urbanização de Casal de Cambra e ao início das obras de urbanização que se arrastam até ao final da década de 90.

Os planos de urbanização ao abrigo do Decreto Lei nº 804/76, relativos às AUGI de Bairro Novo de Vila Verde, Cabra Figa, Casal do Brejo, Casal de Cambra, Casal do Pelão, Ginjal, Olival Santíssimo, Quarteiras do Oeste, Quevadas, Raposeiras, Serra de Casal de Cambra, Serra da Helena, Serra da Silveira, Abrunheira, Xetaria, Vale dos Cavaquinhos foram aprovados pela Câmara e Assembleia Municipal nos anos 80 e início dos 90 sendo que apenas uma parte dos planos efetuados foram considerados no primeiro PDM e foram omitidos na revisão do PDM publicada em 2019.

Nesta altura, existia o Departamento de Recuperação e Licenciamento (DRLI) de Ilegais que coordenou os planos e avançou com as iniciativas necessárias às obras de urbanização de diversos Bairros. Foram efetuados os cálculos de compensação e Taxa de Reforço das Infraestruturas Urbanas (TRIUI) para a reconversão de Casal de Cambra sendo que foi considerado necessária a cedência de 36.6% de área por lote para espaço público onde se incluía os espaços para arruamentos, estacionamento

públicos, espaços verdes e equipamentos. Os proprietários que não cediam pagavam 500\$00 (2.5€) por m² não cedido. Analisada a Portaria n.º 230/1985 de 24/04 e a fórmula de cálculo constante no art.º 2º conjugada com a Portaria n.º 114/85 que estipula o preço por m² da construção (24 000\$00) conclui-se que para área idêntica a ceder, o valor seria muito aproximado- 504\$00/m².

No ano de 1996, na sequência da entrada em vigor da Lei AUGI e no edital n.º 146/1996 foram publicadas as delimitações das 107 AUGI e a respetiva modalidade de reconversão. Após a entrada em vigor do PDM em 4/10/1999, passou a existir uma divisão AUGI com menos atribuições pois a delimitação das AUGI do Concelho estava efetuada e os processos de reconversão seguiam o seu curso. Esta Divisão estava inserida no Departamento de Urbanismo tendo os constrangimentos de a decisão passar por diversos interlocutores, não facilitando a celeridade nos procedimentos. Por outro lado, o acompanhamento no local que tinha anteriormente sido feito deixou de existir passando o contacto com as administrações a ser muito mais formal e difícil. Nesta fase existiram algumas alterações às delimitações efetuadas anteriormente e foram desclassificadas/aglomeradas 4 AUGI passando o Município a contar com 100 delimitações.

A partir de 2008 foi extinta a divisão AUGI por ter sido considerado que tinha deixado de funcionar como uma mais-valia, passando os processos para as divisões de gestão comuns. Nesta fase, alguns técnicos começam por iniciativa própria a desenvolver métodos de trabalho adaptados às questões específicas das AUGI de forma a agilizarem os procedimentos. Da parte da Autarquia, passa a vigorar na tabela de taxas de 2010, um “desconto” de 75% do valor da compensação urbanística para as AUGI, criando assim um incentivo financeiro que permitiu desbloquear algumas das reconversões que estavam pendentes por falta de capacidade financeira dos particulares.

Em 2013 é de novo criada uma unidade de trabalho autónoma, que depende diretamente do Presidente da Câmara. Este Gabinete AUGI tem como objetivo resolver os processos de licenciamento pendentes, alguns com mais de 20 anos e concluir a reconversão das AUGI. Tendo uma dinâmica completamente diferente da anterior, cria proximidade com os munícipes e com as administrações conjuntas e seus técnicos, desenvolve métodos para ser mais expedita a apreciação e ser mais fácil ultrapassar os obstáculos que as próprias alterações legislativas têm vindo a colocar. Pela sua forma de funcionamento envolve no processo as restantes divisões e departamentos da

Câmara na criação de soluções, tem contacto direto com as entidades externas no sentido de resolver os entraves à reconversão do território. Como ponto de partida, e motivação da população que já tinha descredenciado da resolução dos seus problemas, foi publicado o regulamento Municipal para a Reconversão das AUGI, que estabelece a possibilidade de isenção ou redução das taxas camarárias pela emissão do alvará, da TRIU e da Compensação Urbanística. Com este argumento infalível -a questão monetária- os munícipes viram a possibilidade de concretizar a reconversão de forma muito menos onerosa, e aproveitaram.

O objetivo foi parcialmente cumprido tendo o gabinete AUGI emitido mais títulos de alvará de loteamento em três anos que as diferentes unidades orgânicas dedicadas ao assunto em trinta anos.

Neste momento, as AUGI que dependem de um único título de reconversão e que não têm constrangimentos com o PDM ainda em vigor estão quase todas resolvidas. Restam aquelas que, por inércia da administração conjunta, foram atrasando o procedimento ou que têm problemas entre os comproprietários que ainda não foram sanados.

As AUGI fragmentadas, cuja reconversão obriga à emissão de diversos títulos, caso de Casal de Cambra, Abrunheira, Cabra Figa, Varge Mondar, têm uma percentagem de reconversão de aproximadamente 50%, sendo que Xetaria e Serra de Casal de Cambra se encontram completamente reconvertidas.

Restam as AUGI que têm partes em espaço não urbano e que aguardam a revisão do PDM para poderem ser regularizadas como é o caso de Carochinha, Moncorvo, Pateira, Quinta Grande de Meleças, Soirã, Almornos, Quinta N^a Sr^a dos Enfermos, Cabeça Gorda, Flosa e Serra das Ligeiras, Funcheira, Camarões 5, Pomar Velho, Quevadas e Tojal.

Em relação às infraestruturas existentes a maioria das AUGI já dispõe de infraestruturas básicas executadas desde os anos 90 quer pela Câmara Municipal quer pelos particulares.

Relativamente à disponibilização de espaços verdes e equipamentos pode-se observar que não existem praticamente cedências nos loteamentos. Salvo raras exceções como é o caso de Vale e Rebolias, onde a própria administração conjunta adquiriu dois lotes para construção de um espaço verde, a maioria das administrações conjuntas não acautelou ao longo dos anos a necessidade de ter algum fundo de maneo para adquirir parcelas destinadas a espaços verdes e equipamentos. No caso da Quinta do Carrascal a existência de alguns lotes em espaço de reserva Ecológica Nacional obrigou a uma espécie de perequação entre os comproprietários de forma a albergar os lotes que não poderiam construir e a área em REN foi transformada em espaço verde.

Algumas AUGI socorreram-se deste mecanismo para acomodar os lotes que não poderiam construir a obter assim um espaço verde com alguma expressão.

Em alguns casos os arruamentos foram alargados e regularizados como é o caso de Vale de Moura, mas de uma forma geral, as áreas destinadas a arruamentos permanecem com o dimensionamento deixado pelo loteador ilegal. Talvez o caso mais lamentável seja o da Xetaria onde os arruamentos variam entre 4,65m e 6,5m de largura, sem possibilidade atualmente de alargamento.

Com exceção da Casal de Cambra, Serra da Silveira e Cabra Figa onde os equipamentos foram previstos no Plano, a maioria das AUGI não possui equipamentos dentro dos seus limites servindo-se das escolas, equipamentos desportivos e outros das localidades ou empreendimentos próximos. É o caso de Serra de Casal de Cambra (cerca de 400 moradores) cujas crianças têm de ir de autocarro até Belas para frequentarem a escola.



Figura 51- Perspetiva de reconversão das AUGI

Fonte: Produção própria

A infraestruturação do território delimitado está bastante avançada, mas não abrange ainda a totalidade da área. Verifica-se que cerca de 35% das AUGI ainda não possui redes de abastecimento e infraestruturas viárias, mas este valor corresponde apenas a 15% da população residente. Trata-se de AUGI com habitação muito dispersa com um número de habitantes reduzido o que significa que os proprietários não residentes não têm interesse em participar na infraestruturação e os residentes são poucos para fazer face às despesas elevadas que estas obras representam. No total são

quarenta AUGI com nível de infraestruturação inferior 50%, sendo que destas, quinze (Pedras Negras, Juncal Gordo, Vale de Almornos, Alto do Miradouro, Valmoura, Rua do Pinhal, Alto do Seixal, Tojal, Casal do Outeiro/Pomar das Chaves, Cabeça Gorda, Quinta de Santo António, Carochinha, Moncorvo, Soirã, Valdinhguas e Flosa) não possuem efetivamente qualquer tipo de infraestruturação. Parte destas AUGI possuem água e eletricidade, mas não têm arruamentos pavimentados. É o caso de Funcheira, Rocada, Escuzas, Vale dos Cavaquinhos, Quinta Nossa Senhora dos Enfermos, Camarões 5, Alto de Seixa, Casal do Brejo, Quevadas, Alcaide, Tojal, Cerrado Novo / Campina Grande, Serra das Ligeiras.

No total são 267,7 ha ou seja 32% da área delimitada como AUGI, mas apenas 0,84% do território do Concelho.

Na classificação por parte do município da infraestruturação das AUGI foram criados 3 patamares:

A - entre 76% e 100%

B - entre 51% e 75%

C - até 50%

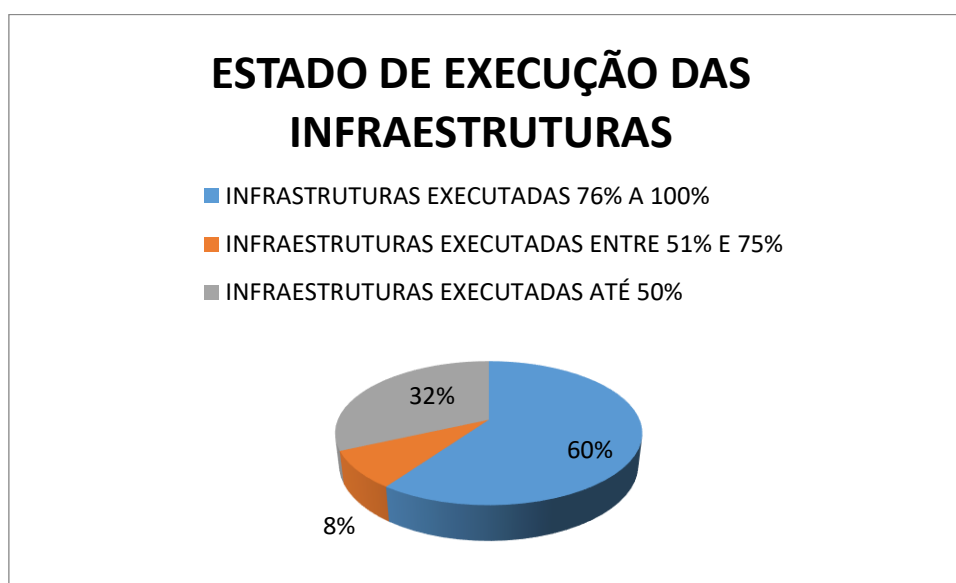


Figura 52- Estado da execução das Infraestruturas do Concelho de Sintra- Agosto 2018

Fonte: Produção própria com base nos dados do Gabinete AUGI CM Sintra

Verifica-se que a maior parte do trabalho relativamente à extensão de redes e infraestruturação do território se encontra concluída.

53% da área das AUGI apresenta o processo de reconversão concluído. Estas AUGI correspondem quase na totalidade (exceção feita para Serra de Casal de Cambra,

Xetaria, Grajal, Casal do Outeiro e Estrada da Cavaleira que são fragmentadas) às AUGI cuja reconversão é enquadrada na Lei AUGI, com um único processo de reconversão por AUGI.

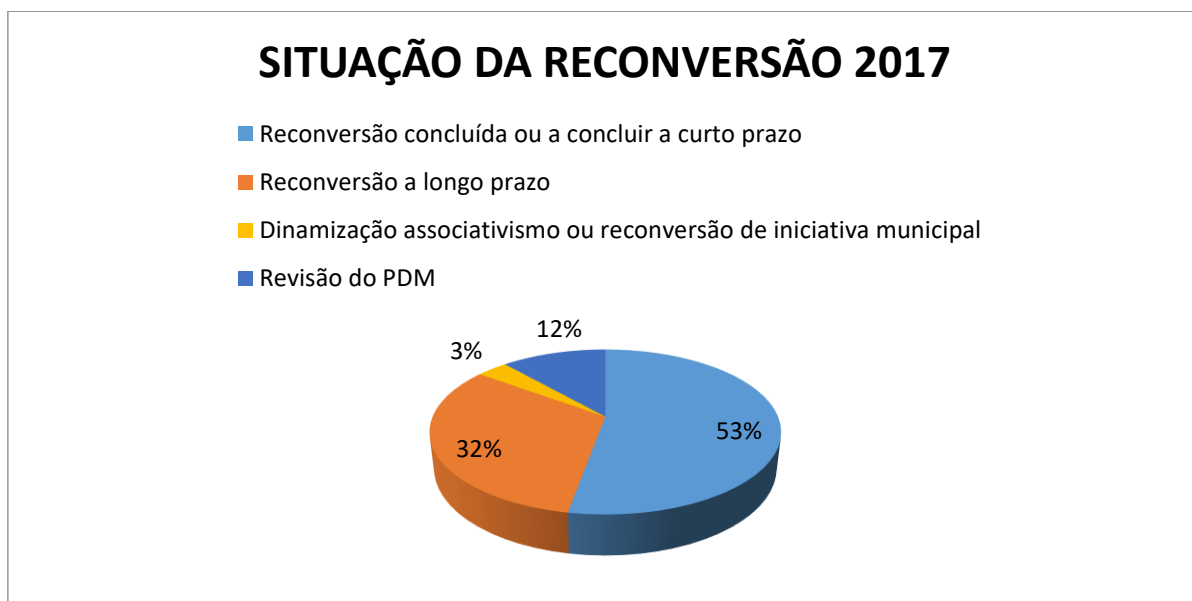


Figura 53- Gráfico da reconversão das AUGI em Sintra

Fonte: Produção própria com base nos dados do Gabinete AUGI CM Sintra

As AUGI fragmentadas, ou seja as que não possuem um único artigo e alvará de loteamento mas sim vários artigos e vários loteamentos, representam 32% da área das AUGI e apresentam um processo de reconversão com previsão de conclusão a longo prazo, com exceção das acima referidas cuja reconversão já se encontra concluída.

As 51 AUGI que não apresentam processo de reconversão representam apenas 15% da área das AUGI. Destas, temos duas situações distintas:

- As que tem possibilidade de ser reconvertidas mas que a sua regularização é passível de ser concretizada após a resolução dos constrangimentos por falta de associativismo e/ou de falta de interesse por parte dos (com)proprietários – correspondem a AUGI de pequena dimensão, representam apenas 3% da área e correspondem a 17 AUGI
- As que aguardam pela revisão do PDM que impede a conclusão da reconversão e que representa 12% da área distribuída por 13 AUGI.

Verifica-se que o estado de reconversão das AUGI de Sintra durante os anos 2014-2017 teve uma evolução muito favorável devido ao facto de ter sido criado um

gabinete específico apenas para as AUGI formado por técnicos com grande experiência no assunto.

4.2 Situação geográfica e localização face aos aglomerados urbanos

A localização geográfica das AUGI no Concelho é dispersa, quer em dimensão quer em localização. Verifica-se que existe uma mancha significativa localizada abaixo do eixo da linha do comboio da IC19 com AUGI de grandes dimensões na proximidade ao Concelho de Cascais e outra mancha significativa junto ao extremo nascente do Concelho, na zona rural que está mais próxima dos Concelhos de Loures e Odivelas.

Na zona densamente urbana do Concelho de Sintra (Rio de Mouro, Cacém, Massamá e Queluz) encontramos cerca de 20 % das AUGI do Concelho, de pequena dimensão e dispersas, situadas nas franjas das localidades, hoje em dia adjacentes às zonas de expansão (Classe de Espaço Urbanizável) preconizadas pelo PDM de 1998.

Em alguns casos a execução da Cintura Regional Exterior de Lisboa (CREL) e da A16, sendo posteriores à constituição das AUGI, foram uma mais-valia acrescida pois estas vias, sendo interiores em relação ao Concelho de Sintra vieram a ter nós de acesso localizados nas suas proximidades, beneficiando-as em termos de acessibilidades. Estas novas acessibilidades em alguns casos vieram comprometer a legalização de parte das construções e a construção de novas construções em AUGI já infraestruturadas como é o caso do Bairro João da Nora, Grajal, Casal de Cambra e Xetaria.

Verifica-se que a freguesia de Colares não possui qualquer AUGI. Esta freguesia sendo no extremo do concelho mais afastado da Capital e, sendo desde o início do século XX um local de veraneio para as classes mais altas, não foi apelativo para a construção clandestina, contrariamente ao que aconteceu na zona sul da AML. Existem, no entanto, várias AUGI de pequena dimensão a Norte, junto às praias de Magoito e S. Julião, na Freguesia de S. João das Lampas (extinta).

As AUGI no Concelho de Sintra, em relação à sua localização e relação com os aglomerados urbanos possuem características diferentes podendo ser divididas entre:

- AUGI inseridas em aglomerados urbanos
- AUGI isoladas dos aglomerados urbanos
- AUGI que passaram a ser localidades

4.2.1 AUGI inseridas nos aglomerados urbanos

Grande parte das AUGI das freguesias com grande densidade habitacional acabaram por ser absorvidas pelas localidades próximas por via da grande expansão que existiu no concelho nos anos 70, 80 e 90 do século XX. Em algumas situações, como é o caso de Xetaria e Cerrado Novo, as urbanizações dos anos 90 cresceram entre as AUGI e estas foram absorvidas pela urbe.

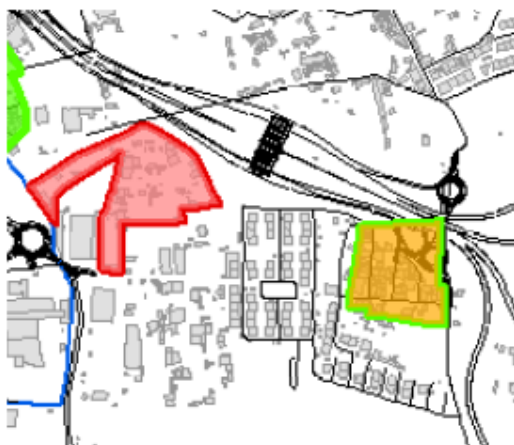


Figura 54- Localização das AUGI Cerrado Novo e Xetaria

Fonte: Munisigweb da C. M. Sintra consultada em 07/11/2018

As AUGI do Grajal e Colaride, inicialmente separadas de Agualva, situam-se neste momento dentro do aglomerado urbano como zona periférica de moradias.

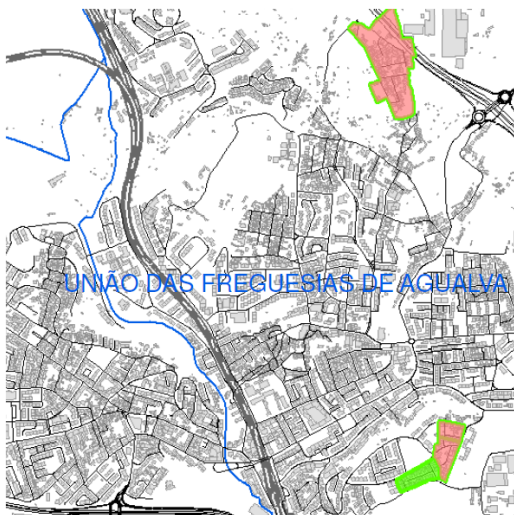


Figura 55- Agualva e AUGI Tapada de Colaride, Bairro de Colaride e Grajal

Fonte: Munisigweb da C. M. Sintra consultada em 07/11/2018

Cerca de metade das AUGI do Concelho de Sintra estão neste momento ligadas ou completamente absorvidas pelas localidades existentes. A maioria destas

AUGI caracterizam-se por serem bairros de moradias na periferia das localidades, funcionando como zonas de expansão de baixa densidade.

Alguns destes bairros de génese clandestina embora com nomes diferentes, mas formam um contínuo construído como é o caso de Serra da Helena construída nos limites da Estrada Nacional 245 estendeu-se até Casal de Cambra formando hoje uma freguesia. Olival Santíssimo surge do lado oposto da mesma estrada nacional embora pertencendo à freguesia de Almargem do Bispo tem os seus limites indistintos formando uma conurbação com as referidas AUGI.

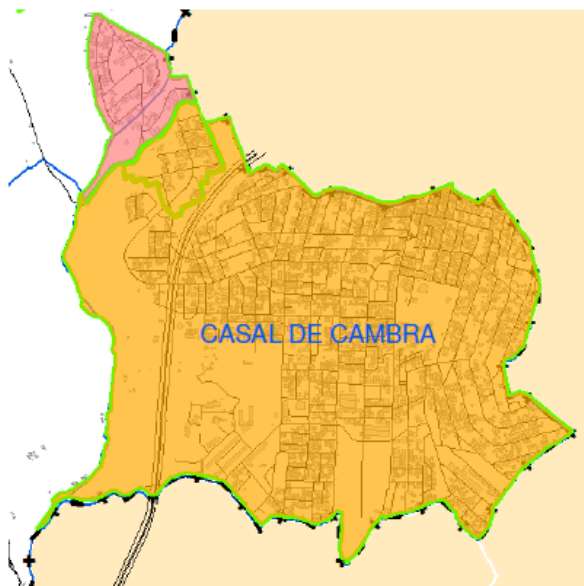


Figura 56- Casal de Cambra, Serra da Helena e Olival Santíssimo

Fonte: Munisigweb da C. M. Sintra consultada em 07/11/2018

Alguns destes bairros encontram-se no meio das zonas industriais que, entretanto, se instalaram à volta dos bairros habitacionais. É o caso do Bairro da Bela Vista (que compreende duas AUGI, o Bairro da Bela Vista e a Bela Vista) na freguesia de Cacém e S. Marcos, está tipologicamente deslocado uma vez que se trata de um bairro de moradias no meio de uma zona industrial, mas ainda assim, em relação à localidade está absolutamente dentro do aglomerado.

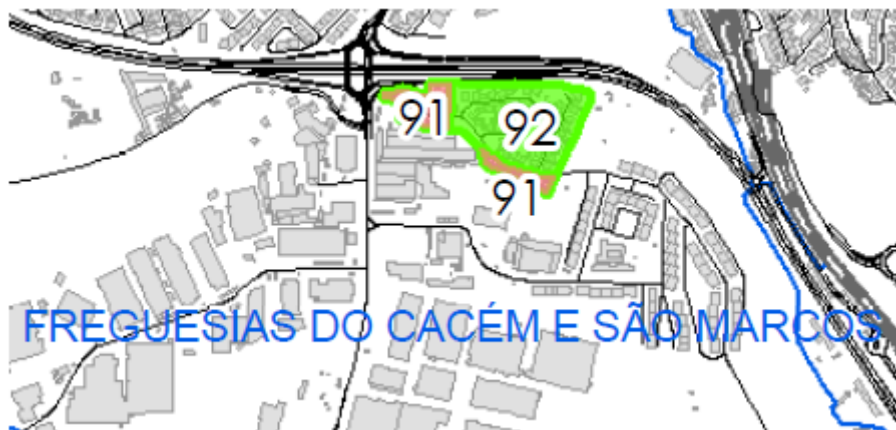


Figura 57- Bairro da Bela Vista

Fonte: Munisigweb da C. M. Sintra consultada em 07/11/2018

É também o caso do Alto do Forte que se caracteriza por ser quase invisível a quem não conhece o Bairro uma vez que se forma uma espécie de ilha entre edifícios de grande dimensão, industriais e de comércio de dimensão relevante, nomeadamente o Sintra Retail Park, os acessos ao Forum Sintra e a zona industrial do Alto do Forte.



Figura 58- Alto do Forte

Fonte: Munisigweb da C. M. Sintra consultada em 07/11/2018

4.2.2 AUGI isoladas em relação aos aglomerados urbanos

As AUGI isoladas dos aglomerados urbanos situam-se principalmente na zona rural do concelho, nas freguesias de S. João das Lampas e Terrugem, Almargem do Bispo e Montelavar e Pero Pinheiro.

Na freguesia de S. Marcos e Cacém, as AUGI Vale e Rebolias e Encosta de S. Marcos estão próximas do aglomerado, mas ainda assim perfeitamente destacadas porque a envolvente é Reserva Ecológica Nacional e, portanto, a partir dos anos 90, nada mais foi construído em volta.

No total podem ser consideradas 46 AUGI, embora destas exista uma parte que estão afastadas, mas nos limites das localidades. São AUGI com uma densidade construída muito baixa, com uma média de 8 fogos/ha. No universo de 46 AUGI isoladas apenas 2 AUGI já têm a sua capacidade máxima prevista construída, Alcaide com 8 fogos e Casal do Pelão com 44 fogos, ambos com uma densidade habitacional inferior a 30 fogos/ha.

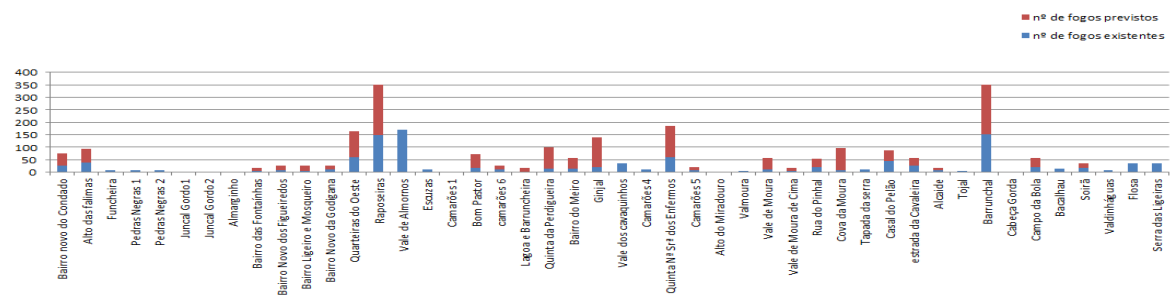


Figura 59- Gráfico do número de fogos existentes e previstos nas AUGI isoladas

Fonte: Produção própria

4.2.3 AUGI que se transformaram em localidades:

Casal de Cambra é talvez dos mais emblemáticos casos de uma AUGI de grandes dimensões que passou de dormitório a sede de freguesia contendo todos os ingredientes para os seus moradores, de forma geral, afirmarem que gostam de viver na localidade (87,3% da população indica estar satisfeita ou muito satisfeita com as condições do local onde habita de acordo com o inquérito efetuado em 2014). O município contratou a elaboração do Plano Geral de Urbanização de Casal de Cambra em 1978 e foi terminado em 1982. De acordo com o Plano foram efetuadas as obras de urbanização do Bairro, estabelecidas as áreas verdes e de equipamentos, estipulados os perfis dos arruamentos, localização e dimensionamento das bolsas de estacionamento, calculados em função de uma previsão de crescimento da população que se veio a verificar. De acordo com Plano previam-se que em 1990 morassem em Casal de Cambra 18500 munícipes. Os censos de 2011 indicam 12701 habitantes em 4489 fogos, ou seja, a previsão do Plano suplantou bastante a realidade.

Este é o único caso no Concelho de Sintra em que a Câmara se substituiu aos munícipes na elaboração e concretização do plano e das obras de urbanização. A Câmara executou e os munícipes participaram (alguns ainda não terminaram de proceder ao pagamento) 30% das obras de urbanização. As acessibilidades são porventura a grande mais-valia do local uma vez que se encontra junto à CREL e CRIL e, em termos geográficos, está rodeada pelos concelhos de Odivelas, Loures e Amadora possuindo boas acessibilidades para qualquer um deles, quer por transportes públicos quer por veículo privado.

Serra de Casal de Cambra é uma localidade que se encontra neste momento muito bem localizada relativamente ao acesso por carro, situando-se igualmente nas imediações da CREL e da CRIL. Forma uma “ilha” de habitação e indústria, confinando com um empreendimento de luxo, Belas Clube de Campo, que lhe confere uma atratividade adicional, especialmente por ser encimada por um loteamento moderno, que não tem pré-existências, fazendo a ligação da parte mais antiga e de características modestas em termos de qualidade arquitetónica e o citado empreendimento. Caracteriza-se por não possuir praticamente serviços e comércio de proximidade nem espaços verdes e equipamentos de utilização

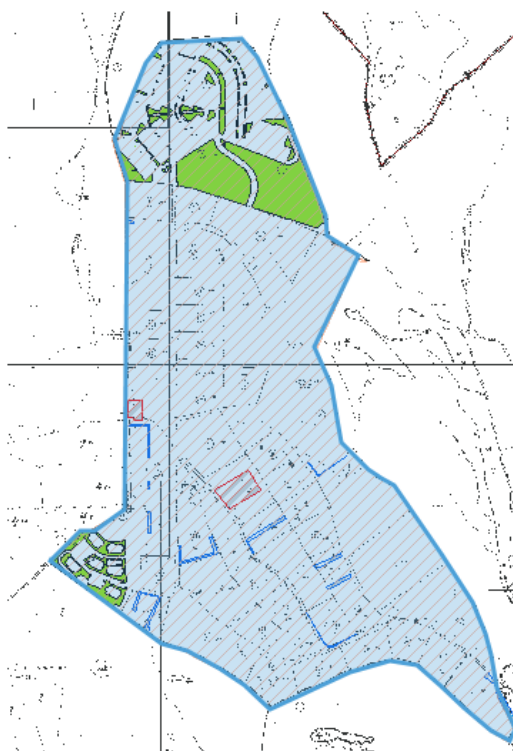


Figura 60- Espaço verde na AUGI de Serra de Casal de Cambra

Fonte: Munisigweb da C. M. Sintra consultada em 07/11/2018

coletiva na totalidade da área da AUGI (12,46ha) apenas foram cedidos para equipamentos dois espaços um destinado a centro social e outro destinado a culto religioso e apenas no loteamento acima mencionado foram cedidos espaços verdes de uso coletivo com alguma expressão. No total da AUGI existem apenas 3,5ha de áreas verdes cedidas dos quais 3,48 são cedidas por este loteamento situado no extremo Norte do território. Esta AUGI teve Plano de Urbanização ao abrigo do Decreto-Lei n.º 804/76 que deu origem às infraestruturas, mas não foi considerado no PDM.

Abrunheira é uma AUGI com um misto de habitação e grande atividade industrial e comercial, confronta com o loteamento que deu origem ao empreendimento da Quinta da Beloura, outra zona de moradias e condomínio de luxo do Concelho.

Cabra Figa, tal como Abrunheira é um misto de habitação e atividade industrial situando-se junto às instalações da tabaqueira Nacional. Foi objeto de Plano Geral de Urbanização, considerado no PDM de 1999.

Varge Mondar é um pequeno bairro maioritariamente habitacional que forma um contínuo edificado com Cabra Figa e com o Bairro da Tabaqueira.

Serra da Silveira foi um dos primeiros bairros a ser objeto de estudo pela Câmara Municipal, está reconvertido na sua totalidade e é um dos exemplos de reconversão através de loteamento que não garante as condições mínimas de espaço público. De uma forma geral os dois loteamentos que compõem esta AUGI limitaram-se ao existente tendo como resultado arruamentos com dimensionamento muito inferior ao preconizado pelas portarias e as áreas cedidas ao domínio público encontram-se apenas num dos loteamentos (o mais pequeno em área) onde existiam ainda algumas parcelas disponíveis.

4.3.1 AUGI por Reconverter, motivos e desclassificação

No Concelho de Sintra, o primeiro PDM entrou em vigor em 1999, ou seja, tardiamente tendo em atenção o território e a enorme pressão urbanística sentida no concelho durante as décadas de 70, 80 e 90. Este primeiro PDM considera a delimitação das AUGI e estabelece no ponto 4 do seu art.º 89º do Regulamento que, para as AUGI com Plano de Urbanização aprovado ao abrigo do Decreto-Lei n.º 806/94 que foram aprovados pela Assembleia Municipal, deve ser mantido em consideração os planos. No ponto 4.1, no entanto, o PDM estabelece as AUGI que, ainda que com plano elaborado, não deve ser tido em consideração devendo apenas ser aplicado o PDM bem como nas restantes AUGI delimitadas, mas para as quais não chegou a ser elaborado plano.

Esta forma de contemplar os planos já aprovados foi desde sempre dúbia e sujeita a diversos pareceres jurídicos uma vez que os planos não foram publicados ao abrigo do Decreto-Lei n.º 69/90 previamente à entrada em vigor do PDM. Ou seja, os planos são válidos, mas não eficazes, com os constrangimentos que isso provocou ao longo dos últimos 20 anos na apreciação técnica dos processos de loteamento.

Na elaboração das cartas, nomeadamente na planta de ordenamento, foram tidas em consideração e delimitadas como urbano as AUGI com plano, mas as restantes AUGI não obtiveram previamente a desclassificação das REN e RAN como seria de esperar uma vez que eram solos já inutilizados para estes fins pelas construções existentes.

Assim, as AUGI Quinta Grande de Meleças, Quinta da Carochinha, Moncorvo, Pateira, Cerrado Novo, Vale e Rebolias, têm parte da sua área construída em espaço classificado pelo PDM como não Urbano (Proteção e Enquadramento, Cultural e Natural de nível I). Em alguns casos a opção foi “partir” o artigo cadastral em dois, a parte urbana

pode ser loteada e a restante fica como parcela remanescente, a lotear após a revisão do PDM. Entre o PDM inicial e a nova versão do PDM, entretanto já publicado, foram tomadas as diligências junto da CCDRLVT para a desclassificação dos solos em REN.

Situação curiosa é a de Cabra Figa que se insere em grande parte em espaço de REN e que a própria CCDDR oficia a Câmara no sentido de o plano ser considerado e permitidas as construções que o plano prevê em espaço de REN.

No âmbito dos trabalhos da Divisão AUGI entre 2000 e 2008 foram desclassificadas 7 AUGI por se verificar que a sua delimitação não seria a mais correta. Assim foram eliminadas e renominadas continuando a constar na numeração 107 AUGI, mas correspondendo a 100 delimitações.

No âmbito do Gabinete AUGI foram desclassificadas mais 4 por não se justificar a sua existência uma vez que apesar de serem terrenos em compropriedade não possuem construção nem tiveram qualquer iniciativa prévia de regularização.

No novo PDM as AUGI foram todas delimitadas como urbanos com exceção das áreas que efetivamente não possuem construção, sendo que, a AUGI nº 104 – Valdinhguas, para a qual estava a ser elaborado um plano de pormenor foi, por decisão política, classificada como rústico por possuir uma área de 128717 m² nos quais apenas 8 construções se encontram erigidas.

Assim, atualmente das 100 AUGI de Sintra, subsistem 96 das quais 44 ainda não se encontram reconvertidas.

Relativamente às AUGI não reconvertidas deverá ser feita a separação entre as que não o foram por inibições que são alheias aos proprietários como é o caso da classe de espaço atribuída pelo PDM e as que até já dispõem de processo aprovado, mas cujo processo por inércia dos comproprietários ou por falta de verbas não pode ainda concluir o procedimento. De acordo com os dados de 2017 são 14 as AUGI não reconvertidas por causa da classificação do espaço no PDM e 12 por inércia dos comproprietários. As restantes correspondem às AUGI fragmentadas cuja reconversão se prevê aconteça a longo prazo.

4.3 Análise da Política de espaço público nas AUGI em Sintra

A Política de espaço público na Câmara Municipal de Sintra tem tido diversas fases, mas para os efeitos tidos como pertinentes neste estudo apenas vai ser considerado o período de tempo entre a entrada em vigor do PDM e o momento atual.

O PDM da primeira geração entra em vigor em 4 de outubro de 1999. No seu regulamento, os espaços urbanos não estão sujeitos a parâmetros urbanísticos claros e as áreas de espaço público apenas estão reguladas relativamente à dotação de estacionamento e características do sistema viário através de capítulo próprio, transversal a todas as classes de espaço. Para os loteamentos inseridos em espaço urbano, relativamente a cedências para o espaço público, era então aplicada a portaria 1182/1992.

No caso de o espaço ser Urbanizável de uso habitacional ou Industrial, o PDM previa uma área de espaços verdes públicos “da ordem dos 20 % do total da área do terreno sujeita à operação urbanística”.

a) Habitação

	Espaços verdes	Esquipamentos coletivos	Dotação de estacionamento	Perfil arruamentos	Lugares estacion. público
Portaria 1182/1992	25/120m ² ou fogo	35/120m ² ou fogo	1.5lugar/120m ²	9.3m	33% do total de área b c
Portaria 216-B/2008	28/120m ² ou fogo	35/120m ² ou fogo	1/fogo c/ ac<120m ² 2/fogoc/ ac>120<300m ² 3 l c/ ac >300m ²	9.7m	20% do total de lugares
PDM I- 1999	20% da área do terreno	-----	1.5/fogo	-----	-----
PDM II- 2020	Norte/poente A16-A8- 20m ² /100m ² Sul/nascente A16-A8- 50m ² /100m ²	Norte/poente A16-A8- 30m ² /100m ² Sul/nascente A16-A8- 20/100m ²	RUES	5m a 12m	RUES
RMUECS	-----	-----	1/fogo- ac<120m ² ou T0/T1 1.5/fogo- T2 e T3 2/fogo- ac>120<300m ² ou T4,T5, T6 3/fogo- >300m ² ou >T6	-----	-----
RUES	-----	-----	1/75m ²	-----	1/500m ²

Tabela 5- áreas de cedência para habitação

b) Usos comércio/serviços

	Espaços verdes	Esquipamentos coletivos	Dotação de estacionamento	Perfil arruamentos	Lugares estacion. público
--	----------------	-------------------------	---------------------------	--------------------	---------------------------

Portaria 1182/1992	25/100m2 com/serv	25/100m2	2l/120 abc	10.5m	66% abc
Portaria 216-B/2008	28/100	25/100	-----	12m	-----
PDM I-1999	-----	-----	-----	9m	-----
PDM II-2020	Norte/poente A16-A8-20m2/100m2 Sul/nascente A16-A8-50m2/100m2	Norte/poente A16-A8-30m2/100m2 Sul/nascente A16-A8-20/100m2	RUES	5m a 12m	RUES
RMUECS	-----	-----	Serviços: 3/100m2 <500m2 5/100m2 >500m2 Comércio: 1/30m2 <1000m2 1/25m2 >1000 <2500 m2 1/15 >2500m2 + 1 lug pesados/200m2.	-----	-----
RUES	-----	-----	Serviços: 2/150m2	-----	Serviços: 1/150m2 Comércio 1/50m2 <500m2 1/40 >500 <1000m2 1/30 >1000 <2000 1/20 <2000

Tabela 6-área de cedência para comércio e serviços

c) Indústria

	Espaços verdes	Equipamentos coletivos	Dotação de estacionamento	Perfil arruamentos	Estacionamento público
Portaria 1182/1992	20/100	10/100	1/150m2	12 m	-----
Portaria 216-B/2008	23/100	10/100	1/75m2 +1/500	12.2m	-----

PDM 1999	I-	-----	-----	-----	-----	-----
PDM 2020	II-	Norte/poente A16-A8- 20m2/100m2 Sul/nascente A16-A8- 50m2/100m2	Norte/poente A16-A8- 30m2/100m2 Sul/nascente A16-A8- 20/100m2	RUES	18m	RUES
RMUECS				1lug ligeiro/75m2 1pesado/500m2		
RUES				1/200m2 +1pesado/500m2		1/75m2

Tabela 7-áreas de cedência para indústria

Verifica-se que a dotação de espaço público tem vindo a crescer ao longo do tempo, por ventura por uma consciencialização da importância que assume em termos urbanísticos. Nos últimos dois anos a autarquia teve, na alteração simplificada do PDM, uma preocupação, eventualmente tardia, de estabelecer critérios diferenciados de áreas de cedência para domínio público consoante as características físicas dos espaços urbanos fazendo uma clara diferenciação entre as zonas rurais e as zonas urbanas. Esta diferenciação é questionável uma vez que parte do pressuposto que as populações rurais, pelo facto de terem zonas verdes na envolvente dos aglomerados, entenda-se terrenos particulares, frequentemente não cultivados, não carecem de tanta área de espaço verde e de equipamentos quanto as zonas urbanas.

O regulamento AUGI entrou em vigor em 2014 dispõe no seu art.º 35º que:

- 1- “As cedências de terreno destinadas a espaços verdes e de utilização coletiva, infraestruturas viárias e equipamentos são efetuadas nos termos do regime jurídico aplicável à data da entrada do pedido, em articulação com as portarias que se encontrarem em vigor, podendo ser inferiores aos limites legais quando o cumprimento estrito daqueles parâmetros possa inviabilizar a operação de reconversão, nos termos do n.º 1 do artigo 6.º da lei das AUGI, ou ainda quando o prédio a lotear já estiver servido pelas infraestruturas a que se refere a alínea h), do artigo 2º, RJUE, na sua redação atual.”
- 2- As áreas e parâmetros urbanísticos em concreto são definidos, atentos aos critérios legais, em cada operação de reconversão, em função das especificidades da respetiva AUGI.

- 3- A dimensão mínima de cedência por parcela é de 200 m² e inclinação máxima de 10%.”

Verifica-se que existe uma flexibilização dos limites mínimos de áreas de cedência para espaço público nas AUGI. Por outro lado, no art.º 37º do Regulamento AUGI é dispensada a compensação em numerário “por razões de natureza económico-financeira devidamente comprovadas que inviabilizem a reconversão urbanística da AUGI, a redução do valor da compensação devida pela falta de áreas de cedência, para equipamentos e espaços verdes de utilização coletiva e deficiente dotação de estacionamento, e no âmbito exclusivo do alvará de loteamento inicial, até aos seguintes limites do valor total da compensação calculado na respetiva operação de reconversão:

a) 100% se o prazo decorrido entre a data da comunicação da aprovação da operação e a prestação da caução para emissão do título (alvará) de reconversão não exceder 18 meses;

b) 60% se o prazo indicado na alínea anterior for superior a 18 meses;

Conclui-se portanto que, não obstante se tenha verificado ao longo do tempo um aumento das áreas mínimas de cedência ao domínio público para o território em geral, quer por via das portarias quer por via dos regulamentos municipais, no caso das AUGI, existe uma exceção, que a prática confirma, relativamente às áreas cedidas e a ceder, ou não são cumpridos os mínimos ou, na maioria dos casos, são substituídas por compensação em numerário, não por as infraestruturas verdes e equipamentos já existirem mas por incapacidade de gestão do território como um todo.

Da análise efetuada aos alvarás de loteamento aprovados e emitidos verifica-se que as áreas de cedência foram maioritariamente para arruamentos, passeios e estacionamentos numa área total de 26.09ha correspondendo a uma percentagem média de 20,20% da área dos loteamentos. A área cedida para estacionamento público é indicada na maioria dos alvarás, mas não são indicados o número de lugares de estacionamento, é ainda assim, estabelecendo uma área mínima por veículo de 11m² podemos verificar que, para a a.b.c., o valor aferido é de 456 lugares de estacionamento. Podemos concluir que a relação é de 1 lugar público para cada 1250m² de abc., é muito inferior ao previsto em Portaria e em regulamento municipal. Se verificarmos o número de lugares de estacionamento privados, partindo do princípio de que estes cumprem a dotação de estacionamento estabelecida, e aplicarmos os 20% estipulados na Portaria 216-B/2008 e no regulamento do PDM de Sintra obtemos o valor de 937 lugares públicos, ou seja cerca do dobro dos previsto nos alvarás de loteamento.

Dos 125 alvarás emitidos verifica-se que apenas 20 cederam áreas para espaço verde e 17 para equipamento de utilização coletiva.

Os espaços cedidos para utilização coletiva representam em média 3,04% da área de operação de loteamento. Em relação à área bruta construída ou prevista nos alvarás a dotação de espaço para equipamentos é de 6,8m² por cada 100m² de área bruta de construção (a.b.c), muito aquém dos 35m² por cada 100m² de a.b.c. previstos pelas Portarias.

Os espaços verdes cedidos representam em média 4,2% da área das operações de loteamento. Tendo em conta a área bruta de construção total dos alvarás verifica-se que temos uma dotação de apenas 9.6m² por cada 100m² de área bruta de construção destinada a áreas verdes, claramente abaixo do preconizado pelas Portarias 1182/92 e 216-B/2008.

Não foram considerados os espaços inferiores a 100 m² por não serem representativos de uma efetiva cedência referindo-se a pequenos canteiros ou a cedências para colocação de postos de transformação.

Nesta autarquia não existe uma bolsa de terreno permutáveis que pudessem no caso das AUGI (e outros) funcionar para aquisição de terrenos para espaços verdes e equipamentos dentro das AUGI. Por outro lado, a incapacidade financeira dos proprietários para adquirir outros terrenos onde pudesse ser efetuada essa cedência leva à solução mais fácil: a isenção de cedências e compensações financeiras.

5. CASO DE ESTUDO

5.1 Relevância do estudo de caso no âmbito da investigação

Nas páginas antecedentes foi explorada a questão demográfica e a validação destas áreas como alternativas de vivência dentro das áreas urbanas de grande densidade e a importância do espaço público e da sua requalificação bem como as características intrínsecas dos territórios AUGI.

Neste âmbito, parece ser pertinente analisar no território, uma realidade que, de acordo com a legislação, se apresentam já como AUGI reconvertida uma vez que são estes territórios que apresentam as maiores dificuldades na requalificação do espaço público. As AUGI reconvertidas através de loteamento, conforme explanado no capítulo 2, que não tenham no seu processo de loteamento o dimensionamento necessário nas cedências ao domínio público criam uma dificuldade acrescida na reabilitação do espaço

público uma vez que é diminuto e insuficiente e sem alteração ao alvará de loteamento não é possível, na maior parte das situações, reverter esta carência.

5.2 Caraterização do território

O caso escolhido situa-se no Concelho de Sintra, freguesia de Belas.

A Xetaria, descrita na conservatória como Jutaria, levando à confusão com Xutaria, é um pequeno aglomerado com 42 lotes e composto por seis descrições prediais numa área total de 2,8ha. Foi loteada ilegalmente nos anos 60 e os seus habitantes são oriundos dos distritos de Beja, Évora e Lisboa, possuem poucas habilitações académicas e auferem na sua maioria o ordenado mínimo ou pouco mais (abaixo dos 1000€).

Em termos urbanísticos carateriza-se por ter sido implantada num terreno quase plano, com arruamentos com dimensão inferiores ao preconizado em qualquer legislação ou regulamento municipal e construções no limite do lote, à boa maneira dos centros históricos do Alentejo, desenvolvendo-se a vivência das habitações no pátio a tardoz. De uma forma geral as habitações não sofreram grandes alterações desde os anos 60 e são de fraca qualidade arquitetónica e construtiva. Verifica-se que algumas das construções existentes não cumprem os mínimos regulamentares para poderem ser aprovadas pelo que permanecem ilegais, apesar de habitadas.

Parte da AUGI foi expropriada para construção da A16. A parte expropriada coincide com uma zona não construída da AUGI onde o plano de reconversão datado de 1993 previa prédios de habitação coletiva de 3 andares, comércio e espaços verdes e equipamentos.

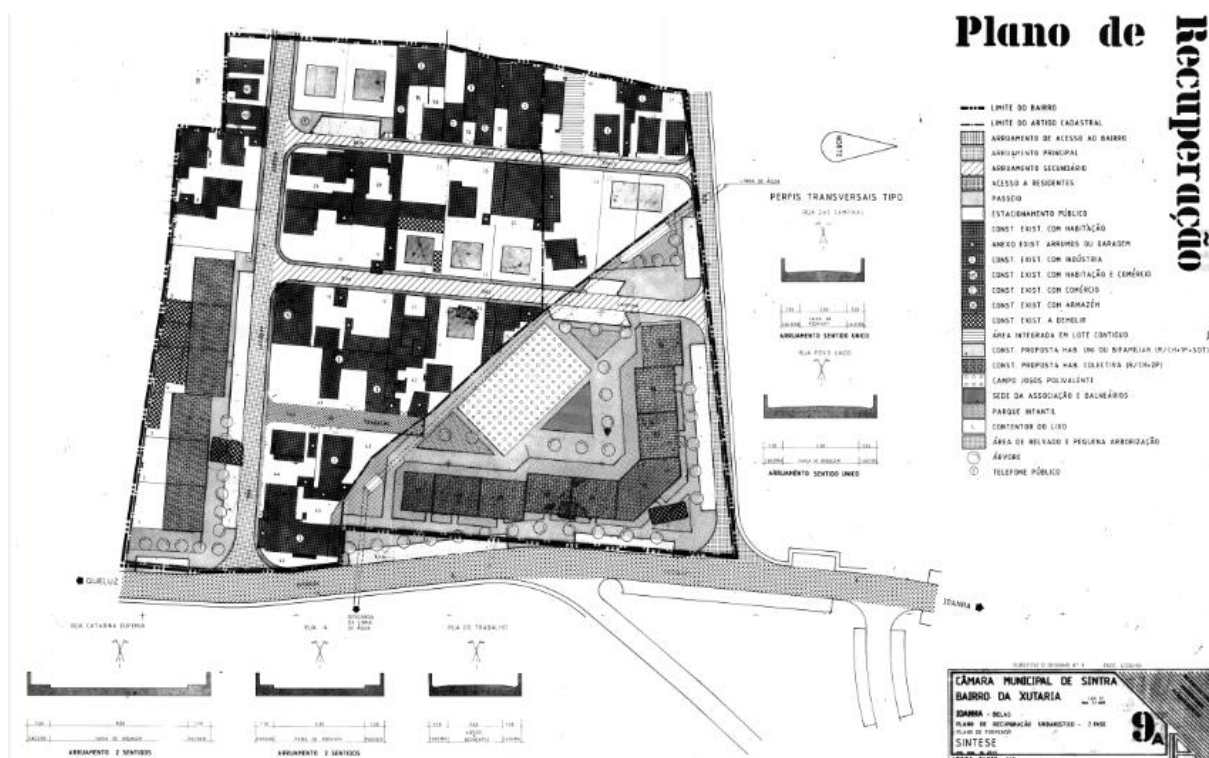


Figura 61- Plano de Recuperação do Bairro da Xetaria

Fonte: Câmara Municipal de Sintra

Como se pode verificar, sem esta área nova apenas 6 lotes não estavam edificadas, somando mais 6 que apenas tinham construídos anexos junto ao limite posterior ou lateral dos lotes e que são destinados à construção moradias unifamiliares isoladas. O próprio plano assume a dimensão dos arruamentos existentes apesar da sua reduzida largura nas zonas consolidadas. No local, em vez de valetas na Rua do Povo Unido e na Rua do Trabalho foram executados passeios de muito reduzida dimensão. Este bairro nunca sofreu qualquer requalificação.

Aquando da execução das obras de urbanização a escolha dos materiais e a integração com as características das construções existentes não foi propriamente a mais adequada e dimensionamento do espaço público em sede de loteamento não foi acautelado. Este é um dos exemplos mais flagrantes da situação em que a reconversão urbanística foi efetuada apenas para regularizar a questão fundiária e não existiu qualquer tipo de reconversão do ponto de vista urbanístico, tendo o loteamento sido aprovado como um levantamento do existente e não como uma proposta de reconversão.

Uma vez que a área onde iriam construir prédios de habitação coletiva nunca foi executada por causa da construção da A16, os comproprietários do terreno a Sul da Rua Catarina Eufémia também não quiseram proceder ao loteamento, estando o terreno devoluto até hoje.

Esta área urbana esteve até ao final dos anos 90 completamente isolada de qualquer povoação. No final dos anos 90 um loteamento de grandes dimensões (Casal da Barota, Belas), veio juntar este território à localidade de Massamá que, entretanto, cresceu e deixou de ser uma aldeia junto a Queluz e passou a ser uma mega-urbanização, sendo atualmente freguesia.

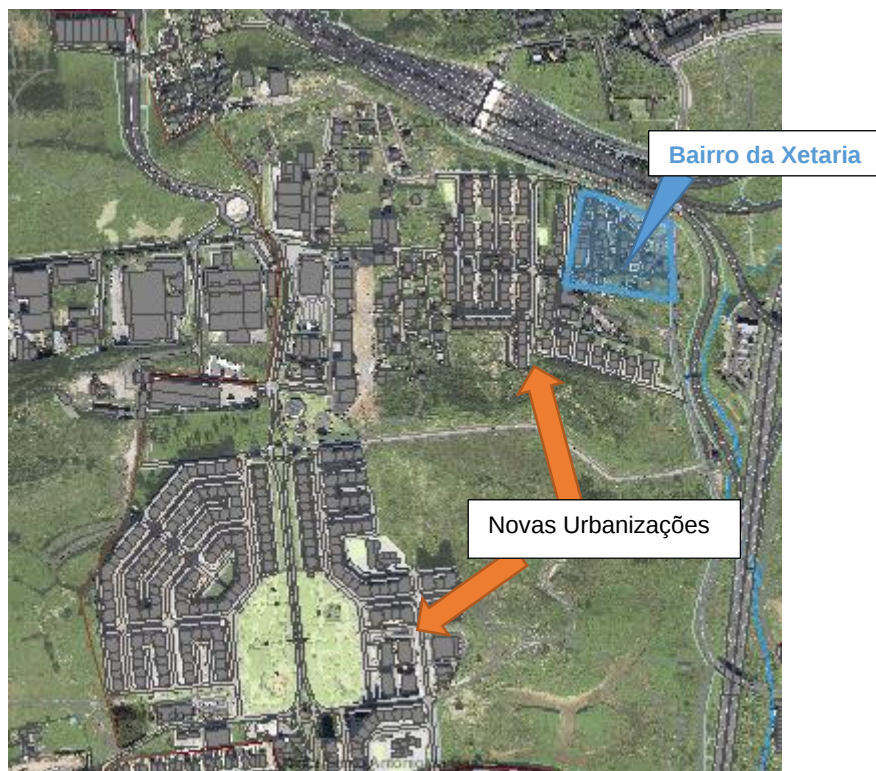


Figura 62- Localização do bairro da Xetaria

Fonte: Produção própria com base no Munisigweb da C. M. Sintra.

A acessibilidade deste local é privilegiada uma vez que se encontra junto ao nó de Queluz Belas de acesso à A16. Esta autoestrada dá acesso à CRIL e à CREL na direção de Lisboa e Norte e a Sintra e Cascais para o lado Poente.

Atendendo aos muitos estudos e à realidade que nos é óbvia quando se fala de acessibilidade, verifica-se que este é um fator preponderante na atração de população. Veja-se por exemplo, o concelho de Mafra que, após a construção da A21 em 2008 teve um crescimento demográfico explosivo (40% mais de população entre os censos de 2001 e 2011) ou a expansão da construção efetuada desde os anos 70 na Área Metropolitana de Lisboa, ao longo das vias existentes e da linha de comboio.

5.2 Alteração socio-económica dos habitantes da AUGI.

No caso da Xetaria, verifica-se uma perfeita imobilidade socioeconómica. Nas muitas reuniões tidas com a comissão de administração conjunta, foram relatadas as condições dos habitantes do Bairro e as suas preocupações com o abandono a que o bairro se encontra votado. Não existe transação de imóveis nem interesse em fazê-lo, apesar da reconversão do Bairro estar completa há cerca de um ano. Os habitantes mais idosos que vão falecendo deixam as casas devolutas pois os seus descendentes não têm qualquer interesse em voltar ao bairro. Em alguns casos existe o aluguer das habitações a classes sociais mais desfavorecidas, contribuindo para um ambiente de gueto. A maioria dos novos habitantes são emigrantes vindos das ex-colónias portuguesas.



Figura 63- imóvel em venda no Bairro da Xetaria desde 2018

Fonte: Produção Própria



Figura 64- Exemplo de casas devolutas no Bairro da Xetaria

Fonte: Produção própria

Existem também alguns casos de invasão de casas devolutas e apropriação. Embora os restantes moradores se queixem, os proprietários nada têm feito para retirar estas pessoas.

5.3 Análise do espaço público

O espaço público no Bairro da Xetaria representa apenas 12,55% da área delimitada e refere-se unicamente a arruamentos e estacionamento. A Rua do Povo Unido possui 6 lugares de estacionamento público, representando menos de metade do necessário, nos restantes arruamentos o estacionamento é efetuado em cima do passeio. Não existe espaço destinado a espaços verdes ou equipamentos.

As vias têm um perfil variável entre 4,70m e 7,25m, com passeio de ambos os lados com a dimensão variável de 0,50m a 1,40m, sendo a dimensão mais frequente 1m.

Verifica-se, portanto, que em relação à rede viária o bairro tem carência no dimensionamento dos arruamentos e estacionamento. Aplicando o preconizado pelo PDM e RMUE (à data da aprovação do último loteamento ainda não se encontrava em vigor o RUES) para os fogos previstos com as áreas indicadas nos alvarás de loteamento ($42 \text{ fogos} > 120\text{m}^2 = 2 \text{ lugares por fogo} = 84 \text{ lugares}$) deveriam existir pelo menos 17 lugares de estacionamento público.

Para os 42 fogos (previstos) na AUGI, as áreas de cedência a domínio público, por aplicação da Portaria 1182/1992, em vigor à data dos loteamentos, para espaços verdes deveriam ser de 1050m^2 e para equipamentos 1470m^2 .

Analisando o espaço envolvente e, tendo em conta que os alvarás de loteamento que deram origem às urbanizações confinantes são posteriores à delimitação da AUGI, verifica-se rapidamente que relativamente aos estacionamentos públicos foi cumprida a dotação de estacionamento, mas relativamente às cedências para espaços verdes e equipamentos ficou bastante aquém, preferindo, uma vez mais, a edilidade receber a compensação urbanística do que implementar os necessários espaços públicos.

Os espaços verdes existentes nas imediações do Bairro da Xetaria traduzem-se numa área com cerca de 3000m^2 . Este parque situa-se maioritariamente a tardoz dos prédios sendo um espaço pouco vivenciado e resultou de cedência do loteamento contíguo e que serve uma população de 980 fogos (aproximadamente 2685 habitantes), não existindo mais nenhum espaço verde público num raio de 1,5 km, ou seja, numa distância estimada de 20 minutos a pé.



Figura 65- Imagem do espaço verde confinante à AUGI da Xetaria

Fonte: produção própria

Verifica-se, portanto, que comparativamente com o preconizado pela Portaria 1182/1992 em vigor à data dos loteamentos que, para o local, atendendo à área construída, a área de espaço verde seria de 24.401m². Face ao PDM atual, a relação de área construída/espaço verde é maior, pelo que à data de hoje, a área de espaço verde para a área bruta construída de 117.125m² seria de 58.562,5m². Verifica-se claramente o *deficit* de espaço verde no local.

Relativamente a equipamentos, existe uma creche/jardim de infância no loteamento contíguo, sendo o único equipamento disponível, com uma área aproximada de 1600m². Utilizando os parâmetros estipulados pela Portaria 1182/1992, a área necessária para a mesma densidade construtiva seria de 34.161,45m².

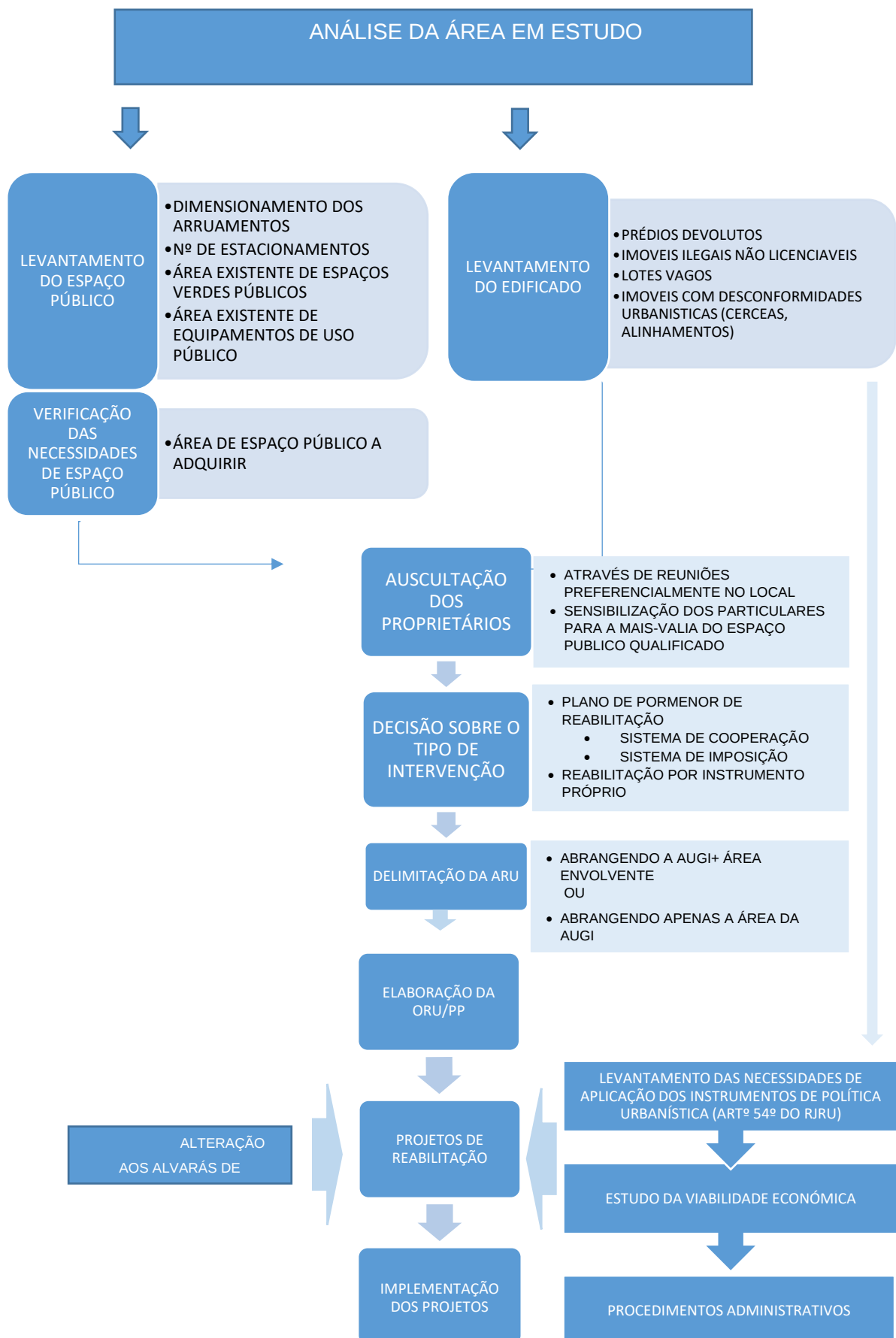
Verifica-se, portanto, que em qualquer parâmetro de espaço público, esta área que abrange a AUGI da Xetaria e loteamentos contíguos, se encontra muito deficitária.

5.4 Proposta de requalificação

5.4.1 Metodologia

A metodologia a adotar para a requalificação de um espaço público com modificação as áreas cedidas por alvará de loteamento têm como base a legislação existente, contida no RJGIT, no RJRU e no RJUE. Atendendo ao que já foi exposto relativamente as questões jurídicas e administrativas a que obriga a existência de um alvará de loteamento e ao facto de que não é possível um plano posterior alterar, por si só, um alvará de loteamento válido e eficaz, a alteração do espaço público adquirido por cedência de um alvará de loteamento e os lotes por ele constituídos só podem ser modificados através de alteração ao alvará de loteamento.

Propõe-se, através do esquema constante na página seguinte, uma metodologia a aplicar em reabilitação/requalificação das AUGI já reconvertidas através de loteamento:



5.4.2 Aplicação da metodologia

Aplicando a metodologia acima descrita, de uma forma sucinta, obtemos como resultados:

1. Levantamento do espaço público existente na AUGI da Xetaria:

a) Arruamentos:

Rua do Povo Unido- perfil médio de 5m

Rua das Campinas- perfil de 7,40

Rua do Trabalho- perfil médio de 6,30m

Rua Catarina Eufémia- perfil médio de 6,90m

Largura de Passeios variável: 0,60m a 1,40m

b) Estacionamentos: 6 estacionamentos públicos na Rua Povo Unido

c) Espaços verdes de utilização coletiva: 0m²

d) Espaços de equipamentos de utilização coletiva: 0m²

2. Verificação das áreas de espaço público, face aos fogos/área construída ou prevista nos loteamentos, em falta, nos termos da legislação em vigor.

a) Arruamentos: Perfil indicado no PDM=11.50m

Rua do Povo Unido- perfil médio de 5m<11.50

Rua das Campinas- perfil de 7,40<11.50m

Rua do Trabalho- perfil médio de 6,30m<11.50

Rua Catarina Eufémia- perfil médio de 6,90m<11.50

Largura de Passeios variável: 0,60m a 1,40m<1,60m

b) Estacionamentos públicos em falta:

Teoricamente, assumindo que as construções existentes respeitam o previsto em alvará de loteamento e no plano de urbanização, estariam em falta 11 lugares de estacionamento. Tendo em conta que uma parte das construções tem na realidade mais fogos que o previsto, parte destes em anexos sem condições de habitabilidade, será de considerar o total de fogos aferidos que neste caso implica um acréscimo de 10 lugares (27 fogos<120m²=27 lugares) aos 11 já verificados, num total de 21 lugares em falta.

c) Espaços verdes de utilização coletiva

Relativamente aos espaços verdes de utilização coletiva verifica-se que deverão ser calculados para uma área de 11009.5m², ou seja 5504.75m² em falta.

d) Espaços de equipamentos de utilização coletiva.

Relativamente aos espaços de equipamentos de utilização coletiva verifica-se que deverão ser calculados para uma área de 11009.5m², ou seja 2201.9m² em falta.

3. Levantamento do edificado, nomeadamente em relação aos prédios devolutos, prédios cujo licenciamento não seja viável, lotes vazios.

a) Prédio devolutos/ruínas:

Verifica-se que existem 12 lotes com imóveis devolutos ou em ruínas que deverão ser notificados para procederem à reabilitação dos imóveis e majorado o IMI, caso não ocorra a reabilitação no prazo estipulado.



Figura 66- Levantamento das construções em ruínas ou devolutos

Fonte: produção própria com base no SIG de Sintra

b) Prédios não licenciáveis

Devido à enorme profusão de anexos e ampliações efetuados nas construções originais, 10 lotes possuem construções que terão necessariamente de ter grandes obras de alteração para poderem vir a ser licenciadas, na maioria dos casos, para se conformarem com um alinhamento e cêrcea regulares, deverão ser demolidos.



Figura 67- Levantamento das construções não licenciáveis

Fonte: produção própria com base no SIG de Sintra

c) Lotes não construídos

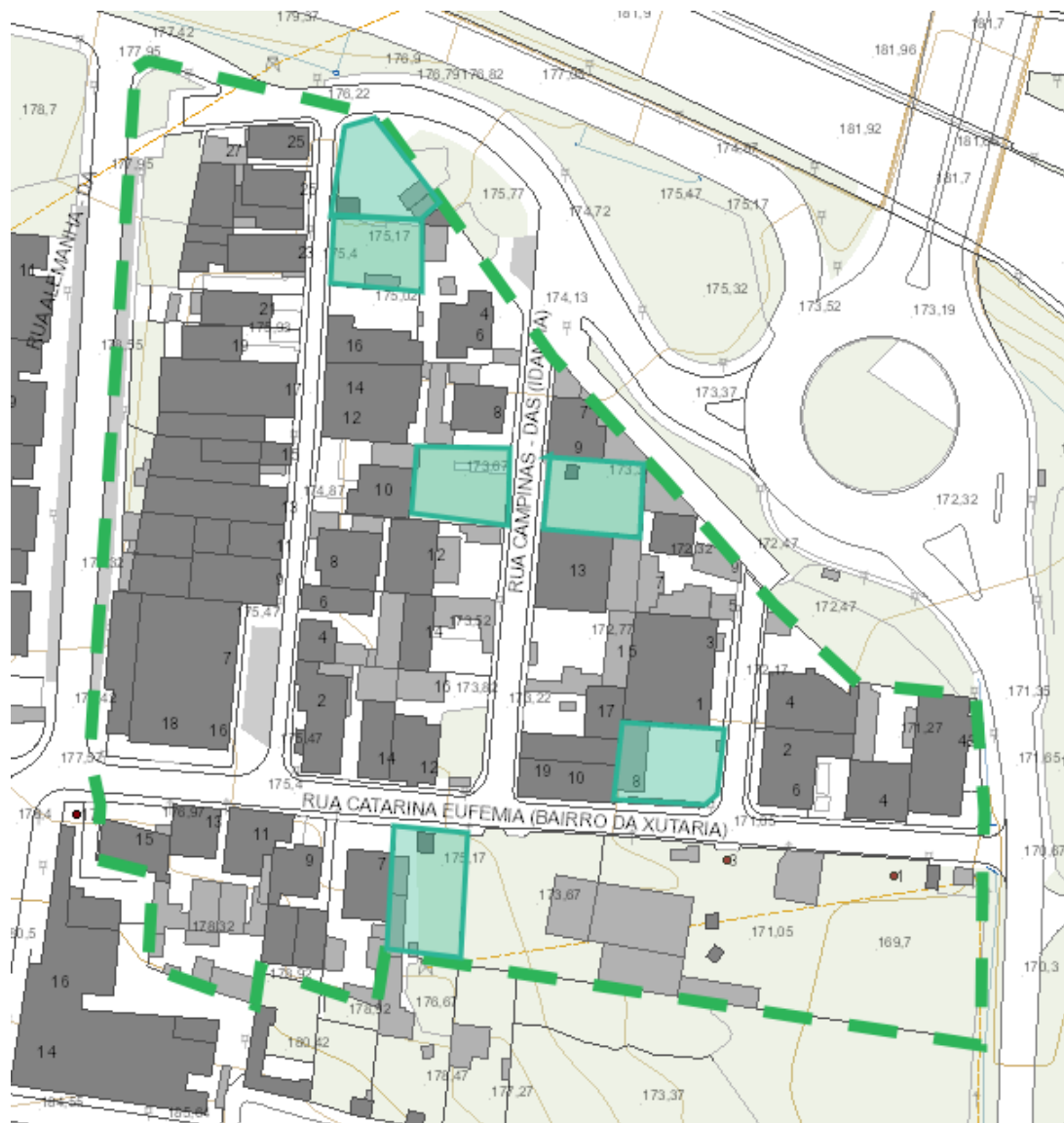


Figura 68- Levantamento dos lotes não construídos

Fonte: produção própria com base no SIG de Sintra

4. **Auscultação dos proprietários através da sua administração conjunta e demais proprietários envolvidos visando a decisão sobre o sistema de execução.**

Não foi possível efetuar a auscultação dos proprietários, no entanto, atenta às opiniões expressas nas reuniões que ocorreram durante os processos de loteamento, considera-se para o efeito que não existirá a cooperação dos comproprietários pelo que o sistema de implementação do plano deverá ocorrer por imposição.

5. Decisão sobre a necessidade de Plano de Pormenor de Reabilitação ou Área de Reabilitação Urbana Sistemática.

Atendendo à especificidade da área em questão considera-se que será mais proveitoso a elaboração de Plano de Pormenor de Reabilitação uma vez que se pretende uma ação não só sobre o espaço público, mas também sobre o espaço privado, incluindo a reestruturação da propriedade prevista na alínea d) do nº 1 do art.º 64 do RJRU. A concretização de plano de pormenor, neste caso, permite, além da redefinição do desenho urbano, a definição de parâmetros urbanísticos e a estruturação das compensações e redistribuição de benefícios e encargos.

A Delimitação da área de reabilitação urbana deverá abranger a AUGI e os terrenos confinantes a sul. Após análise ao espaço existente nos loteamentos confiantes conclui-se que estes não carecem de reabilitação, necessitando apenas do aumento do espaço verde e/ou equipamento, podendo vir a beneficiar da ARU da Xetaria sem ter de serem diretamente envolvidos no processo.

A presente ARU deverá apresentar os seguintes objetivos:

- Promoção da mobilidade suave
- Reabilitação do espaço público relativamente aos pavimentos
- Criação de estacionamento
- Criação de espaços verdes de utilização coletiva
- Criação de espaço de equipamento destinado à 3ª idade
- Reabilitação do edificado

Na delimitação da ARU, conforme estipulado no art.º 14º do RJRU deverão constar as medidas fiscais a aplicar, nomeadamente:

Isenção de IMI e IMT,

Redução do IVA para 6%,

Dedução em IRS e Mais Valias,

Financiamento através do IFFRU,

como forma de incentivar os particulares à reabilitação dos seus imóveis

6. Elaboração de projeto de reabilitação urbana

Atendendo às características da AUGI acima mencionadas e ao espaço envolvente bem como à classificação do solo no PDM e condicionantes (ver

figura 66) considera-se que para o local deverá ser elaborado Plano de Pormenor de Reabilitação com a respetiva alteração aos alvarás de loteamento de forma a permitir:

- Na Rua do Povo Unido (perfil de arruamento com cerca de 5m), o tratamento do pavimento transformando o arruamento em via partilhada apenas para acesso a garagens.
- Na Rua do Trabalho (perfil de arruamento com cerca de 6,50m), sendo uma rua sem saída, o tratamento do pavimento como via partilhada.
- A demolição/alteração dos edifícios não legalizáveis nomeadamente os existentes permitindo a criação de estacionamento e alguma descompressão nos arruamentos.
- Considerar a possibilidade de aquisição de terreno com cerca de 7500m² que se encontra livre a sul da AUGI para concretizar um parque verde/equipamentos de proximidade.
- Tendo em conta o espaço envolvente, efetuar a ligação deste espaço através da criação de corredor verde pedonal, junto à A16, pela zona norte da AUGI fazendo a ligação com o corredor verde previsto no PDM.

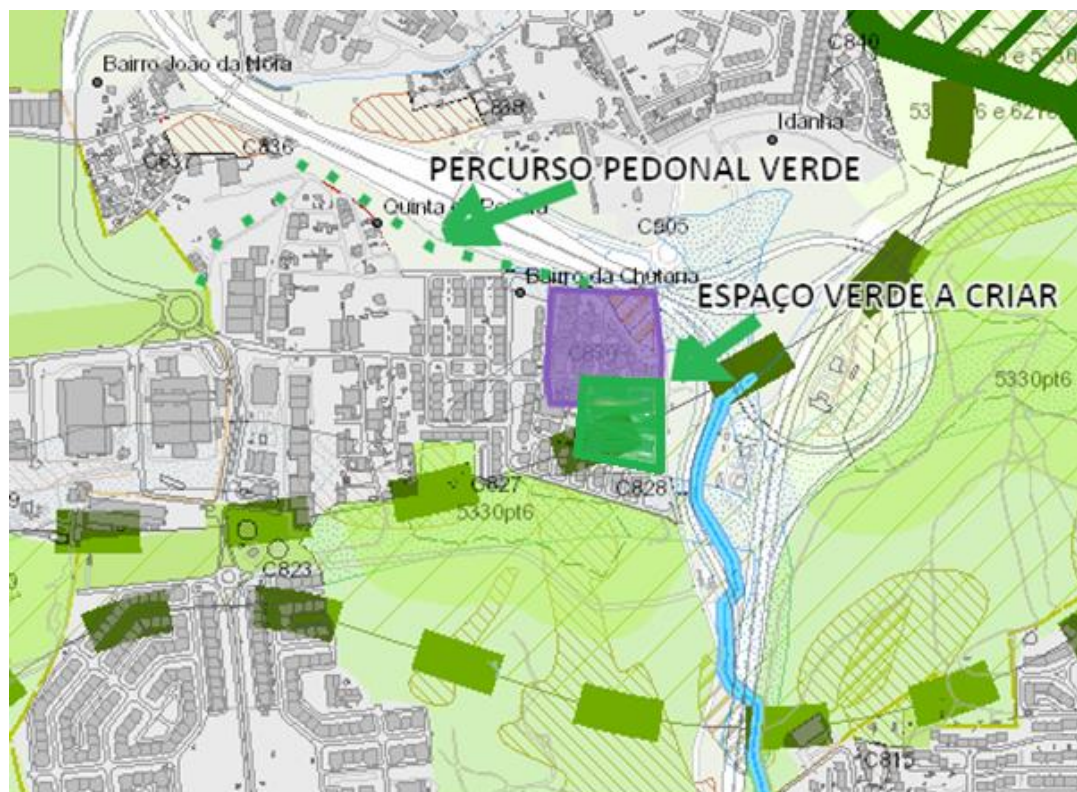


Figura 69- Localização proposta dos espaços verdes

Fonte: Produção própria com base no PDM de Sintra

- Efetuar a majoração do IMI nos termos do Decreto-Lei n.º 159/2006 com a redação dada pelo Decreto Lei nº 67/2019 de 21 de maio, como forma de incentivar a ação dos proprietários à reabilitação e alteração das construções para os lotes identificados no ponto 3.

7. Levantamento das situações, de acordo com o levantamento do edificado, que careçam da utilização dos instrumentos de política urbanística indicados no art.º 54º e seguintes do RJRU.

Verifica-se que no bairro existem 14 lotes com construções, que não são passíveis de licenciamento, tendo estas situações sido já objeto, na sua maioria, de pedido de licenciamento, mas as características do edificado obriga a grandes obras de alteração para poderem ser licenciadas. As construções encontram-se habitadas num total de 22 fogos. Oito dos lotes estão devolutos, sendo que cinco são lotes anteriormente ocupados por atividades industriais, mas cujo plano de urbanização (não eficaz) e/ou os loteamentos preveem como moradias unifamiliares.

Para estas construções deverá ser promovido o procedimento de reestruturação da propriedade previsto no art.º 54º e 64º do RJRU caso os proprietários no prazo de um ano após notificação não promoverem o licenciamento ou comunicação prévia da demolição e construção de edifícios adequados e nos termos do Plano.

Os proprietários dos fogos que se encontram nas situações de não licenciáveis e devolutos deverão no âmbito do DL 157/2006, com a redação vigente, encontrar as necessárias soluções de alojamento temporário.

8. Elaboração em simultâneo da proposta de alteração aos alvarás de loteamento

Concluiu-se da análise do território que a delimitação incidiria apenas sobre a AUGI e o terreno a sul pelo que será necessário promover a alteração a três alvarás de loteamento: 19/1997, 6/2017 e 18/2016.

Verifica-se que o Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT) prevê o Plano de Pormenor como o instrumento que melhor define as características pretendidas do território devendo do Plano de Pormenor, conforme indicado na alínea c) do nº 1 do art.º 102 do RJIGT “O desenho urbano, exprimindo a definição dos espaços públicos, incluindo os espaços de circulação viária e pedonal e de estacionamento, bem como o respetivo

tratamento, a localização de equipamentos e zonas verdes, os alinhamentos, as implantações, a modelação do terreno e a distribuição volumétrica”.

No entanto, a existência do plano de pormenor não faz desaparecer as prescrições de alvará de loteamento anterior que se encontre válido pelo que, sempre que dentro do plano de pormenor existir um loteamento válido “por imperativos de segurança jurídica, os PMOT, como regulamentos administrativos que são, dispõem apenas para o futuro”, logo, “um loteamento aprovado antes da entrada em vigor de um plano municipal de ordenamento do território aplicável à área loteada não pode, em princípio, ser diretamente prejudicado por disposições neste último contidas, pois que os planos, enquanto regulamentos administrativos, dispõem apenas para o futuro.” (Acórdão do Supremo Tribunal Administrativo, 2009).

Portanto conclui-se que relativamente a loteamentos existentes ainda que o município possa tomar a iniciativa de proceder à sua alteração, esta está sempre sujeita ao nº 3 do art.º 27º do RJUE obrigando, para garantia dos particulares, a que estes sejam notificados e eventualmente se pronunciem contra esta alteração, inviabilizando a possibilidade de concretizar planos mais ambiciosos de ordenamento do território, caso exista oposição.

6. CONCLUSÃO

Pretende-se com este capítulo responder às questões suscitadas e indicar as conclusões bem como estabelecer pistas para posteriores investigações sobre o tema.

Conclui-se que o aparecimento do fenómeno dos loteamentos clandestinos está diretamente relacionado com uma profunda alteração social e económica no país em meados do século XX, onde a indústria ganha o seu lugar em detrimento da agricultura, fazendo com que exista um êxodo rural maciço para as cidades. Esta súbita afluência de pessoas provoca a rutura do sistema de habitação, não sendo as políticas de habitação social suficientes para fazer face à necessidade de alojamento desta população de fracos recursos.

A compra de terrenos em avos, a baixo preço, foi uma solução óbvia para grande parte desta população uma vez que permitia, por um lado obter habitação própria, e por outro lado executar as construções à medida da sua capacidade financeira, através de autoconstrução.

O resultado deste parcelamento do território, afastado dos centros urbanos e nem sempre com as melhores localizações em termos de orografia, sendo frequentemente afetado por leitos de cheia, vertentes demasiado íngremes, e posteriormente incluídas na reserva Ecológica Nacional ou em Reserva Agrícola, dificultou muitíssimo a reconversão dos territórios e a sua integração no restante espaço urbano.

Parte da questão do isolamento destes loteamentos ilegais foi-se resolvendo através do “urban sprawl” que se verificou nas décadas de 80, 90 e 2000, sendo em parte absorvidos pelas urbanizações que se foram desenvolvendo nas áreas circundantes. Mantêm, no entanto, o problema de falta de espaço público uma vez que o objetivo dos loteadores ilegais, era rentabilizar ao máximo os terrenos, não existindo frequentemente áreas sobrantes que

possam ser cedidas para o domínio público, nem garantindo os acessos aos lotes com uma dimensão aceitável.

Que consequências têm as políticas das Câmaras Municipais no espaço público nas AUGI?

Conclui-se que a política de espaço público de cada município aquando da aprovação das reconversões urbanísticas das AUGI é determinante na criação destes espaços públicos, mesmo quando a totalidade das parcelas estão na posse de privados.

Verifica-se que as políticas municipais sobre o espaço público, nomeadamente no que diz respeito às fórmulas de cálculo da compensação urbanística, bem como das áreas obrigatórias para espaços verdes e equipamentos, dimensionamento de arruamentos e do número de estacionamento, podem ser inibidoras ou promotoras de espaço público.

Atendendo à alteração do paradigma habitacional em Portugal e à inversão da pirâmide demográfica que futuro podem ter estes territórios?

Conclui-se que estes territórios são de uma forma geral de baixa e média densidade podendo funcionar como zonas de descompressão nas cidades. Atendendo à escassez destas tipologias (maioritariamente moradias unifamiliares), a procura por estes territórios pode aumentar bastante desde que exista a reabilitação do espaço público que permita que o estigma de AUGI desapareça e desencoraje a guetização que se verifica em algumas destas áreas.

Uma alteração de legislação sobre a forma de reconversão das AUGI será profícua para a sua requalificação?

A análise à Lei AUGI permite concluir que é suficientemente flexível para permitir a regularização fundiária e a requalificação dos territórios. A qualidade urbanística do resultado está diretamente relacionada com as políticas de espaço público de cada concelho.

A legislação prevê a possibilidade de a reconversão das AUGI serem efetuados por Plano de Pormenor ou por loteamento, flexibilizando os procedimentos, supostamente de acordo com a situação em causa, atendendo à diversidade de dimensão, localização e densidade construtiva.

A elaboração de planos de pormenor é um procedimento ainda pouco utilizado pela maioria dos Municípios, os loteamentos continuam a ser efetuados, especialmente em AUGI, pelos motivos já indicados no capítulo 2.3.3 do presente documento, de acordo com as conveniências dos particulares, preferindo as Câmaras receber a compensação em numerário

a assegurar as áreas para espaços verdes e equipamentos e comprometendo assim urbanisticamente largas fatias do território.

Uma alteração à legislação poderá fazer sentido relativamente às tipologias de reconversão uma vez que esta, a ser efetuada através de loteamento, conforme verificámos, significa com frequência comprometer o território definitivamente, uma vez que a figura do loteamento é demasiado rígida e de difícil correção no futuro relativamente ao espaço público.

Pode concluir-se então que, uma vez emitido o alvará de loteamento, o território por ele abrangido se encontra definitivamente comprometido, para o melhor ou para o pior. A responsabilidade dos municípios na sua emissão, aceitando o que os particulares propõem, sem acautelar o interesse coletivo, nomeadamente no que diz respeito ao espaço público, tem vindo eventualmente a ser lesiva do urbanismo.

Conclui-se que a delimitação de uma AUGI como ARU pode ter diversas vantagens para a requalificação do espaço público permitindo mecanismos simplificados que afetam os particulares (expropriação, posse administrativa, venda forçada, etc), quando ainda estamos em fase de projeto de loteamento ou plano de pormenor com efeitos registrais mas que, a sua delimitação após a emissão de um alvará que se encontre válido, beneficia principalmente os particulares relativamente aos benefícios fiscais para reabilitação dos seus imóveis, sendo muito difícil, por carecer da anuência dos particulares, acrescentar espaço público.

Relativamente ao espaço público, a operação de reabilitação urbana pode existir, mas sempre com total respeito pelas parcelas cedidas, não sendo possível, sem prévia alteração ao alvará de loteamento, proceder aos mecanismos próprios do Regime jurídico da Reabilitação Urbana, nomeadamente definição de novos alinhamentos e novas cedências para domínio público.

Conclui-se que uma alteração à Lei AUGI que eliminasse ou alterasse a reconversão através de loteamento, sem plano prévio, seria benéfica para o território, especialmente se acompanhada de maior simplificação nos procedimentos de planeamento.

Podemos questionar se continua a fazer sentido, ou se alguma vez fez, a figura do loteamento sem que previamente exista um plano de pormenor.

Podemos também questionar, atendendo a que os Planos de Pormenor contêm a participação dos interessados, obriga a discussão pública, devidamente publicitada, salvaguardando os direitos de participação e pronuncia dos particulares, tendo inclusivamente um período mais alargado do que o período de consulta aos particulares nos termos do art.º 27º do RJUE, se faz sentido, ser necessário alterar os alvarás de loteamento separadamente do Plano de Pormenor, ou se, por outro lado não seria mais eficiente, da mesma forma como

podemos ter um Plano de Pormenor com efeitos registrais, termos um Plano de Pormenor que permitisse a alteração/eliminação do alvará de loteamento.

Verifica-se já em algumas áreas que sofreram expansão urbanística, nas últimas décadas, através de processos de loteamento, a necessidade completar eixos viários, estabelecer hierarquias de vias, criar novos espaços de equipamentos e espaços verdes e que se encontram cerceados pelos alvarás de loteamento emitidos, tornando muito oneroso e difícil, senão mesmo em alguns casos, impossível, proceder ao necessário planeamento urbano.

Deste modo, considera-se que seria pertinente uma investigação sobre a aplicação do Plano de Pormenor em áreas com alvará de loteamento emitido, válido e eficaz, visando a alteração ou absorção do loteamento pelo instrumento de planeamento.

Bibliografia

- Almeida, Maria Antónia de Figueiredo Pires de, “Duarte Pacheco: uma Biografia”, *Al-ulyã. Revista do Arquivo Histórico Municipal de Loulé*, nº 5, 1996, pp. 175-215. ISSN: 0872-2323.
- Abrantes, A. M. (2013). Sombras, Espaços Imaginados e a Semiótica da Ausência. *COLÓQUIO LUSO-BRASILEIRO “SEMIÓTICA DO ESPAÇO”* (p. 26). Lisboa: e-geo-FCSH.
- Almada, C. M. (Dezembro de 2014). Áreas Urbanas de Génese Ilegal. *Almada Boletim*, pp. 16-20.
- Almeida, P. (2011). *Família, Espaço e Património*. Porto: CITCEM – Centro de Investigação Transdisciplinar «Cultura, Espaço e Memória.
- Antunes, G., Soares, N. P., Lúcio, J., & Julião, R. P. (2014). O Estado Novo na promoção e implementação de bairros de habitação social na cidade de Lisboa. *XIV COLÓQUIO IBÉRICO DE GEOGRAFIA*. Lisboa: LASICS - GESTÃO DE EVENTOS CIENTÍFICOS.
- Aymonino, C. (1976). *O Significado das Cidades*. Editorial Presença.
- Basto, S. (2008). <http://www.monumentos.gov.pt>. Obtido de monumentos .gov: http://www.monumentos.gov.pt/Site/APP_PagesUser/SIPA.aspx?id=17395
- Brandão, P., Carrelo, M., & Águas, S. (2002). *O Chão da Cidade- Guia de Avaliação do Design do Espaço Público*. Lisboa.
- Cabral, P. (2009). As AUGI na área Metropolitana de Lisboa: Enquadramento, Modelos Territoriais existentes, opções estratégicas de futuro. *Áreas Urbanas de Génese Ilegal, Projetos para a legalização de um sonho* (pp. 202, 209). Cascais: Câmara Municipal de Cascais.
- Caccia, L. (2015). Mobilidade Urbana: políticas públicas e apropriação do espaço em cidades brasileiras. Porto Alegre, Brasil.
- Cardoso, A. (1990). De Ponte a Ponte: o processo de Urbanização da Área Metropolitana do Porto desde os anos cinquenta. *Perspectivas*.

- Cardoso, V. (2011). *Tunfos de uma Geografia Activa Desenvolvimento Local, Ambiente, Ordenamento e Tecnologia*. Coimbra: IMPRENSA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA.
- Chula, P. M. (setembro de 2014). Desenvolvimento Sustentável Em Áreas Urbanas De Génese Ilegal.
- Conferencia europeia dos Ministros responsáveis pelo Ordenamento do Território do Conselho da Europa. (2011). *Glossário de Ordenamento do Território*. DGOTDU.
- Cordeiro, J. M. (2000). Os bairros do Estado Novo. *Público*.
- Costa, D. C. (2008). *As Áreas urbanas de génese Ilegal- Contributos para um modelo de avaliação de desempenho urbanístico*. Lisboa: Instituto Superior Técnico Universidade Técnica de Lisboa.
- Cullen, G. (1983). *Paisagem Urbana*.
- Eloy, S., & Guerreiro, M. R. (2013). Sintaxe Espacial e Complexidade. *Livro de resumos do Colóquio Luso-Brasileiro "Semiótica do Espaço"* (p. 23). Lisboa: e-geo, FCSH.
- Fadigas, L. (2008). *Políticas Públicas*.
- Ferrão, J. (2009). Áreas Urbanas de Génese Ilegal-projetos para a legalização de um sonho. Em vários, *Áreas Urbanas de Génese Ilegal-projetos para a legalização de um sonho*. Cascais: Câmara Municipal de Cascais.
- Ferreira, M. J. (1994). O Bairro Social do Arco do Cego- Uma aldeia dentro da cidade de Lisboa. *Análise Social*, pp. 697-709.
- Ferreira, M. J. (2010). *O caso do Bairro do Alto da Cova da Moura, em Lisboa*. eGeo, Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa.
- Ferreira, V. M. (1999). *A Cidade da Expo 98*. Editorial Bizâncio.
- Fortuna, C. L. (2009). *Plural de Cidade: Novos Léxicos Urbanos*. Coimbra: Almedina.
- Gonçalves, L. I. (2007). *Reconversão das Áreas Urbanas de Génese Ilegal: abordagem territorial do município de Oeiras*. Lisboa.
- ICOMOS. (4 de Outubro de 2008). *icomos.org*. Obtido de https://www.icomos.org/images/DOCUMENTS/Charters/GA16_Quebec_Declaration_Final_PT.pdf

INE. (1960). *Censos*.

INE. (2018). *Projeções de População Residente 2018-2080*.

ISCTE/CET. (2005). *políticas públicas de revitalização urbana, Reflexão Para A Formulação Estratégica E Operacional Das Actuações A Concretizar No Qren*. Lisboa.

Jorge, S. (2010). Da Irregularidade Fundiária Urbana À Regularização:Análise Comparativa Portugal Brasil. *Qualificação do espaço público de loteamentos de gênese ilegal na Grande Área Metropolitana de Lisboa*. S. Paulo : EDUC.

Jorge, S. (junho de 2010). Da produção à qualificação do espaço urbano de Genese Ilegal. Lisboa.

Lamas, J. M. (2010). *Morfologia Urbana e Desenho da Cidade*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian e Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica.

Lamas, J. M. (s.d.). *Morfologia Urbana e Desenho da Cidade*. Fundação Calouste Gulbenkian e Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica, s/d.

Lisboa, C. M. (07 de 01 de 2019). *cm-lisboa.pt*. Obtido de <http://www.cm-lisboa.pt/municipio/historia/historial-do-parque-florestal-monsanto>

Magalhães, M. R. (2007). *Estrutura Ecológica da Paisagem*. Isa Press.

Marcos, I. (4 de Março de 2008). *Vers une sémiotique stratégique du projet urbain*. Obtido de [epublications.unilim.fr: http://epublications.unilim.fr/revues/as/3053](http://epublications.unilim.fr/revues/as/3053)

Matos, F. L. (1994). Bairros Sociais no espaço urbano do Porto:1901-1956. *Análise Social*, pp. 677-695.

Menezes, P. (2014). *A Qualidade do Espaço Público na Formação do Valor Imobiliário*. Lisboa: IST.

Murteira, M. (1993). Um olhar (dos anos 60) sobre Portugal. *Social*,vol.xxviii(123-124), pp. 745-742.

Nunes, J. P. (2013). O programa Habitações de Renda Económica e a constituição da metrópole de Lisboa (1959-1969). *Revista do Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa*, 82-100.

Oliveira, A. C. (1998). A execução dos Planos Diretores Municipais. Em CEDOUA, *A execução dos Planos Diretores Municipais* (p. 25). Coimbra: Almedina.

Pereira, G. M. (1995). *Famílias Portuguesas na Viragem do Século (1880-1910)*. Porto: Afrontamento.

portal da habitação. (31 de 01 de 2018). Obtido de ihru: http://www.portaldahabitacao.pt/pt/ihru/_Resumo_historico.html

Raposo, I. (2010). *Actas do Workshop I, Territórios de génese ilegal*. Lisboa: GESTUAL, CIAUD, FAUTL.

Resende, M. (1952). *A evolução territorial da Cidade do Porto e a Orientação a seguir para a urbanização das zonas residenciais*. Porto: Civitas.

Rolo, H. (2009). *Actualidade do Fenómeno Clandestino, Práticas de reconversão em AUGI na Área metropolitana de Lisboa*. Lisboa.

Rosas. (1994).

Santana, P. (2009). Loteamentos Ilegais: Transformação do Espaço Rural em torno da Grande Lisboa. *Áreas Urbanas de Génese Ilegal- Projetos para legalização de um Sonho* (p. 25 a 29). Cascais: Câmara Municipal de Cascais.

Santos, A. I. (Junho de 2008). CONSTRUÇÃO URBANA DE ORIGEM ILEGAL, CAPITAL SOCIAL E PERCEPÇÃO DE PROBLEMAS- O caso de Casal de Cambra. Lisboa.

Santos, F. (2008). *Características físicas e sociais do espaço público*. Lisboa: Instituto Superior Técnico- Universidade de Lisboa.

Soares, L. B. (Março de 1984). Urbanização Clandestina e Política Urbana. *Sociedade e Território*, p. 18.

Teixeira, M. (1992). Estratégias de Habitação em Portugal. *Análise Social*, pp. 65-83.

Teresa Craveiro, F. N. (1984). *Sociedade e Território*.

www.pps.org/. (2018). Obtido de Project for Public Spaces: <https://www.pps.org/projects/singapore-urban-redevelopment-authority-training>

Anexo I

Entrevista à Arq^a Paula Cabral- Câmara Municipal de Cascais

- 1- Na Câmara Municipal de Cascais, como foram os procedimentos ao longo do tempo para reconverter as AUGI?

PC- Em 1994 foi criado um gabinete autónomo e verificou-se que maior parte dos bairros não possuíam infraestruturas. Grande parte das obras de infraestruturas foram efetuadas nos anos 94 a 97.

As infraestruturas foram executadas antes de ser emitido o alvará de loteamento e a Câmara financiava estas obras dentro das AUGI.

- 2- Como foi a abordagem dos serviços relativamente à necessidade de espaço público?

PC- Primeiro existia a tentativa, nem sempre possível, de obter o espaço público necessário dentro dos loteamentos, muitas vezes ainda foi o loteador ilegal que cedeu para espaço verde e de equipamentos. Outras vezes foram anexados terrenos camarários adjacentes para efetuar este espaço público.

Eram também analisadas áreas por proprietário e, para evitar a especulação, quando um proprietário tinha mais de três lotes, o restante era cedido para o espaço público.

Em 2001 foram efetuados estudos para melhorar o espaço público, nomeadamente com alterações de trânsito, criação de sentidos únicos permitindo o estacionamento paralelo ao passeio e alinhamentos de árvores, valorizando assim o espaço público.

- 3- Quando a cedência de espaço público não é necessária ou não é possível, qual é o procedimento da Câmara?

PC- Nesse caso as taxas de reforço das infraestruturas urbanísticas são reduzidas em 50% porque os comproprietários já pagam as infraestruturas e pagam 80% das compensações urbanísticas. Os proprietários não aderentes à reconversão não têm descontos.

- 4- Quais são as características dos habitantes das AUGI em Cascais, de onde provêm, qual a sua classe social?

PC- Não existe hoje em dia diferença nas AUGI entre os habitantes originais e os habitantes mais recentes. Os bairros não se distinguem em termos de características físicas de outras zonas do Concelho e os seus habitantes também não.

5- Existe grande procura por lotes de terreno em AUGI?

PC- Como no restante território.

Entrevista à Arq^a Vanda Dâmaso- Câmara Municipal do Seixal

1. Na Câmara Municipal do Seixal, como foram os procedimentos ao longo do tempo para reconverter as AUGI?

VD – Antes de existir a lei AUGI já andavam os técnicos a promover os levantamentos dos existentes e a promover a legalização dos bairros. Grande parte da área em AUGI no concelho foi resolvida antes da lei entrar em vigor. No início da Lei AUGI as comissões de moradores mobilizaram-se para a legalização.

2. Como foi a abordagem dos serviços relativamente à necessidade de espaço público?

VD- As AUGI aqui são muito grandes em área, mas com muita dispersão de construção efetuada, por isso conseguimos encontrar parcelas dentro dos loteamentos para os espaços verdes e equipamentos. Por outro lado, de uma forma geral, os arruamentos têm um perfil razoável.

3. Quando a cedência de espaço público não é necessária ou não é possível, qual é o procedimento da Câmara?

VD- Nesse caso os proprietários pagam a compensação, tal como em qualquer outro loteamento, podendo pagar lote a lote, em vez de ser por loteamento.

4. Quais são as características dos habitantes das AUGI no Seixal, de onde provêm, qual a sua classe social?

VD- A maior parte dos habitantes das AUGI são pessoas de classe média. Os habitantes iniciais são frequentemente oriundos do Alentejo ou são pessoas que tinham aqui a sua segunda habitação e agora passaram a viver aqui. Mais recentemente são procuradas por casais de classe média/alta na casa dos 30/40 anos que pretendem construir uma moradia.

5. Existe grande procura por lotes de terreno em AUGI?

VD- Existe bastante procura em loteamentos com alvará já emitido. Verifica-se que estes novos habitantes não querem saber do passado do território, querem ter todas as comodidades e não querem saber de participações nem outras obrigações. De uma forma geral não se encaixam no espírito de colaboração do bairro.