



DISSERTAÇÃO

**QUALIFICAÇÃO DE ÁREAS URBANAS DE GÉNESE ILEGAL  
O CASO DA ZONA ORIENTAL DO CONCELHO DE LOURES**



Gastão Rogério Grave Rodrigues, Arquiteto

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em Arquitetura  
Especialização em Urbanismo

Orientadora Científica: Doutora Arq.<sup>a</sup> Isabel Simões Raposo  
Professora Associada da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa

JÚRI:

Presidente: Professor Doutor Pedro George

Arguente: Professor Doutor António Baptista Coelho

Fotos de Capa: Exemplos singulares de Qualificação urbana:

1. Pavimentação de passeio e largo executado no Bairro da Junqueira (AUGI);
2. Utilização mista de vias executada em S. Pedro do Estoril;
3. Utilização mista executada no centro de Loures.

(Fotos do autor).

Dissertação apresentada à Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa para cumprimento dos requisitos necessários para obtenção do Grau de Mestre em Urbanismo, realizada sob orientação da Doutora Arq.<sup>a</sup> Isabel Simões Raposo, Professora Associada da FA-UL.

### Edifiqué una casa

“Edifiqué una casa por mis manos,  
para todas las casas que jamás nadie ve.  
De arquivadas y fuertes columnas,  
de sótanos profundos y sutiles,  
los pájaros que comparten mi casa vuelan lejos,  
las flores pasean su sigilo por el aire  
perfumando el silencio.

Edifiqué una casa:  
sus sólidas paredes han sido fabricadas  
contra la pasajera ingratitud;  
los clásicos cimientos de loco, sobre el viento.  
Y un techo de dos aguas, en el cielo,  
para gatos y lunas y ventiscas.

Mi casa hecha de carne ilumina las noches  
cuando apagan sus luces las demás y en la mía  
brilla una candileja permanente.

Vivo en la casa para todos;  
(para ninguno vivo y soy como una fábula).

Desconozco si muero o si crezco temblando,  
Si tengo tras los labios escondida  
una fina sonrisa para el día  
en que la muerte llegue.

Mientras llega y la espero  
escribo mis poemas  
en esta falsa paz de pudridero...

Vivo de lo inmutable  
-hasta en ausencias- quizás  
de lo que nunca fue,  
de relojes sin hora  
y hábitos como pozos.

No me niego soy yo, y valga lo que valga  
no reniego de mí, soy yo, incluso equivocado.  
Y aunque parto mi pan con todo el mundo  
Miro hacia adentro y solo  
porque no hay quien penetre  
a contracorazón este reducto mío.

Mi casa hecha de carne,  
-mi casa hecha de luna en  
ella a ratos digo  
una palabra de poeta.

Por mis manos la hice,  
humilde maestro de obras,  
satisfecho de haberla construido.

Pero olvidé las puertas, las ventanas,  
y eslabón a eslabón estoy cautivo.

Prisionero sin sol,  
más allá de la muerte,  
en mi casa me siento liberado...

**PABLO LE RIVEREND, 1907**

**De Poesía compartida. Ocho poetas cubanos** (Miami, Fl., U. S. A., 1980)



## RESUMO

A dissertação visou contribuir para o estudo das carências de bairros de génese ilegal com alvará de loteamento eficaz e contribuir para intervenções de qualificação do seu espaço público, tomando como zona de estudo o contexto especial da Zona Oriental do Concelho de Loures. Como objetivos específicos pretendeu-se com esta dissertação contribuir para: (1) a elaboração de uma nova estratégia que integre os vários agentes interventores no espaço urbano e tenha em conta programas de financiamento; (2) uma nova abordagem prática inserida na orgânica do Departamento de Planeamento e de Gestão Urbanística, onde o autor exerce funções profissionais relacionadas com o tema escolhido.

Duas questões nortearam a pesquisa: o papel do planeamento na qualificação do território e o papel de uma abordagem humanista na valorização das AUGI e na concretização de ações de regeneração e qualificação.

Para o desenvolvimento desta dissertação procedeu-se assim a uma reflexão crítica construtiva ao nível teórico e técnico-profissional sobre a cidade e sobre as áreas urbanas de génese ilegal reconvertidas, de forma a identificar carências nestas últimas, a propor soluções e como meio veiculador da participação. Analisou-se também a relação entre a legislação e regulamentação nacional relativa ao ordenamento e política dos solos, com a origem da expressão urbana que caracteriza a Zona Oriental do Concelho de Loures marcada pela presença expressiva de Áreas Urbanas de Génese Ilegal.

A partir de casos de estudo da zona referida analisou-se a situação atual e ensaiou-se uma abordagem prospetiva, com vista a delinear uma estratégia que permita intervenções de qualificação rápidas e maior operatividade no território e concretamente a esboçar uma solução para a qualificação de uma zona específica do concelho. A reflexão crítica sobre a experiência profissional e especificamente nas áreas identificadas nos casos de estudo visou a elaboração de propostas realistas, que poderão vir a ser discutidas e implementadas pelo município.

### Palavras Chave

- Qualificação, Área Urbana de Génese ilegal (AUGI), Zona Oriental do Concelho de Loures.

## **ABSTRACT**

The dissertation aimed to contribute to the study of the needs of illegal origin of neighborhoods with effective subdivision permit and contribute to qualification interventions of its public space based study area the particular context of Loures Municipality of the Eastern Zone. Specific objects was intended to contribute to this thesis: (1) the development of a new strategy that integrates the various stakeholders agents in the urban space and take into account funding programs; (2) a new practical approach embedded in the organic Department of Planning and Urban Management, where the author has professional duties related to the chosen theme.

Two questions guided the research: the role of planning in the qualification of the territory and the role of a humanistic approach in the valuation of AUGI and the establishment of regeneration and qualification actions.

For the development of this work proceeded well to constructive criticism reflection the theoretical level, technical and professional about the city and the urban areas of reconverted illegal origin in order to identify needs in the latter, and propose solutions as a means disseminator of participation. It was also analyzed the relationship between national laws and regulations relating to planning and land policy, with the rise of urban expression that characterizes the Loures Municipality of the Eastern Region marked by the significant presence of Urban Areas of Illegal Genesis.

From case studies of the area that analyzed the current situation and assayed a prospective approach to shape a strategy for faster qualification interventions and greater operability in the territory and specifically to sketch a solution to the qualification a specific area of the county. Critical reflection on the professional experience and specifically in the areas identified in the case studies aimed at the development of realistic proposals which are likely to be discussed and implemented by the municipality.

## **Keywords**

Qualification, Urban Land illegal Genesis (AUGI), Eastern Zone of the Municipality of Loures

## Agradecimentos

Sem a orientação e ajuda da Professora Doutora Arq.<sup>a</sup> Isabel Raposo e sem a leitura de autores que muito me enriqueceram não teria sido possível prosseguir esta dissertação, tornando-se também a minha principal motivação.

Ao Departamento de Planeamento e Gestão Urbanística da Câmara Municipal de Loures a quem dedico o presente trabalho.

Ao Sr. Vereador Tiago Matias da Câmara Municipal de Loures que me disponibilizou o apoio cartográfico e algumas cópias de documentos no DPGU.

À Chefe de Divisão do Planeamento Urbanístico, Arq.<sup>a</sup> Manuela Carneiro e aos colegas da mesma Divisão: Arq.<sup>a</sup> Madalena Neves, Des. José Neves e Historiador Doutor Manuel Villaverde;

Ao Arq.<sup>o</sup> Rui Paulo da Equipa Multidisciplinar das Áreas Urbanas de Génese Ilegal, pelo incentivo.

Ao Setor de Reconversão Urbanística (SRU) pelo diálogo construtivo de alguns temas desenvolvidos.

A todos os colegas, designadamente ao Urbanista Henrique Henriques (EMAUGI) e em particular ao meu colega Manuel Mendes (SRU) pelo seu apoio precioso.

Ao Arq.<sup>o</sup> João Pestana da Unidade de Licenciamentos AUGI (ULAU) do Departamento de Gestão Territorial da Câmara Municipal de Cascais.

A todos aqueles que direta e indiretamente me ajudaram e uma menção particular aos habitantes dos bairros estudados.

À minha família.



## ÍNDICE GERAL

|  |            |
|--|------------|
| <b>Resumo</b>  | <b>III</b> |
| <b>Abstract</b>  | <b>IV</b>  |
| <b>Agradecimentos</b>  | <b>V</b>   |
| <b>Índice Geral</b>  | <b>VII</b> |
| <b>INTRODUÇÃO</b>  | <b>1</b>   |
| <b>Capítulo 1</b>  | <b>3</b>   |
| <b>REFERÊNCIAS TEÓRICAS</b>  | <b>3</b>   |
| 1.1. Introdução  | 3          |
| 1.2. Alguns contributos de Jane Jacobs: Observação do existente, a rua e a plurifuncionalidade                 | 3          |
| 1.3. François Ascher: Princípios para um novo urbanismo  | 4          |
| 1.4. Alain Bourdain: Da crítica do urbanismo liberal a um urbanismo de coesão social                           | 6          |
| 1.5. Bruno Latour e a teoria do ator-rede  | 9          |
| 1.6. Boaventura Sousa Santos e o pensamento pós-abissal  | 10         |
| 1.7. António Baptista Coelho e a humanização do espaço público   | 12         |
| 1.4. Breves conclusões   | 14         |
| <b>Capítulo 2</b>  |            |
| <b>CENÁRIOS, REGULAMENTAÇÃO URBANA E ÁREAS URBANAS DE GÉNESE ILEGAL</b>  | <b>15</b>  |
| 2.1. Breve Introdução  | 15         |
| 2.2. O Futuro do Planeamento Depende da Evolução Cognitiva   | 15         |
| 2.3. Regulamentação Urbana   | 19         |
| 2.3.1. (Des)ordenamento e planos diretores municipais  | 19         |
| 2.3.2. A regulamentação para Planos de pormenor e loteamentos urbanos de Áreas urbanas de Génese Ilegal (AUGI) | 21         |
| 2.3.3. A prática da regulamentação dos loteamentos de AUGI   | 22         |
| 2.3.4. A nova Lei dos Solos  | 24         |
| 2.4. “Documento final de Áreas Urbanas”  | 26         |
| 2.5. Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI)   | 29         |

|  |           |
|--|-----------|
| 2.5.1. Génese das Áreas Urbanas de Génese Ilegal   | 31        |
| 2.5.2. A Lei 91/95 e o Regulamento Municipal RMAUGI  | 34        |
| 2.6. Planeamento e Resiliência   | 40        |
| <b>Capítulo 3</b>  |           |
| <b>DINÂMICA DEMOGRÁFICA E URBANIZAÇÃO CLANDESTINA EM LOURES</b>  | <b>45</b> |
| 3.1. Enquadramento geopolítico   | 45        |
| 3.2. Plano Diretor Municipal   | 50        |
| 3.3. A Cultura e o Espaço Construído   | 52        |
| 3.4. Evolução da construção na zona oriental do concelho de Loures ao longo da EN10:<br>1950; 1956; 1977; 2011; 2012 | 54        |
| <b>Capítulo 4</b>  |           |
| <b>UMA NOVA ESTRATÉGIA PARA A QUALIFICAÇÃO URBANA</b>  | <b>59</b> |
| 4.1. Princípios de intervenção e constrangimentos à requalificação   | 59        |
| 4.1.1. Níveis de intervenção no território e o contraditório da participação em<br>ações de qualificação urbana      | 59        |
| 4.1.2. Constrangimentos à reconversão e qualificação   | 65        |
| 4.1.3. Recomendações e questões  | 68        |
| 4.2. Exemplo de situações disfuncionais em AUGI  | 70        |
| 4.2.1. Experiência I   | 71        |
| 4.2.2. Experiência II  | 75        |
| 4.3. Da gestão do espaço urbano à gestão organizacional  | 77        |
| 4.3.1. Criação de um sector de qualificação  | 78        |
| 4.3.2. Objetivos e análise swot  | 79        |
| 4.3.3. O Recurso ao Método Startup   | 80        |
| 4.4. Incentivos e Fundos Europeus de Investimento  | 81        |
| 4.5. Reflexões Pessoais  | 84        |
| <b>Capítulo 5</b>  |           |
| <b>CASOS DE REFERÊNCIA E CASOS DE ESTUDO E INTERVENÇÃO NA ZONA ORIENTAL<br/>DO CONCELHO DE LOURES</b>                | <b>87</b> |
| 5.1. Casos de referência: exemplos de intervenções no espaço urbano  | 87        |
| 5.2. Casos de Estudo e Intervenção   | 96        |
| 5.3. Intervenções nos Bairros Aréola, Primavera, Alto da Casa Branca, Forninhos                                      | 99        |
| 5.3.1. Bairro Areola   | 101       |
| 5.3.2. Bairro Primavera  | 105       |

|  |            |
|--|------------|
| 5.3.3. Bairro do Alto da Casa Branca                       | 107        |
| 5.3.4. Bairro dos Forninhos                                | 110        |
| 5.4. Reflexões Finais                                      | 112        |
| <b>CONCLUSÃO</b>   | <b>115</b> |
| <b>Bibliografia</b>  | <b>119</b> |
| <b>Abreviaturas e Acrónimos</b>                            | <b>123</b> |
| Índice de Figuras  | 125        |
| Índice Imagens   | 125        |
| Índice de Quadros  | 125        |
| Índice de Gráficos   | 125        |
| Índice de Plantas  | 125        |
| <b>Anexos</b>  |            |
| <b>Índice de Anexos</b>                                    |            |
| <b>Anexo 1:</b> Plantas                                    |            |
| <b>Anexo 2:</b> Fichas de caracterização (Casos de Estudo) |            |



## INTRODUÇÃO

Condições geográficas, sociais, urbanas, políticas e culturais específicas, determinaram o alastramento no concelho de Loures de construções e parcelamentos clandestinos.

Com a ausência ao nível nacional de uma política de ordenamento do território e a falta de maturidade no âmbito do urbanismo, os planos diretores municipais têm sido insuficientes para lograr um adequado ordenamento do território. A zona oriental do concelho de Loures é um exemplo paradigmático desta situação. A necessidade de ordenar e de dotar este território de infraestruturas com vista a melhorar as condições de vida dos habitantes, tornou urgente a legalização das construções e urbanizações. Esta intervenção apresenta contudo aspetos críticos que requerem correções.

Tendo como foco o contexto especial da Zona Oriental do Concelho de Loures, esta dissertação visou alertar para as carências dos bairros de génese ilegal que já dispõem de alvará de loteamento eficaz e contribuir para intervenções de qualificação do seu espaço público. Como objetivos específicos pretendeu-se com esta dissertação contribuir para: (1) a elaboração de uma nova estratégia que integre os vários agentes interventores no espaço urbano e tenha em conta programas de financiamento; (2) uma nova abordagem prática inserida na orgânica do Departamento de Planeamento e de Gestão Urbanística, onde o autor exerce funções profissionais relacionadas com o tema escolhido.

Recorreu-se a uma reflexão crítica de cariz técnico-profissional e com um objetivo construtivo, definindo e propondo soluções, sobre zonas supostamente estabilizadas, como meio veiculador da participação dos moradores. Duas questões nortearam a pesquisa: o papel do planeamento na qualificação do território e o papel de uma abordagem humanista na valorização das AUGI e na concretização de ações de regeneração e qualificação. Tendo como base a consciencialização existente e partilhada sobre as Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) e de que só existirá uma qualificação adequada se se apostar numa boa relação dos técnicos com os moradores e entre os moradores e na integração destes nas decisões sobre o seu bairro, formulou-se como hipótese, que todo o processo de

reconversão pode e deve ser planeado, de modo a prever já na sua origem a requalificação e ou a regeneração.

A qualificação depende do financiamento disponível. Com o atual enquadramento político e económico europeu importa potenciar os fundos existentes e distribuir os apoios disponíveis que podem ser aplicados através da edilidade, com o acompanhamento das Juntas de Freguesia, Comissões de moradores, agentes económicos, ou através de entidades externas.

Os “casos de estudo” selecionados e a abordagem prospetiva seguida visaram despertar o sentido crítico através de uma proposta “utópica” mas realista e desenhar uma solução para a qualificação de uma zona específica do Concelho, através de intervenções rápidas e de uma maior operatividade no território. É objetivo que estas propostas venham a ser implementadas.

Esta dissertação foi organizada em cinco capítulos. O primeiro, apresenta as referências teóricas que visam justificar a necessidade de um urbanismo de coesão social e de qualificação e humanização dos espaços públicos. No segundo capítulo, a regulamentação e história dos principais diplomas foram associadas à génese da expressão urbana das AUGI com uma menção particular às da zona oriental de Loures e como mote para uma estratégia do sistema de governança.

O capítulo terceiro apresenta a dinâmica demográfica e urbanização clandestina em Loures, acompanhada graficamente da representação dessa evolução correspondendo ao crescimento urbano ao longo da EN 10. Representam-se também as áreas classificadas pelo Plano Diretor Municipal (PDM) suscetíveis de reconversão com destaque para as zonas onde se inserem os casos de estudo e intervenção. No capítulo quarto a partir do delinear de princípios de intervenção e da identificação dos constrangimentos à reconversão e à qualificação, desenvolve-se uma nova estratégia para a qualificação urbana, despoletada no seio do município ou através de empresa exterior, dependendo tal ação da versatilidade no apoio de agentes económicos assim como na candidatura a financiamentos. Os casos de estudo apresentados no capítulo cinco, são complementados em anexo com fichas de caracterização da intervenção. Não se elaborou um projeto, mas um método que se pretende operativo e visa conduzir a uma possível concretização dos objetivos de qualificação e de humanização do espaço público.

## Capítulo 1

### Referências Teóricas

#### 1.1. Introdução

Neste capítulo apresentam-se os autores que serviram de suporte teórico à reflexão sobre os melhores caminhos para a qualificação urbana. Entende-se por qualificação de áreas urbanas de gênese ilegal uma ação em áreas urbanas de gênese ilegal pós-reconversão, ou pós consolidação de infraestruturas, corrigindo deficiências dos planos de ordenamento do território construído.

Considerando a montante as deficiências do planeamento ou a falta dele, vários autores defendem uma nova visão de intervenção no território e a urgência de “repensar e reorganizar” o modo como se faz atualmente o urbanismo e o planeamento. Entre outros aspetos tem-se defendido: a multidisciplinaridade real nas escolhas e definições do traçado urbano; a inclusão de intervenções em vertentes económicas; a melhoria da mobilidade e acessibilidade; potenciar a participação das pessoas; a segurança. Tem sido sublinhado por vários autores de referência a função social do urbanismo.

As reflexões seguintes, de autores de referência no campo urbanístico e das ciências sociais, são contributos para uma nova abordagem inovadora ao tema escolhido.

#### 1.2. Alguns contributos de Jane Jacobs: Observação do existente, a rua e a plurifuncionalidade

A autora<sup>1</sup> foca algumas questões essenciais. Por um lado, privilegia o método indutivo na abordagem do urbanismo, colocando em primeiro lugar a observação e a análise direta do território, bem como os critérios práticos e objetivos, e só depois os princípios e as teorias que orientam o desenho urbano, criticando a aplicação cega de teorias desadequadas. Jacobs enfatiza também a segurança urbana na sua articulação com as

---

<sup>1</sup> JACOBS, Jane (2009): *Morte e Vida de Grandes Cidades*; São Paulo, Martins Fontes, 2ª Edição.

relações sociais que se desenvolvem ao nível da rua a qual vê como fator de união da comunidade. Para a autora, a rua é o meio mais eficaz de garantir a segurança. *Ao ser um espaço marcadamente público e bem separado do espaço privado, potencia encontros e um sentido de pertença*<sup>2</sup>.

Nesta linha, num dos casos de estudo desta dissertação, a vigilância informal ou “olhos da rua”, foi sublinhada, tendo-se apresentado relativamente ao Bairro dos Forninhos a remoção de todos os muros frontais dos lotes, a colocação de pavimento adequado e a criação de espaços arborizados de utilização mista pedonal e viária.

Tal como mais tarde Archer, Jacobs defendeu as relações interdependentes das funcionalidades sociais e económicas em vez da monofuncionalidade. Esta questão é relevante nos casos em estudo nesta dissertação, quando se observa a falta de diversidade ou monotonia de algumas AUGI, um fator de decadência associado à sua função dormitório e ao envelhecimento da população.

O trabalho de Jane Jacobs foi e mantém-se paradigmático tendo influenciado urbanistas e interventores do espaço público. Nomeadamente serviu de referência para a criação do Project for Public Spaces cujo mentor, William White, aprofundou o estudo do comportamento humano em ambientes urbanos<sup>3</sup>. O seu livro *The Organization Man* (1956)<sup>4</sup> trouxe uma nova luz ao urbanismo na valorização da rua e na perceção do espaço público enquanto contributo para melhor qualidade de vida social<sup>5</sup>.

### 1.3. François Ascher: Princípios para um novo urbanismo

François Ascher na sua obra sobre “Os novos Princípios de Urbanismo”<sup>6</sup> reflete sobre o crescimento da cidade na vertente do desenvolvimento de técnicas de transporte e de armazenamento de pessoas, bens e informações. Com articulação com três componentes da modernização: a individualização, a racionalização e a diferenciação social.

<sup>2</sup> DELGADO, Adriana (2010): Recensão crítica de A Morte e Vida das Grandes Cidades Americanas, Academia.edu. In: [http://www.academia.edu/1537907/Recensao\\_Critica\\_de\\_Morte\\_e\\_Vida\\_das\\_Grandes\\_Cidades\\_Americanas\\_de\\_Jane\\_Jacobs](http://www.academia.edu/1537907/Recensao_Critica_de_Morte_e_Vida_das_Grandes_Cidades_Americanas_de_Jane_Jacobs) (consultado a 14.02.2014 – 17:45)

<sup>3</sup> In: <http://www.pps.org/reference/wwhyte/> (Consulta em 18.11.2014)

<sup>4</sup> WHITE, H. William (1956): *The Organization Man*, Garden City-New York, Doubleday

<sup>5</sup> WHITE, H. William (1980): *The Social Life of Small Urban Spaces*, Washington, D.C.: The Conservation Foundation.

<sup>6</sup> ASCHER, François (2012): *Novos Princípios do Urbanismo* (2004), *Novos Compromissos Urbanos Um Léxico* (2008); Lisboa, Ed. Livros Horizonte, 3ª ed.2012.

O autor define neste livro 10 princípios para um novo urbanismo mais adaptado à atual fase de modernização da sociedade contemporânea ocidental<sup>7</sup>.

De acordo com Ascher<sup>8</sup>, atualmente, a diferenciação social marca o espaço urbano, a localização de equipamentos, o transporte e armazenamento de pessoas. Para o autor, o urbanismo atual “(...) ford-keynesio-corbusiano procura adaptar a cidade às exigências da sociedade industrial, da produção, do consumo de massa e da troca mercantil, afirmando a sua racionalidade simplificadora com zonamentos monofuncionais, redes urbanas hierárquicas, zonas industriais, centros comerciais, circulações aceleradas, intervenções radicais e destruições massivas” [2012; pp.30].

Estas características não poderão ser generalizadas a zonas específicas das cidades portuguesas, onde é difícil prever classes de espaço para um só uso, tendendo-se aos usos compatíveis ou englobando índices para outras ocupações. Seria aliás relevante a existência de redes urbanas hierarquizadas principalmente em áreas urbanas de génese ilegal. Por outro lado as intervenções radicais podem significar reconstrução, novas funções e revitalização e podem ser feitas sem expulsão dos seus moradores.

Para Ascher a modernização contemporânea conduz a uma sociedade mais racional, mais individualista e mais diferenciada. Assiste-se à crescente incerteza e complexidade da sociedade e do urbanismo. A mobilidade enquanto fator de mudança social permite a deslocalização de funções incluindo a de habitar.

Enquanto na região de Lisboa se constata uma grande deficiência na mobilidade e na fluidez dos transportes, a região de Paris é servida por uma completa rede de transportes de TGV e Metro que servem bairros dormitórios localizados a grande distância do centro da cidade. A expressão “metro-boulot-dodo” define esta característica económica e social de grande parte dos trabalhadores na região de Paris, que segundo Ascher constitui uma das características da metápolis e do futuro urbanismo. Na região de Lisboa verifica-se que não houve um ordenamento da expansão urbana, observando-se em particular na zona oriental do concelho de Loures a carência de hierarquização da rede viária tornando mais morosa e onerosa a deslocação, não obstante a existência de um Plano Diretor de Acessibilidades Municipais associado até à execução de algumas vias.

Quando Ascher, na sua reflexão sobre um novo urbanismo, se refere à passagem do “capitalismo industrial ao capitalismo cognitivo” [2012; pp.49], aponta uma transformação

<sup>7</sup> ASCHER, François (2001): *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, Paris, Éditions de l'Aube. In: Texto traduzido em 2003 por Isabel Raposo, para apresentação ao 5º ano (2003/ 04; projeto IV); Lisboa, UTL, Faculdade de Arquitetura.

<sup>8</sup> ASCHER, François (2012): *Novos princípios do urbanismo, seguido de Novos compromissos urbanos*, com prefácio de Nuno Portas, Lisboa, 3ª ed. Livros Horizonte

que se aplica a todos os campos do conhecimento ao nível cultural cognitivo, racional, ecologista e não apenas à economia.

Poder-se-ia acrescentar que paralelamente ao “capitalismo cognitivo” emerge um humanismo cognitivo a que adiante farei referência.

Os novos modelos de produtividade e de gestão implícitos no novo conceito de neo-urbanismo enquadra-se neste objetivo, uma vez que a qualificação urbana não procura “simplificar realidades complicadas” mas oferecer soluções simples para o território e melhorar as vivências urbanas particulares ou a performance urbana explorando as potencialidades e variedade de cada território.

A qualificação urbana prevista nos “princípios do novo urbanismo” de Ascher permite conceber a diversidade funcional em pequenos núcleos aproveitando potencialidades existentes. Muito embora existam poucos exemplos de classes de espaço monofuncionais em áreas urbanas de gênese ilegal, a qualificação de parcelas de cedência ao domínio público, ou as destinadas a equipamento sem utilização, podem ser usufruídas pelas pessoas. Deste modo, é possível melhorar a performance urbana principalmente se as ações para qualificação do espaço urbano estiverem articuladas com eixos de equilíbrio que possam associar através de acessibilidade mais-valia a um território mais vasto. O caso de estudo referente ao Bairro Primavera, apresentado no Capítulo 5, reporta-se a este objetivo e enquadrar-se-á no *urbanismo criativo* procurando uma nova “eficiência para a coletividade para identificar e medir os seus efeitos plausíveis (...) mobilizando inteligências múltiplas e lógicas variadas” [2012, pp.82].

Integrar novos modelos de *performance* é uma referência essencial de um dos princípios de um novo urbanismo de Ascher, ligados a novos cálculos económicos, a novas escolhas urbanas, e ao usufruto e consumo do espaço urbano. Cada um dos princípios propostos por Ascher para um novo urbanismo interage com a diversidade das necessidades e em função das novas práticas sociais. A intervenção ou uma ideia de intervenção encontra aqui o seu contexto de desenvolvimento no quadro de um neo-urbanismo.

#### **1.4. Alain Bourdain: Da crítica do urbanismo liberal a um urbanismo de coesão social**

Os PDMs não apresentando um planeamento adequado que potencie em pormenor eixos de equilíbrio, permitiram com o apoio político a realização de intervenções desarticuladas em função das manchas coloridas das suas cartas de ordenamento. Se

associarmos as lógicas dos promotores dos planos e dos seus investidores vemos como nos diz Alain Bourdain<sup>9</sup> um *modelo de intervenção* [2011] em que se perde gradualmente a perceção global da cidade.

Como resultado, assistimos a um crescimento da cidade mas não sustentável e sem desenvolvimento, num contexto que o autor chamou de “urbanismo liberal” [2011]. Pode afirmar-se que cada unidade urbana define novas limitações: são amiúde unidades desarticuladas entre si com carências próprias e sem justa distribuição ou localização de equipamentos ou de acessibilidades.

Por João Cabral<sup>10</sup> *O Urbanismo Depois da Crise* de Bourdain “é particularmente pertinente pelo seu contributo para a afirmação do imperativo da interdisciplinaridade dos saberes e das competências do urbanismo para a gestão e o desenvolvimento das nossas cidades num contexto de redefinição do aproveitamento dos recursos e do funcionamento das administrações” [2011, pp.9-12].

Alain Bourdain apela à consciencialização da ignorância ou daquilo que não foi feito: “O urbanismo renovar-se-á pela sua capacidade de organizar e pensar a ignorância, não pelo estabelecimento de uma lista de certezas, tanto no método como na teoria. Nada é mais fácil: sabemos muito menos sobre as realidades urbanas do que há um século” [2011, pp.18].

O autor critica também os conceitos vagos atualmente subjacentes aos parâmetros urbanísticos que se apoiam apenas na densidade populacional ou construtiva. O processo ainda em curso de um “urbanismo liberal” não toma em consideração outros indicadores relevantes designadamente: número de empregos; superfície da rede viária; valor produzido; extensão do território, ou critérios de mobilidade tal como a distância ao centro; ou a instalação de infraestruturas e equipamento.

A reflexão do autor sobre a cidade criativa e o urbanismo de inovação, remete para um cenário após a crise de difícil exequibilidade que não tem em conta os seus efeitos. Releva no entanto a importância sobre ganhos de produtividade, novas formas de organização, novos produtos que tornam possíveis os progressos tecnológicos à escala dos mercados e das empresas. Bourdain aborda também o papel atual dos cidadãos como interventores na sociedade urbana e nos órgãos decisores “(...) a cidade negociada seria uma necessidade que constituiria um ideal, um sonho” [2011], limitado no entanto por uma parte do mundo do urbanismo impositivo que limita a um “diálogo restrito”.

---

<sup>9</sup> BOURDAIN, Alain (2010): *O Urbanismo Depois da Crise*, Lisboa, Livros Horizonte.

<sup>10</sup> Idem. In: Prefácio.

Esta referência suscita a ideia não da criação de riqueza a que se refere o autor, mas da criação de um modelo de gestão e de financiamento para intervenção em áreas urbanas de gênese ilegal (AUGI) num país em crise (ver ponto 4.2 ao ponto 4.4 do Capítulo 4).

Reporta o autor para o urbanismo depois da crise; no entanto desperta também para o urbanismo atual (durante a crise) e para o reconhecimento dos seus efeitos. Seria de acrescentar que, a quebra das intervenções ligadas aos investimentos e às pressões de aplicação se torna possível realizar de forma expedita, o planeamento. A referencia aqui feita é a de um planeamento que não permita apenas performances pontuais de arquitetos reconhecidos, mas que considere tudo aquilo capaz de gerar em benefício para o bem-estar da cidade e dos cidadãos ou para o seu dinamismo social e económico, atraindo população jovem inovadora e ambiente inovador (situação talvez inaplicável no contexto político atual) mas sobretudo utópica face à incapacidade de “elaboração de uma oferta urbana destinada a criar um ambiente de inovação” [2011, pp.45].

Como refere o autor a realidade urbana é hoje complexa e contraditória, sociologicamente diversa, fragmentada, sendo necessário desenvolver um urbanismo de coesão social. “A coesão social passa pelo conhecimento dos outros, pelo reconhecimento e participação num projeto comum, mesmo que limitada ou ténue. Interage ainda com a solidariedade *orgânica* de Durkheim, portanto, com a complementaridade entre indivíduos, mas cristaliza sobretudo o que François Archer e Francis Godart designaram como *terceira solidariedade* [2009, pp.66-67]”. Conclui o autor que “(...) a coesão social seria o trabalho permanente de construção, manutenção e compatibilização de redes relacionais frágeis, mas muito diversas, através de um processo de reconhecimento e de mobilização em torno de projetos comuns” [2011; pp.85].

A relação efetuada pelo autor entre o processo de coesão social e o processo interventivo leva-o a relacionar os “direitos urbanos” [2011; pp.87] com os direitos humanos. De acordo com o autor, a igualdade gera reconhecimento e “a sua operacionalização e o seu desenvolvimento constituem um projeto coletivo” [2011]. Torna-se assim possível fazer cidade a partir da operacionalização dos direitos: direito à acessibilidade e segurança, ou à mobilidade e ambiente satisfatório nas palavras de François Archer [2012] substituindo constrangimentos por recursos. Sugere Alain Bourdain a este propósito a criação de centros de interpretação da cidade e da vida urbana e de novos tipos de equipamento na periferia modesta da cidade.

### 1.5. Bruno Latour e a teoria do ator-rede

O cientista social Bruno Latour elabora a sua crítica sobre a realidade social e procura um método científico de abordagem e desenvolvimento do par dialético entre o “sujeito (o eu transcendental kantiano, o ego despótico) e a sociedade (o grupo de pessoas em convivência)”<sup>11</sup>. No seu livro inovador “Jamais Fomos Modernos” aborda através da ‘sociologia das associações’ uma distribuição em rede das organizações humanas. “Conhecer a realidade” constitui para o autor um objetivo mas principalmente um desafio. Para o autor trata-se de uma realidade que não é acessível às pessoas mas apenas compreensível pelos sociólogos.

Latour, designou como Atores todos os aspetos interventivos na sociedade inseridos inexoravelmente numa teia, obedecendo à Teoria do Ator-Rede (TAR), pressupondo uma ação ou participação no contexto social e uma intervenção humana e não-humana. Neste sentido as pessoas, parte integrante da teia, têm todavia o conhecimento ao seu dispor que lhes permita aferir o seu funcionamento e tomar ilações sobre os fenómenos sociais. O Eu tem consciência do Nós num universo social, o das “associações”, ou a perspetiva de uma dimensão social onde a sociedade é o contexto onde acontece tudo entre relações recíprocas que não são necessariamente sociais mas interventivas: “(...) economia, a linguística, a psicologia, a biologia etc. Por esta razão, a sociedade é entendida como algo construído, sim, mas não apenas como algo ‘socialmente’ construído” [1994].

Não desconsiderando a ideia determinista da pessoa como consequência na sociedade, Latour concebe a sociologia das associações, referindo-se às infinitas relações recíprocas humanas e não-humanas, explicando a intermediação e mediação. O autor refere-se à multidisciplinariedade social para compreender o desenvolvimento das cidades considerando que a transformação das cidades resulta de uma multidisciplinarmente numa dinâmica, ação e dimensão mais vasta. A esta luz, Latour diz que “o nosso passado começa a mudar” e que “jamais fomos modernos”<sup>12</sup>. Na era da informação as pessoas na generalidade não conseguem explicar estruturalmente ou cientificamente o funcionamento da sociedade, mas têm ao seu dispor ferramentas a partir das quais podem aferir e desenvolver sentido crítico sobre os fenómenos que interferem nas estruturas sociais.

<sup>11</sup> CANAL, Nathalia Urbano (1991): “Entre figurações e associações. As sociologias de Norbert Elias e Bruno Latour”. Artigo publicado em DOI: 10.4025/actascihumansoc.v33i2.11771.

In: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciHumanSocSci/article/view/11771>

<sup>12</sup> LATOUR, Bruno (1994): “Jamais fomos modernos: ensaio de Antropologia simétrica”. Rio de Janeiro, In: <http://sociologiassociativa.wordpress.com/2011/03/24/jamais-fomos-modernos-latour-1994-1991/>

Como exemplo, veja-se que o custo de uma viagem de autocarro Loures - Campo Grande (poderia falar de uma viagem de comboio) é inferior ao da mesma viagem efetuada pelo automóvel individual e apenas com o condutor. Reflita-se então nas razões que levam a definir o preço dos transportes públicos: políticas; gestão; consequências ambientais e sociais. Ou seja, a estrutura social não é o reflexo de uma estratégia pensada de planeamento geral na sociedade.

### 1.6. Boaventura Sousa Santos e o pensamento pós-abissal

Para o sociólogo português Boaventura Sousa Santos<sup>13</sup> o pensamento “abissal”, que se refere à separação pragmática de pensamentos do Velho e do Novo Mundo, não produz diferenças, uma vez que “permanecem constitutivas das relações políticas e culturais excludentes mantidas no sistema mundial contemporâneo” [2007; pp.3]. Para o autor “a injustiça social global estaria, portanto, estritamente associada à injustiça cognitiva global, de modo que a luta por uma justiça social global requer a construção de um pensamento “pós-abissal”, cujos princípios são apresentados (...) como premissas programáticas de uma “ecologia de saberes” [2007; pp.3].

Para o autor, as premissas e a estrutura que originaram as linhas do pensamento abissal separam os critérios do pensamento científico, dos conhecimentos (re)conhecidos como alternativos, vistos como conceitos e comportamentos opostos tomados por uma única entidade. Boaventura Sousa Santos pretende entender as contradições da estrutura de um pensamento antigo limitador que considera que é necessário superar e reconhecer os seus efeitos.

Em termos concretos e nacionais, este comportamento em contradição materializa-se nos objetivos tomados pelos governos sucessivos: por um lado investe-se em planeamento mas pouco é implementado e tendencialmente só a curto prazo. Esta dualidade veicula “a profunda dualidade do pensamento abissal e a incomensurabilidade entre os termos dessa dualidade foram implementadas pelos monopólios bem policiados do conhecimento e do direito com uma poderosa base institucional – universidades, centros de investigação, escolas de direito e profissões jurídicas – e pela sofisticada linguagem tecnológica da ciência e da jurisprudência” [2007; pp.10].

---

<sup>13</sup> SANTOS, Boaventura de Sousa (outubro 2007): “*Para além do Pensamento Abissal. Das linhas globais a uma ecologia de saberes*”. Revista Crítica de Ciências Sociais,[ pp.3-46].

O autor pretende substituir este pensamento antigo por uma nova evolução do pensamento e da “ecologia dos saberes”. Neste sentido, entende-se relevante a afirmação do autor quando nos diz que “a injustiça social global está, (...), intimamente ligada a injustiça cognitiva global. A luta pela justiça social global deve, por isso, ser também uma luta pela justiça cognitiva global. Para ser bem sucedida, esta luta exige um novo pensamento, um pensamento pós-abissal” [2007; pp.10].

Na transcrição seguinte reforça-se a teoria do autor quanto ao “pensamento pós-abissal como um pensamento ecológico” para um programa de pesquisa em que levanta questões pertinentes para o interconhecimento:

“O reconhecimento da persistência do pensamento abissal é, assim, a *conditio sine qua non* para começar a pensar e a agir para além dele. Sem este reconhecimento, o pensamento crítico permanecera um pensamento derivativo que continuará a reproduzir as linhas abissais, por mais anti-abissal que se autoproclame. Pelo contrário, o pensamento pós-abissal é um pensamento não-derivativo, envolve uma rutura radical com as formas ocidentais modernas de pensamento e ação. No nosso tempo, pensar em termos não-derivativos significa pensar a partir da perspectiva do outro lado da linha, precisamente por o outro lado da linha ser o domínio do impensável na modernidade ocidental. A emergência do ordenamento da apropriação/violência só poderá ser enfrentada se situarmos a nossa perspectiva epistemológica na experiência social do outro lado da linha, isto é, do Sul global não imperial, concebido como a metáfora do sofrimento humano sistémico e injusto provocado pelo capitalismo global e pelo colonialismo (Santos, 1995: 506-519). O pensamento pós-abissal pode ser sumariado como um aprender com o Sul usando uma epistemologia do Sul. Confronta a monocultura da ciência moderna com uma ecologia de saberes. É uma ecologia, porque se baseia no reconhecimento da pluralidade de conhecimentos heterogêneos (sendo um deles a ciência moderna) e em interações sustentáveis e dinâmicas entre eles sem comprometer a sua autonomia. A ecologia de saberes baseia-se na ideia de que o conhecimento é interconhecimento”.

Em nota [1987; pp.35] do autor<sup>14</sup> o exemplo citado transporta Gandhi aos nossos dias, com pensamento inovador na busca da igualdade e na compreensão dos direitos humanos.

---

<sup>14</sup> “Gandhi é, provavelmente, o pensador-ativista dos tempos modernos que mais consistentemente pensou e atuou em termos não-abissais. Tendo vivido e experienciado as exclusões radicais típicas do pensamento abissal, Gandhi não se desviou do seu propósito de construir uma nova forma de universalidade capaz de libertar tanto o opressor como a vítima. Como Ashis Nandy reafirma corretamente: “A visão gandhiana desafia a tentação de igualar o opressor na violência e de readquirir uma auto-estima própria como competidor num mesmo sistema. É uma visão assente numa identificação com os oprimidos que exclui a fantasia da superioridade do estilo de vida do opressor, tão profundamente enraizada na consciência daqueles que reclamam falar em nome das vítimas da história [1987:pp.35]”.

Relaciona-se esta linha de pensamento no ponto 2.2 do próximo Capítulo em que se reflete sobre a necessidade de um novo pensamento cognitivo, um pensamento planeado e humanista, um pensamento que contribua para o nosso aperfeiçoamento como pessoas e como sociedade.

### 1.7. António Baptista Coelho e a humanização do espaço público

É visível que os espaços públicos estão de modo geral degradados. Diz António Baptista Coelho<sup>15</sup> num contexto mais geral, que o estado dos nossos espaços públicos “(...) levam a que se julgue muito oportuno apoiar a reflexão sobre a própria matéria-base dos aspetos que podem estruturar o positivo e urgente desenvolvimento de espaços públicos motivadores, amigáveis e enriquecedores. Referimo-nos às ideias fundamentais com que todos os cidadãos informados se poderão preocupar relativamente às múltiplas características do que se deve fazer e exigir, sempre que no espaço público, seja fazendo-se novos espaços urbanos, seja requalificando-se a cidade existente (...)”<sup>16</sup>.

Retomando o mesmo autor,

“Numa primeira aproximação a esta matéria apuraram-se e privilegiaram-se duas ideias-chave:

- a importância da vitalidade global do mundo público;
- e a necessidade de se visar, de múltiplas formas, a sua humanização”.

O desenvolvimento destes temas, é “amplo e complexo, mas vital para a sociedade, designadamente, para a sociedade de hoje, e é um tema apaixonante nas questões que levanta”<sup>17</sup>

A abordagem a estes temas deve ser adaptado a cada contexto específico, e ter como objetivo humanizar os espaços públicos.

A este propósito refere-se no blogue do autor<sup>18</sup>:

O “abandono a que têm estado votados, frequentemente, os espaços públicos urbanos, resulta a oportunidade de uma reflexão prática cuidadosa, ainda que relativamente informal, sobre a própria matéria-base dos aspetos de imagem e desenho urbanos que podem estruturar o positivo desenvolvimento de espaços públicos motivadores, amigáveis e enriquecedores.

<sup>15</sup> In: <http://infohabitar.blogspot.pt/2006/06/humanizacao-e-vitalizacao-do-espao-pblico.html>

<sup>16</sup> BAPTISTA, António Coelho (2006): *Cadernos de Edifícios n.º 4*; Lisboa, LNEC (do Editorial)

<sup>17</sup> Idem.

<sup>18</sup> In: <http://infohabitar.blogspot.pt/2006/08/sobre-humanizacao-do-espao-pblico-artigo.html>

Um outro objetivo deste texto ilustrado é contribuir para uma aproximação gradual entre a técnica que deve ser urgentemente consolidada e divulgada nestas matérias e as ideias básicas a que todos os cidadãos informados, e não necessariamente arquitetos, poderão e deverão chamar suas relativamente às múltiplas características qualitativas do que se deve fazer e exigir, sempre que se intervém no espaço público, isto é, no espaço que tem de ser de todos e a todos satisfazer; e isto aplica-se a grandes diferenças sejam a novos espaços urbanos, seja na requalificação da cidade existente” [2006; Editorial de Cadernos de Edifícios n.º 4; Lisboa, LNEC].

No contexto das ideias-chave referidas, o autor refere que essa vitalidade é uma “vitalidade funcional e social, com um sentido amplo ligado ao habitar – desde as vizinhanças à cidade – e à cultura urbana, enquanto a referida humanização terá obrigatoriamente contornos estéticos (estritos e amplos), éticos, sociais e também, naturalmente, culturais.

Dispõe o autor nesta sequência, dois objetivos aliados: *cidade mais viva e melhor habitada*<sup>19</sup>:

“A ideia que se propõe é melhorar as condições do habitar em simultâneo com a qualificação de uma cidade mais viva e, portanto, mais habitada. Trata-se de optar por uma resolução dupla de problemas que foram e são críticos. Afinal, com um número reduzido de fogos e com limites de custo, também é possível enriquecer a paisagem urbana.

Cada vez mais o habitar tem de ser entendido numa perspetiva ampla, como entidade viva que contribua para a vida da vizinhança, do bairro e da cidade. Quando pensamos nas vizinhanças urbanas, que são as células de uma cidade, elas devem integrar, além das habitações, pequenos equipamentos adequados ao serviço das diversas necessidades dos habitantes e ao estímulo do convívio. Trata-se de pensar a cidade como uma verdadeira extensão do habitar para além das paredes da casa de cada um” (2009; pp.4).

Estes objetivos têm como finalidade um novo conceito de habitar exterior através da acessibilidade aos espaços públicos, requalificando-o mas também criando novas funcionalidades que implicam não só a reativação do “café” ou do pequeno equipamento, criando diversidade, com “predomínio estratégico do peão e a variação das formas de conjugação entre os vários elementos em presença: A introdução ou a reintrodução de espaços de residência deve estar aliada à vitalização e à qualificação urbana dos respetivos sítios de intervenção; uma condição importante para a coerência e viabilidade de tais ações” [2009].

---

<sup>19</sup> BAPTISTA, António Coelho (julho 2009): “*Entre Casa e Cidade, a Humanização do Habitar*”; Opúsculo 18, *Pequenas Construções literárias sobre Arquitetura*, Porto, Dafne Editora.

#### 1.4. Breves conclusões

Os autores citados e as reflexões efetuadas referem-se ao espaço urbano e ao seu futuro; alertam também para a ausência da aplicação prática dos conceitos e ideias referidas, nas intervenções localizadas ao nível da rua ou do bairro, assim como no planeamento que no caso de Portugal é fortemente controlado pelo Estado mas incipiente. Alertam também para a existência de carência de requalificação urbana que começa agora a despertar e a necessidade de desenvolver um urbanismo de pormenor.

A qualificação é a ação mais importante que se poderá tomar a curto prazo para a qual se definem como princípios tomados dos autores estudados relativamente a abordagem científica: a observação; a prática; a definição de objetivos; a segurança; o aperfeiçoamento das relações humanas; a humanização dos locais.

Ressalta também destas leituras, a ideia do espaço público numa abordagem racional e participada, da utilização mista, aplicando “direitos urbanos” e do desenvolvimento do humanismo. A implementação de hierarquias viárias e de eixos de equilíbrio, de referências urbanas articulando equipamentos surgem como essenciais à comunicação e ao transporte, conduzem a um novo desenvolvimento social e à poupança de energia, o que tem sido esquecido.

Assim considera-se necessário começar a planear a aplicação prática do planeamento não só para curto prazo, como também para daqui a 50 anos, rejeitando o urbanismo liberal. É urgente também desenvolver a curto prazo e criar mecanismos de urbanismo de pormenor, potenciando uma nova forma de humanizar o espaço urbano.

## Capítulo 2

### Cenários, regulamentação urbana e áreas urbanas de génese ilegal

#### 2.1. Breve introdução

Neste capítulo, depois de um primeiro ponto reflexivo entre o planeamento e o conhecimento, faz-se uma breve referência ao (des)ordenamento do território em Portugal e à falta de legislação ou regulamentação eficaz. Aborda-se também neste capítulo a génese das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI), em parte consequência do contexto regulamentar evocado. Defende-se a necessidade de um planeamento urbano a par de uma transformação racional e cognitiva, que integre as várias dimensões do urbano e seja concebido como uma ação programada para o futuro.

#### 2.2. O Futuro do Planeamento Depende da Evolução Cognitiva

A transformação que se tem operado ao nível do urbanismo, entendida como a disciplina que intervém no espaço urbano, está estreitamente articulada com as transformações económicas. As noções apresentadas no primeiro capítulo de um novo urbanismo (Ascher<sup>20</sup>) de uma evolução de entendimento social (Latour<sup>21</sup>) ou da necessidade de elaboração de um modelo intelectual (Boaventura Sousa Santos<sup>22</sup>) ajudam a compreender as transformações em curso e a pensar cenários futuros.

Na atual situação de transformação acelerada económica e social e cognitiva importa compreender essa mudança, qual o seu impacte na humanidade e no modo de pensar as

---

<sup>20</sup> ASCHER, François (2012): *Novos Princípios do Urbanismo* (2004), *Novos Compromissos Urbanos Um Léxico* (2008); Lisboa, Ed. Livros Horizonte, 3ª ed.

<sup>21</sup> LATOUR, Bruno (1994): “*Jamais fomos modernos: ensaio de Antropologia simétrica*”. Rio de Janeiro, In: <http://sociologiassociaativa.wordpress.com/2011/03/24/jamais-fomos-modernos-latour-1994-1991/>

<sup>22</sup> SANTOS, BOAVENTURA DE SOUSA - *Para além do Pensamento Abissal - Das linhas globais a uma ecologia de saberes*; Revista Crítica de Ciências Sociais, 78, [Outubro 2007: 3-46]

idades e o urbanismo e como aproveitar o sentido positivo que essa mudança poderá trazer.

As mudanças cognitivas em curso são também fruto da *revolução informática*<sup>23</sup>, a qual, permite o tratamento, troca e armazenamento de enormes quantidades de informação (ou seja, elementos de conhecimento). Estas mudanças apelam a uma reflexão de fundo sobre a natureza, a estrutura e os procedimentos do conhecimento que constituem em si um campo de pesquisa e estão no coração das agitações da nossa época.

Tendo como referência os autores referenciados no Capítulo 1, entre outros, apresentam-se três cenários sobre o futuro da humanidade que servirão de referência para a abordagem à questão urbana. Como primeiro cenário, o mundo continua a ser governado por uma ambição desmedida de progresso tecnológico e de acumulação de riqueza, que tem justificado uma visão de catástrofe e de destruição da Terra. Num segundo cenário, sob a pressão dos movimentos sociais e ecologistas, produzem-se alterações ao nível do modelo de desenvolvimento económico e cultural que permitirão maior respeito pela Natureza. Mas este cenário de “regresso à natureza”<sup>24</sup> na perspetiva dos movimentos ditos de “deep ecology” significaria que a Terra poderia alimentar os atuais sete biliões de habitantes. Que aconteceria então aos restantes habitantes do planeta? Ou seja, este segundo cenário também não é promissor. Num terceiro cenário, o Homem desenvolve a sua racionalidade, o seu conhecimento e consciência ecológica conduzindo ao desaparecimento das sociedades antropocêntricas, ao fim da primazia do político e do económico, sobre o humano. Este terceiro cenário constituirá uma revolução societal.

Estes cenários são extremos mas algumas alterações comportamentais e sociais recentes são reveladoras das mudanças em curso. Ascher na sua descrição da “terceira modernidade” [2012; pp.32-59] refere-se ao “capitalismo cognitivo” [2012; pp.49] e a abertura para uma nova forma de economia mais reflexiva num ambiente de novas formas de tecnologia e informação.

À sua reflexão acrescenta-se a noção de humanismo cognitivo. Fora da bipolaridade clássica entre “modernistas” (defensores do progresso tecnológico, do consumo exagerado) e “tradicionalistas” (defensores dos “bons velhos tempos” e de todas as nostalgias morais, ideológicas, positivistas e religiosas), surgem novos valores: a autonomia social nas relações objetivas e infinitas de Latour [1994], o respeito ativo pela natureza, a realização

---

<sup>23</sup> ASCHER, François (2012): “*Novos princípios do urbanismo*” seguido de “*Novos compromissos urbanos*”; prefácio de Nuno Portas, Lisboa, 3ª ed. Livros Horizonte.

<sup>24</sup> Segundo a metáfora do *Bom Selvagem* de Rousseau, o regresso à natureza tende a conduzir a uma sociedade menos igualitária.

peçoal, a desconfiança política, a multiactividade e multi-pertença, o nomadismo, a solidariedade seletiva, as medicinas mais suaves e dietéticas, a reabilitação do corpo, a prioridade acordada ao lado direito do cérebro. Entende-se este pensamento compatível com evolução racional do Homem, afinal a sua sobrevivência depende de uma nova atitude.

Se seguirmos a abordagem de Ascher, ao Homem selvagem, caçador e colhedor, seguiu-se o Homem rústico, criador e agricultor. A este seguiu-se o Homem urbano, comerciante e industrial, ideológico e dogmático. E, por fim, surge o Homem do conhecimento da razão, da ética e espiritual, ainda muito emergente e que enfrenta os objetivos económicos dominantes.

Qual o futuro deste novo cenário? O assunto é complexo, veja-se por exemplo o trabalho desenvolvido nos livros de Marc Jeannerod<sup>25</sup>, [2009] e de Pierre Magistretti et François Ansermet<sup>26</sup>, analisados no artigo de Patricia Desroches<sup>27</sup>:

*“L’enseignement majeur des neurosciences, c’est de démontrer (de montrer) la dissociation possible entre vouloir et faire. Ce ne sont pas les mêmes réseaux neuronaux qui interviennent dans la production de l’état mental — cognitif — et de l’état comportemental — moteur. On pourrait tout autant fragmenter les émotions en composante motrice et végétative et composante affective. Modéliser les affects, en général”.*

*La conscience, que l’on croyait disparue, est là « pour éclairer, par la connaissance des résultats, les effets de mécanismes qui nous sont restés inconnus » (p. 268); elle mesure et valide l’adéquation entre mes intentions et le « succès » obtenu : une conscience « pragmatique » donc, mais paradoxalement retardée, qui court après l’action sans jamais la rattraper. Seule la division du travail cérébral permet de comprendre la causalité à l’œuvre dans l’action volontaire”.*

Uma revolução cognitiva requer a abertura dos múltiplos campos do saber: pesquisa, educação, saúde, política, economia, ecologia, consumo, infraestruturas, e também ética. A economia e a política passarão desta forma a estar ao serviço de um projeto humano que os excede. Novos valores emergem que se enquadram nesta revolução: cooperação e coesão, duração e sustentabilidade, respeito e generosidade, inclusão e espiritualidade. A emergência desta esfera do conhecimento permitirá proporcionar um novo sentido, para a humanidade.

<sup>25</sup> JEANNEROD, Marc (2009): “*Le cerveau volontaire*”, Paris, Odile Jacobs.

<sup>26</sup> MAGISTRETTI, Pierre et ANSERMET, François (2010): “*Neurosciences et psychanalyse*”, Paris, Odile Jacobs.

<sup>27</sup> DESROCHES, Patricia (2010): Artigo: “*Le cerveau décide-t-il de mes actions?*” Artigo, *Espaces Temps.net*, Books, 28.09.2011. In: <http://www.espacestems.net/en/articles/le-cerveau-decide-t-il-de-mes-actions-en/> (Consultado a 09.07.2014; 17:37).

Não se conhece o futuro desta revolução cognitiva. Em ambiente complexo tudo e o seu oposto são possíveis. Assim o referia o Padre António Vieira, nos seus "Sermões":

"Vedes as obrigações que se descarregam sobre vosso cuidado, vedes o peso que carrega sobre vossas consciências, vedes as desatenções do governo, vedes as injustiças, vedes os roubos, vedes os descaminhos, vedes os enredos, vedes as dilações, vedes os subornos, vedes as potências dos grandes e as vexações dos pequenos, vedes as lágrimas dos pobres, os clamores e gemidos de todos? Ou o vedes ou o não vedes. Se o vedes, como o não remediais? E se o não remediais, como o vedes? Estais cegos".<sup>28</sup>

O sistema financeiro mundial está em crise, apesar do apoio artificial, brevemente esgotado, dos bancos centrais: as crises anteriores da "bolha" dot.com, da "crise" asiática ou dos "subprimes" tinham sido previstas, as crises futuras poderão ser ainda mais destrutivas. As instituições políticas e económicas, internacionais, regionais, nacionais ou locais não se entendem entre si e muito menos com os cidadãos na resolução das crises.

"As pessoas cujo desejo é unicamente a autorrealização, nunca sabem para onde se dirigem. Não podem saber. Numa das aceções da palavra, é obviamente necessário, como o oráculo grego afirmava, conhecermo-nos a nós próprios. É a primeira realização do conhecimento. Mas reconhecer que a alma de um homem é incognoscível é a maior proeza da sabedoria. O derradeiro mistério somos nós próprios. Depois de termos pesado o Sol e medido os passos da Lua e delineado minuciosamente os sete céus, estrela a estrela, restamos ainda nós próprios. Quem poderá calcular a órbita da sua própria alma?"<sup>29</sup> [Wilde, 2001, pp.23].

A autorreflexão tem como finalidade o conhecimento de si próprio e do mundo. Assim dizia Sócrates "Conhece-te a ti mesmo e conhecerás o mundo". O conhecimento e a transformação de si próprio e do mundo são a meta.

Este terceiro cenário poderá conduzir à desurbanização como consequência de uma intervenção no território mais consciente que articule o ordenamento do espaço rural e urbano e a diluição dos limites entre a cidade e o seu hinterland, facilitado com novas redes de transporte e de informação. O futuro do urbanismo e do planeamento requer uma nova mentalidade humanista e prospetiva. É o urbanismo humanista defendido por Manuel Costa Lobo [2000] e claramente expresso nos Seminários realizados sobre AUGI designadamente

---

<sup>28</sup> VIEIRA, Padre António (2000): "Sermões"; Fonte digital: Ministério da Cultura Fundação Biblioteca Nacional, Departamento Nacional do Livro; [www.bn.br](http://www.bn.br) [<http://www.bn.br/bibvirtual/acervo/>] RocketEditionTM eBooksBrasil.com (consulta a 23.09.2014). In: <http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/padreantoniov.pdf>

<sup>29</sup> WILDE, Oscar (2001): "*De Profundis*", General Edition, eBook version, Phoenix-Library.org

sob a égide da Câmara Municipal de Cascais<sup>30</sup> ou da Câmara Municipal de Loures<sup>31</sup>, por exemplo.

## 2.3. Regulamentação urbana

### 2.3.1. (Des)ordenamento e Planos Diretores Municipais

Não obstante o progresso inicializado com a publicação inerente ao ordenamento e a sua progressiva consciencialização, ainda não se atingiu o nível desejado de ordenamento do território. Se antes de 1974 o sistema de planeamento era hierarquizado<sup>32</sup>, hoje não se prevê a articulação de todos os fatores intervenientes na cidade. Não existe um planeamento resiliente. Não se verifica, como pretendia a Carta Europeia de Ordenamento do Território, uma “tradução espacial das políticas<sup>33</sup> económica, social, ecológica da sociedade, visando uma perspetiva integrada e de longo prazo<sup>34</sup>, a correta localização, organização e gestão<sup>35</sup> integrada das atividades no território, de acordo com as suas potencialidades e vocações<sup>36</sup>” [CEOT, 1983]<sup>37</sup>.

Os Planos Municipais de Ordenamento e sobretudo os Planos Diretores Municipais têm sido um processo mais central do que regional e mais generalista do que particular. São também, na maioria das situações, consequentes das vocações já definidas para o território. Por outro lado, existe um espaço muito reduzido para a aplicação de políticas e planos estratégicos de ordenamento do território a uma escala mais vasta. Portugal não tem uma prática de ordenamento adequada sendo a situação mais dramática no contexto do espaço rural em que o ordenamento é incipiente. Ora, como refere Eduardo Galeano: “A primeira condição para modificar a realidade, consiste em conhecê-la”<sup>38</sup>

<sup>30</sup> CONFERÊNCIA, Actas (13 a 14 de Março, 2009): *Áreas Urbanas de Génesse Ilegal, projetos para a legalização de um sonho*, Câmara Municipal de Cascais, Departamento de Requalificação Urbana, Peres-Soctip – Indústrias Gráficas, SA.

<sup>31</sup> Processo de Reconversão das AUGI – “*Perspetivas Futuras*” - 28 de junho de 2014, com coordenação do Arq.º Rui Januário Paulo.

<sup>32</sup> A habitação ilegal e informal e o direito à cidade - RAPOSO, Isabel, VII Congresso Português de Sociologia.

<sup>33</sup> Poder instituído que tem de ser preparado por quem sabe e se vá consciencializando de gestão para gestão.

<sup>34</sup> Antever situações; gastos de energia e acessibilidade por exemplo.

<sup>35</sup> Equipa de ação; é um processo integrado de gestão do espaço.

<sup>36</sup> O futuro dos loteamentos, e a sua capacidade de evolução.

<sup>37</sup> SACADURA, Fernando Cabral (8 a 11 de Outubro, 2001): *Curso de formação em Ordenamento do território e gestão urbanística municipal*, promovido pela DRAOTC. CEFA-Portalegre, 2001.

<sup>38</sup> GALEANO, Eduardo (2006): “*Las Venas Abiertas de América Latina*” [pp.341], Buenos Aires, Ed. Siglo XXI.

A seguinte expressão de Francisco Keil do Amaral [2009; pp.217]: “Parece que os portugueses têm horror ao planeamento, às previsões, à programação”<sup>39</sup> é entendível. A consciencialização para o ordenamento do território em Portugal bem como para a aplicação dos conceitos sobre o desenvolvimento sustentável que decorrem de várias cartas e documentos internacionais <sup>40</sup>. Não se criaram os meios para a implementação dos instrumentos urbanísticos e destes conceitos em tempo adequado, ou pelo menos não se criou um quadro de referência que compatibilizasse os fatores económico, social e ambiental para o controlo da ocupação do território ou para o desenvolvimento sustentável do território. Na prática, os interesses fundiários, a procura urgente de habitação foram mais fortes e nem as intervenções meritórias mas pontuais do Fundo de Fomento da Habitação e programas de realojamento, ou a construção a custos controlados promovidas pelo antigo IGAPHE foram suficientes para diluir a desurbanização.

Os primeiros planos diretores municipais, primeiro sob a influência do Decreto-Lei n.º 208/82, e depois de modo obrigatório, após a publicação primeiro do Decreto-Lei n.º 69/90, foram implementados na década de 1990 e constituíram a primeira geração de PDMs elaborados a partir do levantamento das situações existentes e do desenho de manchas funcionais. A qualidade técnica de grande parte deles é questionável.

Por exemplo em Elvas não foi compreendida a hierarquia dos planos tendo-se revogado um bom plano geral de urbanização com consequências graves para o planeamento da cidade, ao nível da localização de equipamentos e expansão do espaço urbano, permitindo construções em locais que antes se destinavam a proteção de valores patrimoniais por exemplo<sup>41</sup>. Perdeu-se também a oportunidade de criar no Aglomerado do Caia, um raro exemplo de urbanismo do Estado Novo, uma pequena cidade funcional transfronteiriça com múltiplas utilizações partilhadas dada a sua localização específica entre Portugal e Espanha, devido à construção da A6 que divide o seu traçado. Mas existem exceções como o PDM de Ponta Delgada<sup>42</sup> que soube articular-se com o plano geral de urbanização existente de autoria de José Lamas permitindo desde cedo na década de 1980 um desenvolvimento mais sustentável com monitorização constante dos procedimentos.

---

<sup>39</sup> CONFERÊNCIA, Actas (13 a 14 de Março, 2009): Áreas Urbanas de Génese Ilegal, projetos para a legalização de um sonho, Câmara Municipal de Cascais, Departamento de Requalificação Urbana, Peres-Soctip, Indústrias Gráficas, SA.

<sup>40</sup> Carta Europeia de Ordenamento do Território (1983); Relatório Brundtland (1987); Conferência do Rio e Agenda 21 (1992); de Estocolmo (1972); Carta de Aalborg (1994); Lisboa (1996); EDEC (1993) em Liège; Agenda Habitat de Istambul (1996) e outras mais recentes.

<sup>41</sup> O autor exerceu funções na Câmara Municipal de Elvas entre 1996 e 2004.

<sup>42</sup> O autor exerceu funções na Câmara Municipal de Ponta Delgada entre 1991 e 1996.

Os PDMs têm permitido intervenções pontuais que contribuíram para o melhor ordenamento, designadamente o programa Urban ou o Pólis, mas não apresentando articulação num âmbito de um planeamento sustentável, considerando a escala a que se apresentam essas intervenções.

Só 40 anos depois do início da expansão urbana ligada ao desenvolvimento industrial se começa a incorporar a importância do ordenamento e planeamento para as cidades e a consciência mais importante do que foi feito ao longo dos anos, mas sobretudo a consciência daquilo que não foi feito. Ultrapassa-se na perspetiva de Kant [2005; pp.63-64] a “incapacidade do homem de fazer uso do seu próprio entendimento”.

### 2.3.2. A regulamentação para Planos de Pormenor e Loteamentos Urbanos de Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI)

Os planos de pormenor ou os loteamentos urbanos em áreas urbanas de génese ilegal (AUGI), se bem que se processem posteriormente à autoprodução das construções, podem ser de iniciativa pública ou privada. Na generalidade são de iniciativa das comissões de administração conjunta (criadas no quadro da Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro) sob acompanhamento da Câmara Municipal através de gabinete municipal criado para o efeito: a Equipa Multidisciplinar das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (EMAUGI) no caso do município de Loures.

A regulamentação que orienta a elaboração dos planos de pormenor e dos loteamentos de reconversão das AUGI foi publicada com a Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro a qual define o regime excecional para a reconversão urbanística das AUGI.

Compete à Câmara Municipal delimitar o perímetro de cada AUGI e fixar a modalidade de reconversão (ver planta N.º 6 do PDM no ponto 5.2 do Capítulo 5 e em Anexo 1), retratada no PDM ao nível da classe de espaço adequada a recuperar e a legalizar a AUGI assim como do índice de edificabilidade.

O Regulamento Municipal para Reconversão Urbanística das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (RMAUGI) define e regulamenta os critérios para a legalização adequando-se às normas gerais designadamente sob o novo regime jurídico de urbanização e edificação. De acordo com o Artigo 4º do RMAUGI:

“reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal organiza-se, predominantemente, como operação de loteamento de iniciativa particular, sem prejuízo do recurso a processos de iniciativa municipal, sob a modalidade de operação de loteamento ou

plano de pormenor, com ou sem o apoio da Administração Conjunta, quando as áreas a reconverter justifiquem intervenções de tal natureza”.

Sendo que:

“reconversão por iniciativa municipal carece de fundamentação técnica e de aprovação prévia por parte dos órgãos municipais”.

É objeto deste Regulamento no seu artigo 1.º, estabelecer:

“os princípios e procedimentos para a instrução, apreciação e aprovação de processos de reconversão urbanística em áreas urbanas de génese ilegal, definidas nos termos e para os efeitos previstos na Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro, com as alterações introduzidas pela Lei n.º 165/99, de 14 de Setembro, Lei n.º 64/2003, de 23 de Agosto e pela Lei n.º 10/2008, de 20 de Fevereiro”.

A regulamentação encontra-se bem definida e estabelece a estratégia para a legalização de planos de pormenor e loteamentos bem como das construções. Todavia o RMAUGI não permite a reversibilidade do ordenamento. Um dos casos de estudo escolhidos situado no bairro do Alto da Casa Branca revela que existem espaços definidos para equipamento que não são exequíveis: um pela sua difícil acessibilidade e outro pela sua área e localização específica. Sendo complexa a desafetação destes espaços ao uso de equipamento não só pelo direito de reversão relativamente ao loteador como também devido à compensação em numerário ou em espécie, por cada m2 de equipamento eliminado ou em défice. A alteração do loteamento é também complexa não sendo isenta o seu procedimento de erros. Ora, como refere Bachelard *“Não há uma verdade fundamental, apenas há erros fundamentais”*.

### 2.3.3. A Prática da Regulamentação dos Loteamentos de AUGI

A regulamentação incorpora prescrições automáticas de aplicação objetiva e cadenciada e não privilegia na maior parte dos loteamentos de reconversão de AUGI através das intervenções técnicas contratadas pelos promotores ou os investidores furtivos, uma abordagem profilática e terapêutica dos problemas urbanos existentes e muito menos dos problemas a nível social. Como agravante, os promotores particulares condicionam-se aos instrumentos técnicos considerados como suficientes para atingir o objetivo próximo – a legalização do loteamento e a captação das legalizações das construções – toda a problemática social ou as tendências e vocações urbanas específicas do território a intervir

ficam por estudar. Os planos de ordenamento não refletem uma intervenção completa a nível técnico ou multidisciplinar.

Por outro lado e se bem que exista a obrigação municipal de delimitação de AUGI verificam-se frequentemente falhas na articulação de territórios com delimitação diferente, mas com continuidade de alinhamentos, planos, imagem arquitetónica, cores, volumetrias. Esta falta de articulação física e urbana entre delimitações diferentes reflete-se ao nível regulamentar.

De facto, por vezes, entre AUGI diferentes com idêntica continuidade urbana verifica-se regulamentação diferente colocando-se em risco critérios de igualdade de aplicação de regulamentos. Estes critérios diferenciam-se frequentemente na definição de áreas permeáveis dos lotes, nos acessos exteriores (escadas) a pisos superiores e ainda, de modo geral, na densidade de construção.

Se é frequente a observação de erros técnicos e gráficos que revelam a falta de competência das equipas intervenientes, é frequente também o processo de legalização não incorporar o estudo social do aglomerado a intervir. Ora, no caso das AUGI, revela-se fundamental um levantamento das construções existentes nos logradouros ou áreas permeáveis, bem como da profissão e ocupação dos seus moradores, a sua mobilidade e necessidades específicas lote a lote, habitação a habitação.

Evoca-se o exemplo particular no bairro de Forninhos (lote 40), na zona oriental de Loures, do pescador que guardava as suas artes num anexo com área superior à regulamentada, sendo condicionado com o ónus de demolição parcial que não poderá cumprir, ou terá de mudar de profissão. Salientam-se outras falhas: a escolha de escalas erradas; a ausência de perfis e volumetrias; erros de levantamento topográfico provocando indefinição geral da largura dos passeios dificultando e problematizando a definição de um perfil constante com representação errada do existente, entre outras questões aplicáveis também a loteamentos mais recentes.

Apesar da diversa legislação publicada tendo em vista a reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal – designadamente na redação atual da Lei n.º 91/95 ou do RMAUGI, assim como a legislação acessória que configura a aplicação de exceções nestas zonas designadamente na aplicação do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU) – verifica-se que estas normativas, que são válidas no tempo da sua aplicação, não contemplam as necessárias adaptações ou retroações resultantes das vivências dos proprietários ou da experiência que resulta da aplicação destes instrumentos de ordenamento do território. Constituem essencialmente um veículo maioritariamente de iniciativa particular ou privada promovido pelas Comissões de Administração Conjunta que

vem dotar o território das devidas infraestruturas e fazer participar os moradores no processo de reconversão.

A regulamentação apresenta, todavia, a intenção ou a abertura de aplicação de uma metodologia mais completa nos processos de reconversão. Defende-se no seu preâmbulo: “(...) uma uniformização de conceitos e metodologias a aplicar no processo de reconversão urbanística destas áreas, introduzindo um conjunto de alterações, que podem enquadrar melhor a realidade destas áreas, permitindo às equipas projetistas maior criatividade na adoção de um conjunto de exceções, justificadas pelo objetivo de garantir uma melhor qualidade urbana.”

Na maioria dos casos, esta liberdade não é aproveitada para se realizar um plano de qualidade ou uma intervenção qualificada a diversos níveis, situação agravada com a dificuldade de intervir num meio densamente construído com lotes e vias pré-definidos. É com efeito manifesta a ausência da procura de novos conceitos ou intervenções inovadoras nas ocupações urbanas e nas formas urbanas, não se prevendo desde o início da conceção dos instrumentos de reconversão a qualificação urbana a melhoria das condições de habitabilidade e do ambiente urbano. Procura-se somente o que é imediatamente necessário. Como refere Gaston Bachelard, “Face à realidade, o que julgamos saber claramente ofusca o que deveríamos saber”.

#### 2.3.4 A nova Lei dos Solos n.º 31/2014 de 30 de Maio

Nos termos da apresentação online da nova Lei dos Solos<sup>43</sup> a Direção Geral do Território expõe: “Tratando-se de uma Lei de Bases, representa o primeiro passo para a reforma em curso dos vários diplomas que regulam o planeamento e o ordenamento do território, o urbanismo e edificação, o cadastro e a cartografia”. Diz-nos também a D.G. Território que a nova lei dos solos, “partiu de uma proposta inicial elaborada por uma equipa de juristas”<sup>44</sup>. Estas expressões, assim como o seu conteúdo, refletem o anteriormente exposto neste capítulo assim como ao longo da dissertação, de que a regulamentação não resulta de uma estratégia de planeamento ou de um processo multidisciplinar. Receia-se por isso que venha a influenciar negativamente os vários diplomas a que se reporta a expressão

<sup>43</sup>[http://www.dgterritorio.pt/ordenamento\\_e\\_cidades/projetos\\_em\\_curso/reforma\\_do\\_quadro\\_legal\\_ot\\_u/lei\\_de\\_bases\\_da\\_politica\\_de\\_solos\\_de\\_ot\\_\\_\\_urbanismo/apresentacao/](http://www.dgterritorio.pt/ordenamento_e_cidades/projetos_em_curso/reforma_do_quadro_legal_ot_u/lei_de_bases_da_politica_de_solos_de_ot___urbanismo/apresentacao/) (consultado a 30.05.2014 (17:14).

<sup>44</sup> Idem

citada. Receando-se a continuidade dos erros praticados, não sendo o planeamento um direito (artigo 5.º) nem um dever consagrado no diploma.

Não obstante o disposto no número 3 do seu Artigo 10.º - “A *classificação e reclassificação do solo como urbano traduzem uma opção de planeamento, nos termos e condições previstos na lei*” - não é nítida ao longo do diploma a diferença entre ordenamento e planeamento levando a pensar que a disposição contida na expressão esteja ironicamente invertida. Por outro lado, continua a verificar-se a omissão de planeamento e de ordenamento do espaço rural e desaparece a referência a reserva ecológica nacional e reserva agrícola nacional. Este diploma não transmite de forma clara os objetivos gerais de um futuro ordenamento para o país e muito menos de um planeamento.

Possivelmente seria essencial definir previamente a lei de bases do planeamento do território e uma estratégia pensada para salvar o ordenamento. De facto, ao longo do diploma, a palavra “planeamento” remete a sua ação para instrumentos de ordenamento nos seus diversos níveis não associando a pluralidade a que se refere Latour (ver Capítulo 1, ponto 1.5) ou de facto a um programa prévio ou um pensamento estratégico e programado do planeamento.

Considera-se todavia que o diploma é inovador relativamente a dois aspetos: à intenção de requalificação de áreas degradadas e de reconversão de áreas urbanas de génese ilegal; e à intenção de promover a acessibilidade de pessoas com mobilidade condicionada aos edifícios, equipamentos e espaços verdes ou outros espaços de utilização coletiva.

Através do artigo 12.º, o diploma prevê a necessidade das autarquias identificarem nos programas e planos territoriais, as áreas territoriais (rústicas ou urbanas) a reabilitar e a requalificar. Poderá supor-se que a proposta de gestão organizacional apresentada no ponto 4.3 do Capítulo 4, ou a candidatura a benefícios fiscais e a financiamentos dependerão da prévia delimitação de área a reabilitar e requalificar, ficando dependente de existência de alvará de loteamento em AUGI.

## 2.4. Documento Final de Áreas Urbanas<sup>45</sup>

Este documento elaborado pelo Instituto do Território – Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território refere-se, segundo o seu preâmbulo ou enquadramento, à promoção de:

“um debate nacional, sob solicitação contratual do Ministério da Economia e do Emprego e com o acompanhamento do Ministério do Ambiente, do Mar, da Agricultura e do Ordenamento do Território, destinado a contribuir para a determinação de uma política urbana a ser prosseguida pelo País no âmbito do próximo Quadro Comunitário de Apoio (QCA), entre 2014 e 2020”.

O documento reconhece a génese do ordenamento do território nacional, os problemas e carências a nível urbano, social, mobilidade, fazendo um diagnóstico no sentido de justificar e bem a necessidade de uma política urbana no contexto do próximo QCA. Como o documento potencia a criação de planeamento?

É reconhecido que não existe em Portugal um urbanismo de pequeno aglomerado. É reconhecido que o excesso do número de fogos, 700.000 fogos desocupados ou por concluir, segundo o documento, torna obsoleta a realização de novas infraestruturas para novas construções e reforça por outro lado a necessidade de reabilitação.

O documento refere concretamente que: “A fragilidade atual das nossas economias urbanas está relacionada intimamente com o nosso sistema de planeamento e com a política de solos que seguimos desde o 25 de Abril” [Rogério Gomes<sup>46</sup>; 2013; pp.5].

Não é todavia clara, no documento, a referência a esse sistema antes do 25 de Abril.

O documento denuncia e bem a necessidade de se corrigir o sistema com que se processa o planeamento em Portugal que transferiu,

“a decisão e o ritmo da urbanização para os empreendedores imobiliários, a quem se entregam assim, também, as mais-valias da transposição dos solos rústicos em urbanos. A partir deste ponto, ficaram rapidamente comprometidas as tradicionais bolsas de solos das câmaras municipais e o País tem hoje uma situação diversa da generalidade da Europa mais desenvolvida, porque entre nós o interesse público não determina de facto a criação e a reabilitação da cidade. A palavra de ordem ‘Tantas casas sem gente e tanta gente sem casa’ é correta e espelha uma realidade de desequilíbrio entre a oferta e a procura cuja dinâmica compromete a coesão social” [Rogério Gomes; 2013; pp.5].

<sup>45</sup> Elaboração pela Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território, Instituto do Território: Áreas Urbanas 2014-2020.

<sup>46</sup> Orador e representante do Instituto do Território

Este documento resultado de um debate nacional, é importante pelo reconhecimento das anomalias e erros cometidos em várias vertentes a nível regional e local, relevando que a “construção de uma estratégia de desenvolvimento e a capacidade de traçar essa estratégia que não pode ser, mais uma vez, mero somatório de ideias, nem mera coleção de interesses municipais” [Rogério Gomes; 2013; pp.5].

Diz-nos o mesmo Documento que:

a “Rede Portuguesa para o Desenvolvimento do Território regista pelas razões apontadas a **necessidade de estabelecer um sistema de governança para 2014-2020**, que integre as autoridades sub-regionais e desça até ao aglomerado urbano, assegurando a identificação das dinâmicas económicas e sociais urbanas específicas de cada aglomerado, os agentes económicos interessados em investir, as melhores oportunidades de investimento tendo em conta a prioridade ou as duas prioridades estabelecidas e uma rede de perceção de negócios que possa ajudar à criação de emprego.

Portugal nunca estabeleceu uma lógica de governança urbana, como por exemplo se encontra estabelecida no domínio agrícola, relativamente a investimentos comunitários. Tem todavia de o fazer agora [uma vez que] os fundos para políticas urbanas de que agora seremos beneficiários manter-se-ão na União Europeia nas próximas décadas”<sup>47</sup> [Rogério Gomes; 2013; pp.12].

Este aspeto é relevante para a regeneração ao potenciar nas câmaras municipais com participação de agentes sociais e económicos a estratégia necessária a candidaturas a fundos europeus ou que resultem de uma estratégia regional à recuperação, reabilitação e regeneração urbana.

### *Estratégia do Sistema de Governança*

No contexto mencionado anteriormente, transcreve-se seguidamente com adaptação, a apresentação da estratégia do sistema de governança para 2014-2020 no âmbito municipal<sup>48</sup> [Mendes; 2013; pp.16]:

#### Ao nível municipal:

- A câmara municipal do aglomerado urbano toma uma de duas opções:
- A) O aglomerado urbano tem capacidade autónoma de assegurar investimento, considerando que este terá sempre uma vertente de fundo perdido e outra de engenharia financeira (que exige devolução do investimento a prazo), ou apenas uma vertente de engenharia financeira;
- B) O aglomerado urbano não tem essa capacidade autónoma e conseqüentemente pretende ser considerado no âmbito de uma estratégia urbana sub-regional.

<sup>47</sup> Rogério Gomes, Instituto do Território

<sup>48</sup> José F. G. Mendes, Vice-Reitor da Universidade do Minho

- Seguindo a Opção A) referente a aglomerado urbano que tenha capacidade autónoma:

O município delimita uma área de reabilitação urbana que é a base territorial da área de desenvolvimento sustentável e determina uma de duas soluções de gestão:

a) Cria uma gestão de centro urbano em que participa até 49% sendo os restantes 51% distribuídos entre os agentes económicos relevantes do aglomerado urbano, para o efeito convidados pela câmara municipal.

A gestão do centro urbano, maioritariamente gerida pelos agentes económicos locais, assumirá as competências relacionadas com a dinamização económica e comercial, assim como do espaço público, que o município entenda entregar-lhe;

Terá a seu cargo a exploração do espaço público e conseqüente aumento de fluxos urbanos e comerciais;

Captará intenções de investimento no aglomerado para efeitos de cofinanciamento;

Pode gerir investimentos comunitários e cogeri-los com a câmara municipal ou não desenvolver essas competências, de acordo com aquela que for a estratégia municipal local.

b) Não cria uma gestão de centro urbano.

Assume por inteiro todas as responsabilidades da estratégia local de desenvolvimento urbano, no quadro estratégico de especialização exigido.

- Seguindo a Opção B) referente a aglomerado urbano sem estratégia autónoma: O município integra o aglomerado urbano numa estratégia urbana supramunicipal a estabelecer por consenso no âmbito de comunidades intermunicipais, na presente situação, no âmbito da Área Metropolitana de Lisboa. Prevê-se a possibilidade de gestor urbano itinerante consensualizado entre vários municípios para aglomerados urbanos de menor dimensão.

- A estratégia urbana ao nível de comunidades intermunicipais pode estabelecer uma estratégia sub-regional para os aglomerados sem estratégia autónoma;

- Estabelecer uma estratégia destinada a articular ao nível NUT (Unidades Territoriais ao nível da NUTS III correspondem a agrupamentos de municípios) as estratégias urbanas definidas na região (coordenação dos calendários e eventos; articulação de investimentos para assegurar economias de escala; agregação de massa crítica para determinado investimento, etc).

- Associar a estratégia de desenvolvimento urbano e o sistema de governação, de forma a proceder a uma área de desenvolvimento urbano sustentável.

### *Em conclusão*

O documento de áreas urbanas traçou uma proposta de delimitação de áreas urbanas para implementar operações de reabilitação urbana, que incluem várias definições envolvendo centros antigos de várias freguesias do concelho de Loures. O Aviso n.º 4855 publicado em D.R. n.º 70 de 10 de Abril de 2013 coloca em discussão pública essa

delimitação designada de ARU (área de reabilitação urbana) e ORU (operação de reabilitação urbana), Contudo esta delimitação não é implementada para as áreas urbanas a recuperar e a legalizar mas sim para as áreas urbanas consolidadas a beneficiar delimitada pelos núcleos antigos dos aglomerados, aprofundando a experiência municipal neste campo.

Quanto à opção B) será deste modo uma alternativa que desperta para o desenvolvimento de uma ação económica e financeira que se estuda no Capítulo 3. É de referir neste contexto segundo o Dr. Manuel Alexandre Henriques<sup>49</sup> que a nova Lei n.º 53/2014 de 8 de abril que publica o novo regime de reabilitação urbana, não foi precedido das consultas às Ordens dos Arquitetos e dos Engenheiros. Esta Lei admite exceções relevantes que comprometem condições de higiene e salubridade dos edifícios por exemplo, não sendo previsto no processo de reabilitação a possibilidade de uma análise técnica da estrutura e ou reforço estrutural dos edifícios em ambientes urbanos de risco sísmico. Segundo o mesmo formador existem poucas sociedades de reabilitação urbana e pouca iniciativa na generalidade dos municípios.

A regeneração e a reabilitação não impedem a aplicação e financiamento comunitário em AUGI decorrendo o programa JESSICA<sup>50</sup> até 2015 e QREN. O seu acesso revela todavia grande complexidade.

## 2.5. Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI)

Antes da abordagem do fenómeno urbano ilegal, apresenta-se um retrato sintético do período que o antecede, em que Portugal ao contrário de outros países da Europa não soube incorporar os conceitos movimentos urbanistas do século XX.

José Manuel Fernandes, descreve sinteticamente a história do urbanismo antes do surgimento do fenómeno clandestino com referência a Lisboa e Porto, contextualizando o enquadramento político da época até à criação das áreas metropolitanas. Em *Synthèses de*

<sup>49</sup> Formador do Curso Reabilitação Urbana: Procedimentos Urbanísticos e Benefícios Fiscais – Ordem dos Arquitetos, 15 de julho de 2014.

<sup>50</sup> Linha de crédito integrada na iniciativa comunitária pelo Fundo de Desenvolvimento Urbano, disponibilizada pela CGD para projetos de regeneração e reabilitação. Email: iniciativa.jessica@cgd.pt.

In: <https://www.cgd.pt/Empresas/Investimento/Pages/Linhas-de-credito-projetos-reabilitacao-urbana.aspx> (consultado a 09.07.2014 – 21:10)

JESSICA HOLDING FUND PORTUGAL: <http://www.fundojessicaportugal.org/>

*la Culture Portugaise*<sup>51</sup>, o autor descreve a evolução que antecede o fenómeno AUGI [1991; pp.130-131]. Refere o autor na citação seguinte, que o planeamento a partir de 1929 era da responsabilidade do poder político, sendo produzidos a seguir àquela data o Plano de Urbanização de Lisboa com forte influência anglo-saxónica assim como planos parciais, influenciando fortemente o desenho urbano da cidade:

*“Le Plan de d’Urbanisation de Lisbonne (1938-1948) montre l’empreinte de la colonisation culturelle française, technique et théorique, sur le Portugal de l’époque. Le plan de Gröer poursuivait les travaux commencés en 1929 par Alfred Agache. Il s’est inspiré d’une tradition éclectique d’urbanisme, placé entre le dessin monumental académique et les théories du zonage de la ville-jardin d’origine anglo-saxonne. La ville gagne alors la dimension, le réseau routier et les équipements qui la caractérisent aujourd’hui encore: auto-routes, cité universitaire, zones expropriées destinées à l’habitation sociale de l’initiative de l’Etat, parcs urbains, aéroport. L’application de ce plan directeur de Lisbonne a été relativement systématique et rapide, grace à la force et aux capacités du pouvoir politique à l’époque. Les plans partiels de Restelo et surtout de Alvalade, dus à Faria da Costa, le premier urbaniste portugais, ont été réalisés à partir de 1948, au long des années 50. Le plan de Alvalade montre un équilibre remarquable entre les conceptions de zonage cellulaire – avec ses unités de voisinage – et l’articulation avec la ville des ilots des avenues de Ressano Garcia de 1900. Entre la fin des années 30 et le milieu des années 50 un remarquable numéro de plans a été réalisé soit pour la plupart des villes et localités du Portugal, soit pour celles d’outre-mer. Ceux-ci ont été commandés au Gabinete de Urbanização do Ultramar et destinés aux îles atlantiques, aux colonies d’Afrique, aux villes portugaises en Inde, à Macau et à Timor. Parfois ils ont été appliqués”.*

José Manuel Fernandes, na mesma citação refere-se aos novos princípios do urbanismo internacional e a vários bairros principalmente de Lisboa e no Porto que nasceram sob a forte influência da Carta de Atenas e do Movimento Moderno. O grande crescimento urbano a partir da década de 50 deu origem aos territórios dos subúrbios de Lisboa e Porto justificando a criação de Áreas Metropolitanas:

*Dans l’après guerre et le long des années 60 et 70, la tendance générale de toutes les grandes villes européennes a été de suivre les nouveaux principes de l’urbanisme international, inspirés de la Charte d’Athènes du mouvement moderne: construction isolée de blocs en hauteur, soutenue par des systèmes de piliers, intercalés d’espaces-verts et séparés du réseau routier et des voies piétonnières. En somme, une ville diluée et fragmentée. Olivais (1959), Chelas (années 60) et Telheiras (années 70) sont les grandes zones d’expansion de*

<sup>51</sup> FERNANDES, José Manuel (1991): “L’Architecture – Synthèses de la Culture Portugaise”, Comissariado para a Europália; Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda.

*Lisbonne, quelques-unes encore en construction, qui adoptent ce type d'aménagement. D'autres le feront aussi dans les environs de la capitale (Nova Oeiras, années 50), dans ceux de Porto (Ramalde, Pasteleira) et dans la province. L'adoption inévitable d'un modèle européen plus parfait écartait encore les villes portugaises de leur modèle riverain traditionnel. Cet écart et consolidé et accentué para les larges extensions suburbaines de la période de 1950 à 1980, qui ont justifié la création des Áreas Metropolitanas (territoires métropolitains de Lisbonne et Porto, semblables à bien d'autres caractéristiques de la croissance urbaine contemporaine”.*

Segundo o autor [1991; pp.131], este fenómeno urbano em grande escala afastou-se dos princípios urbanísticos preconizados pela Carta de Atenas, “gerando uma nova reflexão sobre a cidade”.

### 2.5.1. Génese das Áreas Urbanas de Génese Ilegal

O nascimento das Áreas Urbanas de Génese Ilegal observou-se na década de 60, muito embora o crescimento urbano na zona oriental do concelho tivesse sido iniciado antes. Essa perceção é visível nas plantas referenciadas no Capítulo 3, ponto 3.4, verificando-se a evolução ao longo da E.N.10 em referência aos mapas com as seguintes datas: 1950; 1956; 1977 e ortofotomapa de 2012 (em Anexo). Revela-se neste sentido que na década de 70 a expansão urbana já é contínua ao longo deste eixo, densificando-se lateralmente em bolsas urbanas ou aglomerados urbanos também densos.

Este fenómeno urbano foi tratado depreciativamente e como um problema e adiado por ser complicado, cuja realidade não foi compreendida no ambiente político nem pela Administração Central.

A imigração que se verificou durante a guerra colonial e posteriormente após abril de 1974 foi uma necessidade das pessoas, não uma escolha livre. Simplesmente as pessoas tinham de viver em algum sítio e muitas vezes recorrendo à autoconstrução sem que para isso tivessem a ajuda de um ordenamento pré-definido e muito menos de um planeamento que definisse minimamente ou de modo geral critérios para a expansão urbana organizada ou uma acessibilidade adequada, cujos sinais já eram bem evidentes em 1956. E a partir dos anos 60 sem controlo dos especuladores e loteadores ilegais que usavam estas pessoas para enriquecer, constituindo um problema que atravessou os últimos anos do Estado Novo e os primeiros anos da democracia. Pretende-se aqui abordar deste modo abordar a complexidade das AUGI desde a sua génese, a sua articulação com os PDM, a

Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro, o RMAUGI e medidas que as Câmaras Municipais adotaram.

As referências seguintes são obtidas a partir das *Atas da Conferência sobre Áreas Urbanas de Génese Ilegal – projetos para a legalização de um sonho* em 13 e 14 de Março de 2009, no Centro Cultural de Cascais, e organizada pela Câmara Municipal de Cascais. Retomam-se alguns extratos do texto de Sidónio Pardal<sup>52</sup> sobre a génese dos bairros ilegais:

“a génese dos loteamentos ilegais remonta aos anos 60 e torna-se quase fatalidade na sequência do Decreto-Lei n.º 46673 de 29 de Novembro de 1965, que altera o Decreto-Lei n.º 33921, de 5 de Setembro de 1944”.

Sidónio afirma [2009; pp.32] que a Lei de 1944 é notável:

“vem impor alguma moderação no processo das expropriações dos solos rústicos destinados à urbanização, porque no período de Duarte Pacheco se expropriavam os terrenos rústicos para urbanizar pelo preço rústico *tout-court*”.

Mantendo este Diploma o país *numa razoável ordem* até aos anos 60. Sob pressão da migração de pessoas para as cidades, “o legislador ao invés de restabelecer a ordem e de fazer cumprir a lei, opta por altera-la da pior maneira no sentido de enquadrar e liberalizar os loteamentos avulsos de iniciativa privada, obliterando a questão da parametrização e distribuição das mais-valias simples” [2009; pp.33].

Considera-se ainda imprescindível contextualizar algumas referências políticas nas palavras do mesmo autor [2009; pp.32-33] que antecederam o caos a partir dos anos 60:

“Numa perspetiva histórica, a génese dos loteamentos ilegais remonta aos anos 60 e torna-se uma quase fatalidade na sequência do Decreto-Lei n.º 46673 de 29 de novembro de 1965, que altera o Decreto-Lei n.º 33921 de 5 de setembro de 1944. Aconselho a leitura comparada destes dois diplomas. A Lei de 1944 é notável. Surge depois da morte de Duarte Pacheco e vem impor alguma moderação no processo das expropriações de solos rústicos destinados à urbanização, porque no período de Duarte Pacheco se expropriavam os terrenos rústicos para urbanizar pelo preço rústico *tout-court*. O Município procedia à urbanização e fazia uma retenção total das mais-valias em resultado da venda em hastas públicas dos lotes infraestruturados. Na época havia regras claras para evitar açambarcamentos, controlar as rendas e obrigar à construção dentro de prazos”.

“A política de solos de Duarte Pacheco teve as suas incompreensões e os seus detratores. O código expropriatório era considerado abusivo e, por isso, depois da sua morte aparece a Lei

<sup>52</sup> PARDAL, Sidónio (2011) “Loteamentos ilegais: transformação do espaço rural em torno da Grande Lisboa: causas, evolução do fenómeno e legado na paisagem”, in *Áreas Urbanas de Génese Ilegal. Projetos para a legalização de um sonho, Actas da Conferência, 13 e 14 de Março de 2009*, Cascais, Câmara Municipal de Cascais, Departamento de Requalificação Urbana.

de 1944 onde se mantém o princípio de que compete exclusivamente aos Municípios a competência para promover a urbanização, passando os proprietários dos solos rústicos que vão ser urbanizados a beneficiar até 20% das mais-valias simples. Por sua vez, o Município retém pelo menos 80% dessas mesmas mais-valias. Esta Lei, em termos de política de solos e de disciplina urbanística, manteve o país numa razoável ordem até aos anos 60”.

A partir de 1960 com o fenómeno da imigração com a maior expressão nos concelhos da AML, começaram o parcelamento ilegal em lotes em avos, dando origem a construção de “manchas descontroladas”, continuando Sidónio Pardal:

“O legislador, ao invés de restabelecer a ordem e de fazer cumprir a Lei, opta por alterá-la da pior maneira no sentido de enquadrar e liberalizar os loteamentos avulsos de iniciativa privada, obliterando a questão da parametrização e distribuição das mais-valias simples. É muito importante, mesmo fundamental, atender a estes factos. Caso contrário, não é possível compreender, criticar e superar a situação que o país vive atualmente em matéria de ordenamento do território. Sem o juízo e o conhecimento deste passado não será fácil perceber a realidade que temos hoje”. “Posteriormente, com a liberalização dos loteamentos, centra-se nos funcionários superiores da Direção-Geral de Planeamento Urbanístico o poder, que até aí não existia, de decidir se o terreno do Sr. “A” ou do Sr. “B” pode ou não ser urbanizado. Note-se que até 1965 só os Municípios e o Estado faziam planos de urbanização (foi o caso de Alvalade, do Restelo, Olivais, das Antas no Porto, etc.). Os estudos eram coordenados e desenvolvidos nos Serviços de Estado, onde se fazia escola. Prevalencia o desenho urbano e não tanto os regulamentos abstratos e o ambientalismo instrumentalizado como uma ideologia feita para manipular as consciências e capturar o poder sobre a economia do território, deixando à solta, sem controlo, as verdadeiras questões ambientais. Este discurso absolutamente opaco passa a poluir o sistema de planeamento, substituindo-se ao discurso do urbanismo e da arquitetura. Os urbanistas já não conseguem operar dentro destes processos ínvios e burocratizados dos atuais planos territoriais”.

A partir desta altura (1965), o autor diz-nos que a política do legislador mantém-se de forma a dar a liberdade de decidir o valor dos terrenos de modo arbitrário, refinando-se esta perversidade a partir desta altura. Nada se fez à semelhança de urbanizações pensadas e socialmente integradas como é o caso do Bairro de Alvalade e outros.

É também importante referir no contexto municipal, também por Sidónio Pardal [2009; pp.34] que:

“Bem vistas as coisas, as Câmaras Municipais nunca tiveram o poder de decidir sobre a urbanização. Àquela data e até aparecerem os primeiros PDM nos anos 90 nenhuma Câmara Municipal podia aprovar uma urbanização. Quando se afirma que foram as Câmaras Municipais que destruíram o país com as urbanizações, tal é falso, porquanto nenhuma

Câmara Municipal, do Algarve ao Minho e Trás-os-Montes, jamais teve o poder para aprovar uma urbanização. Podia aprovar construções mas urbanizações nunca! Todos os pedidos de urbanização tinham de vir para a Direção-Geral de Planeamento Urbanístico, depois para as CCR. Se estas instituições da Administração Central emitissem parecer favorável, a Câmara dificilmente poderia sustentar uma oposição contrária. Só formalmente e em casos muito excecionais tal poderia acontecer. Se tinha parecer desfavorável, este era vinculativo e o caso ficava por ali. Portanto, o poder estava na Administração Central”.

Nesta continuidade, para melhor compreensão do nascimento das AUGI, as palavras do Dr. João Abreu<sup>53</sup> [2009; pp.80] referem-se ao papel dos instrumentos legais dos anos 70 e 80:

“só em 1973 com o Decreto-Lei n.º 287/73 de 6 de junho é que passou a ser proibido o fracionamento dos prédios rústicos em áreas inferiores à unidade mínima de cultura (era a tal, chamada ‘venda em metros’). “Não obstante essa medida legislativa a partir de ’73, os especuladores acabaram por introduzir a criação de situações de compropriedade dos prédios rústicos, que não traziam o fracionamento jurídico mas traziam efetivamente, um fracionamento físico”. “Quando chegamos ao fim da chamada ‘venda em avos’, fim, é claro, como método de criação jurídica de loteamentos ilegais, através da publicação do Decreto-Lei n.º 400/84 de 31 de Dezembro, este ainda estabeleceu uma *vacatio legis*, ou seja, um período antes da sua entrada em vigor, até 31 de Março de 1985”.

### 2.5.2. Lei n.º 91/95 e o Regulamento Municipal RMAUGI

A compreensão do universo AUGI é tão complexa que o preâmbulo da Lei n.º 91/95 se resume a três linhas apenas. Trata-se do primeiro passo após a criação dos PDM, para permitir a legalização de construções e loteamentos sem infraestruturas. Note-se que constitui preocupação das câmaras municipais dotar estes conjuntos de infraestruturas básicas, de esgotos, por exemplo, o que se verificou nalguns municípios e nalgumas AUGI muito antes da entrada em vigor desta Lei.

<sup>53</sup> ABREU, João C.; Oliveira, José Alexandrino (2011) “Os instrumentos urbanísticos e jurídicos de reconversão previstos na Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro”, in *Áreas Urbanas de Génese Ilegal. Projetos para a legalização de um sonho, Actas da Conferência, 13 e 14 de Março de 2009*, Cascais, Câmara Municipal de Cascais, Departamento de Requalificação Urbana.

Retoma-se aqui a perspetiva sintetizada por Raposo e Valente<sup>54</sup> sobre a lei das AUGI:

“A Lei n.º 91/95, de 2 de setembro, introduz o novo conceito de *Área Urbana de Génese Ilegal* para designar, numa perspetiva jurídica, os *loteamentos clandestinos* considerados possíveis de reconversão urbanística no quadro da Lei e dos Planos Diretores Municipais em vigor. Esta Lei das AUGI, como é comumente apelidada, constitui uma charneira efetiva na reconversão dos loteamentos clandestinos, tendo acelerado a resolução de processos em curso que beneficiaram das medidas e regras específicas introduzidas por este regime jurídico de exceção (art.º 55.º) e, o que aqui mais nos interessa, tendo atribuído o *dever de reconversão* urbanística do solo aos proprietários e/ou comproprietários. De acordo com o texto da Lei, aquele *inclui o dever de conformar os prédios que integram a AUGI com o alvará de loteamento ou com o plano de pormenor de reconversão* [... e também] *de participar nas despesas de reconversão* (art.º 3.º, n.º 1, 2 e 3), ou seja, trata-se em primeira instância de um dever administrativo, técnico e financeiro”.

O Regulamento Municipal das AUGI, RMAUGI<sup>55</sup> surge no caso de Loures, em 2004, alterado em 2011, após novas adaptações ao RJUE e RMEU:

“(…) à semelhança do que já se havia passado aquando da elaboração deste último, tornaram indispensável a elaboração de um instrumento que permita uma funcional e eficaz operacionalização da gestão urbanística. Tal só é possível assegurar mediante uma regulamentação urbanística detalhada, para uma adequada aplicação conjugada da Lei n.º 91/95, do PDM Loures e do RJUE, mas, também, para regulamentar adequadamente as exceções à lei geral, complementarmente ao regime jurídico excecional para a reconversão urbanística das AUGI, consagrado na Lei n.º 91/95, de 2 de Setembro.

O RMAUGI visa permitir às equipas projetistas maior criatividade na adoção de um conjunto de exceções, justificadas pelo objetivo de garantir uma melhor qualidade urbana.

Atendendo, ainda, à necessidade de garantir a eficácia da atuação municipal no domínio da reconversão das AUGI, também em matéria de reconversão por iniciativa municipal, num universo que hoje representa 20 % das AUGI em Loures, se sentiu a necessidade de, não só, clarificar os procedimentos, mas também de sensibilizar os proprietários e comproprietários, que haviam entrado num processo de descreditação, perante a falta de liderança das Comissões Administração Conjunta (CAC), para a importância da sua participação no esforço de reconversão e de os mobilizar para essa participação, em cumprimento do dever de reconversão que sobre eles recai, fundamentalmente para se aproveitar os benefícios da

<sup>54</sup> Raposo, Isabel e VALENTE, Ana (Dezembro 2010) “Diálogo social ou dever de reconversão? As Áreas urbanas de Génese Ilegal (AUGI) na Área Metropolitana de Lisboa. Revista Crítica de Ciências Sociais, n.º 91, pp.

<sup>55</sup> Regulamento n.º 593 de 2011 publicado em D.R. 2.ª Série, n.º 213 em 7 de novembro de 2011.

excepcionalidade da lei das AUGI e se evitar o risco de se perder todo o trabalho já desenvolvido pelos proprietários e pelo Município”.

Seria interessante a aplicação no RMAUGI, a proposta, à discussão por Sidónio Pardal<sup>56</sup> sobre a elaboração pelos municípios de projetos-tipo [2009; pp.32]: “Estou em crer que os projetos-poderiam ajudar a resolver muitos destes casos, reduzindo a construção ilegal e a marginalização da arquitetura numa parte significativa do parque edificado”. Este seria um tema questionável no âmbito do “direito de edificar”<sup>57</sup> relativamente ao qual a nossa legislação relativa ao urbanismo se encontra construída.

De modo contrário<sup>58</sup>, “Alguns países, como a Espanha, desvincularam o direito de construir das prerrogativas da propriedade privada, passando a ser objeto de uma determinação pública. Em Portugal, formalmente e nos termos da Lei em vigor, o direito de edificar é reconhecido como uma prerrogativa da propriedade privada, embora condicionada pela obtenção de “licença de construção”<sup>59</sup>.

Considera-se que o maior controlo da parte das administrações não coloca em causa o direito constitucional de habitação obrigando a um prévio planeamento que ainda não existe em Portugal. Ou seja o direito de construir e habitar permite às pessoas construir quer num ambiente planeado, quer não.

Retomando a linha de raciocínio, pode aferir-se nas Atas da Conferência sobre Áreas Urbanas de Génese Ilegal – “projetos para a legalização de um sonho”<sup>60</sup>, que se torna uma das vantagens consequentes desta Lei n.º 91/95, quando se fala [2009; pp.11] de “democracia participada”<sup>61</sup>, referindo-se aos bairros de génese ilegal e dos seus habitantes que prescindem “de alguns dos seus interesses, das suas prioridades pessoais, nalguns casos mesmo, patrimoniais, para confluírem para um bem comum, que é, no fundo, o poderem ter um bairro mais ordenado, um bairro que seja requalificado, também por via da sua própria intervenção no desenho urbanístico” e que enforma a “noção clara de quanto é a entrega à causa pública, ao bem comum” [pp.11-12].

<sup>56</sup> CONFERÊNCIA, Actas (13 a 14 de Março, 2009): *Áreas Urbanas de Génese Ilegal, projetos para a legalização de um sonho*, Câmara Municipal de Cascais.

<sup>57</sup> *Jus aedificandi*

<sup>58</sup> Pardal, Sidónio; PINHEIRO, Zélia, *Normas Urbanísticas – Vol. IV Planeamento Integrado do Território – UTL-DGOTDU*; (O direito de Alterar o Uso do Solo, de Edificar e de Urbanizar, pág.37)

<sup>59</sup> Esta designação encontra-se definida no artigo 4.º do RJUE, distinguindo-se de outro tipo de procedimento administrativo, a “comunicação prévia” que se traduz por um menor controlo prévio da parte das entidades administrativas relativamente às operações urbanísticas integradas em alvará de loteamento ou em plano de pormenor.

<sup>60</sup> 13 e 14 de março de 2009, Centro Cultural de Cascais, C.M. de Cascais.

<sup>61</sup> Dr. Carlos Carreiras, Vice-presidente da CM Cascais

Esta Lei e os regulamentos que lhe sucederam foram um passo importante para a compreensão do fenómeno AUGI e da crise do urbanismo a que se refere a Professora Paula Santana ao citar Manuel Castells<sup>62</sup> entendendo-a como “resultado conjugado de formas estruturais socialmente esgotadas e da pressão de novas formas culturais e políticas em ascensão. (...) a mudança é um processo suscitado pela crise e que se desenvolve através da produção autónoma de novos valores sociais” [2009; 28]. Estas palavras têm hoje um significado pejorativo, e na altura em que foram proferidas em 2009 não se reportaram certamente à diversidade dos valores sociais e humanos ou aos fatores da génese das AUGI e do urbanismo liberal.

A crise no urbanismo nunca deixou de existir, não estando, nos dias de hoje, associada a uma mudança maturada do processo de gestão urbana, do ordenamento e do planeamento (veja-se a este propósito o ponto 2.3.4 do Capítulo 2).

*Medidas:*

Entende-se possível, com a consciencialização existente e partilhada sobre as AUGI através de conferências e vários seminários realizados sobre o tema, considerar que todo o processo de reconversão pode e deve ser planeado, de modo a prever já na sua origem a requalificação e ou a regeneração.

Após o esforço de reconversão e emissão dos alvarás de loteamento, encontra-se cada vez mais reconhecida a necessidade de requalificação dos bairros. Para tal, são necessárias novas medidas ou direcionar as taxas cobradas referente a legalizações de construções, para este fim, com o objetivo de devolver aos moradores um melhor ambiente urbano. Neste sentido, urge colocar em prática a aplicação do artigo 56.º da Lei n.º 91/95:

**“Comparticipação nos custos das obras de urbanização:** O Estado e os municípios podem, mediante contrato de urbanização a celebrar com a comissão, participar na realização das obras de urbanização em termos a regulamentar”.

Deste modo se poderão evitar protestos como o de um morador no Bairro do Alto da Casa Branca que questiona o pagamento das taxas devidas pelo esforço de reconversão. Apontando para um passeio, disse:

“Está a ver aquele passeio? Nem sequer está à frente do meu lote; mas fui eu com mais dois que o construímos. O pagamento de taxas para o esforço de reconversão já eu paguei com suor” (mostrando as mãos calejadas).

As AUGI não são iguais sendo porém comum os objetivos que as une, que é a legalização das construções, mas também e em primeiro lugar o melhor ordenamento e a

<sup>62</sup> CASTELLS, Manuel (1981): *Crisis Urbana y Cambio Social*, Espanha Editorial Sec.XXI

cobertura das infraestruturas urbanas para além de outras qualidades urbanas. João Ferrão<sup>63</sup>, identifica as seguintes etapas de reconversão e requalificação, AUGI:

- “- A regularização da propriedade do solo, uma questão eminentemente jurídica;
- A organização, liderança e governança das relações entre coproprietários e entre estes e as respetivas autoridades locais, uma questão, simultaneamente, de gestão, confiança e poder, e que é decisiva mesmo nos casos em que já se regularizou a propriedade do solo;
- A infraestruturização básica, a previsão de equipamentos de proximidade e a qualificação das vias e do espaço público, isto é, o nível mais elementar de resolução de problemas de ordenamento de território na perspetiva do direito à qualidade de vida por parte dos residentes;
- A requalificação ambiental, socio-urbanística e vivencial dos bairros, numa ótica moderna de resposta às necessidades individuais e coletivas próprias do século XXI;
- A integração dos bairros no espaço envolvente, uma integração simultaneamente física, paisagística, funcional e social que nos faça esquecer as velhas as velhas soluções de enclave que tanto contribuíram para o desenvolvimento de situações e culturas de gueto”.

Retomando as palavras do mesmo autor [2009; pp.20-21], “a diversidade das AUGI é enorme não só pela dimensão que apresentam como também pela complexidade que se lhe associam introduzindo-se condições muito distintas para enfrentar e resolver os problemas (...)” específicos. Esta diversidade foi sublinhada ao nível da Área Metropolitana de Lisboa pela investigação desenvolvida no GESTUAL e coordenada por Isabel Raposo<sup>64</sup>. Em Loures, também se observa esta grande diversidade de AUGI: a maioria das AUGI tem uso predominante habitacional, mas uma é de uso industrial; algumas AUGI têm muitos lotes vagos mas a maioria tem grande densidade de ocupação; algumas são abrangidas por servidões, mas outras não o são. Note-se que na zona oriental do concelho a servidão aeronáutica abrange a totalidade das AUGI. Ao nível da ocupação, existem<sup>65</sup> “AUGI homogéneas do ponto de vista sociodemográfico e com uma ocupação há muito estabilizada e, no extremo oposto, AUGI caracterizadas por uma composição social heterogénea, multicultural e mutante” [Ferrão 2009; pp.20]. É difícil gerir esta diversidade e

<sup>63</sup> Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades em 2009. In: CONFERÊNCIA, Actas (13 a 14 de Março, 2009) *Áreas Urbanas de Génese Ilegal, projetos para a legalização de um sonho*, Câmara Municipal de Cascais, Departamento de Requalificação Urbana, Peres-Soctip – Indústrias Gráficas, SA.

<sup>64</sup> RAPOSO, Isabel (2010) “*Reconversão de Territórios de Génese Ilegal na Grande Área Metropolitana de Lisboa (GAML)*” in L. Bógus, S. Pasternak e I. Raposo (org) *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Brasil - Portugal*, Editora da PUC-SP, São Paulo, pp. 81-122.

<sup>65</sup> CONFERÊNCIA, Actas (13 a 14 de Março, 2009) *Áreas Urbanas de Génese Ilegal, projetos para a legalização de um sonho*, Câmara Municipal de Cascais, Departamento de Requalificação Urbana, Peres-Soctip – Indústrias Gráficas, SA.

complexidade socio-territorial, com características muito diferentes dos territórios abrangidos pelos normais instrumentos de gestão territorial.

Neste trabalho apresentam-se exemplos da diversidade de AUGI nos pontos 4.1.3 e 4.6 do Capítulo 4 e exemplos de constrangimentos e situações disfuncionais; é mencionado o lote 37 do loteamento industrial de S. João das Areias em Camarate, destinado a armazém oficina e serviços; também se refere a altura dos muros exteriores que se referenciou a outros loteamentos e não considerou as funções específicas para o lote nem tão pouco a proximidade à Quinta do Mocho. Este lapso na conceção do loteamento verificado pós-emissão do alvará de loteamento, foi ultrapassado recentemente dada a capacidade de envolvimento e mediação dos responsáveis técnicos e políticos na compreensão desta situação específica.

A resolução dos problemas das AUGI deve relacionar todos os atores, reforçando a participação dos moradores. Muitas vezes estes não conhecem as condicionantes atribuídas para os seus lotes no âmbito do alvará de loteamento já emitido, e muitas vezes não existe a prévia monitorização dos planos de reconversão antes da emissão do alvará de loteamento.

Com o exemplo citado e inúmeros outros decorrentes da experiência existente no Departamento de Planeamento e Gestão urbanística (DPGU), pode afirmar-se que não existe um modelo aplicável a todas as AUGI e que por isso muitas têm que sofrer correção e qualificação. A este propósito, refere Ferrão [pp.21]<sup>66</sup>:

“a complexidade e diversidade do universo AUGI exige troca de informação e de experiências, identificação de boas práticas e de competências técnicas e pessoais adequadas, em suma, disponibilidade e vontade de aumentarmos a nossa inteligência coletiva em relação ao modo como lidar com essas áreas e com as comunidades que lhes dão vida, aprendendo com sucessos e insucessos e compreendendo o modo como essas várias situações se associaram a contextos e circunstâncias particulares, nuns casos para os emular, noutros para os evitar”

O concelho de Loures tem 158 AUGI delimitadas das quais 56 têm alvarás de loteamento emitidos; 38 têm o plano de reconversão em curso; 64 pendente. O número de habitantes nestas áreas inseridas em espaços urbanos a recuperar e a legalizar<sup>67</sup> é próximo de 1/3 dos habitantes do concelho, não incluindo os 2.000 habitantes em áreas insuscetíveis

---

<sup>66</sup> Idem.

<sup>67</sup> Classificação da planta de ordenamento do Plano Diretor Municipal de Loures, publicado em Resolução de Conselho de Ministros n.º 149/2001; Diário da República, Iª Série B, a 8 de Outubro.

de reconversão<sup>68</sup> [Paulo, 2014]. Esta realidade corresponde a 10% do fenómeno à escala da AML (9.000 ha), correspondendo a 40.000 habitantes no Concelho de Loures<sup>69</sup> [Paulo, 2009; pp.115]. Com esta situação e não obstante a constante necessidade de conclusão dos processos de reconversão no concelho de Loures, a EMAUGI pretende iniciar processos de requalificação em AUGI.

Em conclusão, a existência de uma vasta área urbana de alguns dos municípios das áreas metropolitanas de Lisboa e Porto, com áreas urbanas de génese ilegal e outros loteamentos ilegais (ou territórios de génese ilegal, segundo Raposo 2010), para além dos loteamentos legais e da urbanização liberal, torna compreensível todo o trabalho que tem sido desenvolvido pelas Câmaras Municipais no esforço de reconversão daquelas áreas pelas suas equipas multidisciplinares e o muito que há ainda que fazer e aperfeiçoar.

Neste contexto, destaca-se a EMAUGI da Câmara Municipal de Loures pelo seu esforço de compreensão dos objetivos pretendidos por todos os agentes intervenientes, de compreensão das dificuldades dos habitantes e das suas necessidades específicas a nível urbano e social e pelo seu esforço de reconversão das AUGI em articulação com os habitantes e de humanização destes lugares.

## 2.6. Planeamento e Resiliência

É muito provável que Portugal venha a ter no futuro um planeamento adequado. (O autor da dissertação)

O desejo de uma cidade melhor, encontra-se definido com a publicação do Decreto-Lei n.º 560/1971 de 17 de dezembro. O seu artigo 1.º foi evocado no encontro no LNEC realizado em dezembro de 2008 sobre a celebração dos 10 anos da criação da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo:

“(...) as câmaras municipais, do continente e ilhas adjacentes são obrigados a promover a elaboração de planos gerais de urbanização das sedes dos seus municípios em ordem a obter a sua transformação e desenvolvimento segundo as exigências da vida económica e social, da estética, e da viação, com o máximo proveito e comodidade para os seus habitantes”.

<sup>68</sup> Informação obtida no Seminário realizado sob o tema “Processo de Reconversão das AUGI – Perspetivas Futuras” - 28 de junho de 2014, reportando-se os dados mencionados à apresentação do Arq.º Rui Paulo da EMAUGI da C.M. Loures.

<sup>69</sup> CONFERÊNCIA, Actas (13 a 14 de Março, 2009) *Áreas Urbanas de Génese Ilegal, projetos para a legalização de um sonho*, Câmara Municipal de Cascais, Departamento de Requalificação Urbana, Peres-Soctip – Indústrias Gráficas, SA.

Esta iniciativa fundamenta o que tem vindo a manifestar-se sob a forma de ordenamento e principalmente veiculados pelos PDMs após a publicação do Decreto-Lei n.º 69/90 de 2 de março.

Várias personalidades como Ribeiro Telles por exemplo têm apelado ao longo de décadas para a necessidade de planeamento num contexto ambiental e a criação de estruturas ecológicas (corredores verdes) nas cidades. Outros apelam a questões de ordem social; de infraestruturas; acessibilidade; transportes; comunicação; estética; qualidade urbana. Várias publicações, mestrados, doutoramentos e pós-doutoramentos clamam pela necessidade de planeamento. O futuro do planeamento do território depende da vontade política de criar planeamento e de entender a sua urgência<sup>70</sup>. Isto requer que se pense no modelo territorial e nos objetivos a atingir a prazo. Ferrão [2011; pp.51-52] afirma<sup>71</sup>:

“É com a emergência das cidades modernas que a crença num futuro desligado do presente, passível de ser construído de acordo com projetos da sociedade predefinidos, dá sentido à necessidade de planeamento enquanto processo tecnicamente sustentado de controlo e previsibilidade de uma nova ordem política, social, económica – e, também territorial – que se procura garantir”. “Ao planeamento é, justamente, atribuída a função de tornar visível e concretizar o futuro socialmente desejado”.

Nesta perspetiva, diz o mesmo autor que:

“mais do que prescrever uma nova ordem, que os especialistas das diversas áreas do planeamento, incluindo os de ordenamento do território, ajudariam a construir com os seus conhecimentos técnicos específicos, interessa agora garantir a mobilização e o envolvimento dos vários atores que, no quadro de uma sociedade pluralista, deverão contribuir para a construção dos referenciais estratégicos que proporcionem um futuro socialmente aceitável numa ótica intergeracional”.

Tomando como referência o direito ao lugar de Lefebvre<sup>72</sup> [1968], este remete para o direito das pessoas e habitantes a melhorar as suas vivências urbanas e as suas relações sociais, independentemente da génese da construção do espaço urbano que habitam.

O contacto permanente no terreno com moradores, possibilitado pela realização de vistorias permitiu ao autor desta dissertação tomar conhecimento no terreno das dificuldades

<sup>70</sup> A carência de planeamento no nosso contexto cultural anteriormente evocado, manifesta-se na sociedade portuguesa em múltiplas vertentes desde a realização da obra; falhas na projeção das intervenções articulação no tempo e no espaço dos agentes que intervêm numa ação específica por exemplo, sendo conhecido que esta desarticulação do faseamento da projeção das atividades é uma das causas da corrupção tão conhecida no nosso país. Por outro lado, nas cidades fronteiriças, os portugueses preferem contratar empresas espanholas às portuguesas por rapidez de execução e fiabilidade.

<sup>71</sup> FERRÃO, João (2011): “O Ordenamento do Território Como Política Pública”, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, Gráfica Rainho e Neves Lda.

<sup>72</sup> LEFEBVRE, H. (1968), “*Le droit à la ville I*”; Paris, Anthropos

e carências existentes sendo que o desenvolvimento, a avaliação e monitorização das propostas de requalificação urbana poderão processar-se na dinâmica do grupo municipal que poderá gerar interação entre setores.

O Departamento de Planeamento e Gestão Urbanística da Câmara Municipal de Loures na sua reestruturação atual inclui a Divisão de Planeamento Municipal de Ordenamento do Território e Reabilitação Urbana; a Divisão de Gestão Urbanística; o Setor de Fiscalização Técnica; o Setor de Reconversão Urbanística e a Equipa Multidisciplinar das Áreas Urbanas de Génese Ilegal. Esta estrutura ofereceu uma articulação funcional que permitiu ao autor a recolha de informação, e proporciona a discussão técnica construtiva.

As realidades urbanas do concelho são conhecidas nas suas múltiplas vertentes embora estejam em permanente mutação não se espera uma nova revolução industrial ou a descoberta de novas matérias-primas ou o aumento demográfico inusitado, ou a necessidade de novas construções. Pelo contrário, verifica-se agora uma retração do território demográfica e do investimento, sendo necessário procurar as vantagens que poderão advir desta nova situação urbana.

Este novo contexto urbano requer uma mudança nas políticas nacionais de planeamento que terão que se adaptar rapidamente sob pena de criar novas disparidades ou com a inação, realidades urbanas não desejadas.

É de questionar a viabilidade da existência de um futuro sustentável para as áreas urbanas de génese ilegal sem uma nova intervenção ou consciencialização do território.

O futuro do planeamento pode ter como referência os estudos existentes em países mais desenvolvidos que têm como objetivo a criação através de um planeamento adequado, de uma cidade resiliente. Ou seja a cidade resiliente e o planeamento adequado são interdependentes. O que se pode entender por planeamento adequado ou qual a tendência deste?

Espera-se o estudo das novas tendências urbanas neste novo contexto, e que possibilite o equilíbrio entre uma cidade atrativa e ambiental; sustentável; da comunicação e dos transportes rápidos, acessíveis e portanto utilizáveis, com a requalificação das áreas urbanas.

O planeamento deve ter em vista a criação de uma cidade inteligente ou seja de equilíbrio entre comunicação, sustentabilidade social e ambiental, a fruição ambiental e a economia energética<sup>73</sup>.

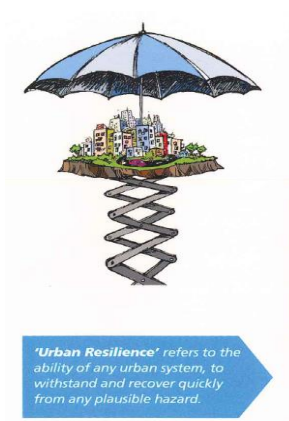
---

<sup>73</sup> REDDMANN, Mathias: *Entrevista por William Davis, from IPL*; âmbito da 3ª Conferência Anual do Centro Internacional de Pesquisa Energética em Cork City (Irlanda);  
In: <http://eu-smartcities.eu/content/reddmann> (consultado a 21.05.2014, 18:33)

### *City Resilience Profiling Programme*

A Câmara Municipal de Almada com a colaboração de vários parceiros - AML; Universidade Nova de Lisboa; Faculdade de Ciências e Tecnologia; Centro para a Sustentabilidade Metropolitana -, organizou em Dezembro de 2013 o Curso de formação: “Construir uma Cidade Resiliente”. Aí se apresentou o City Resilience Profiling Programme (CRPP) que atualmente abrange cidades de 10 países entre os quais Barcelona incluídos na estrutura do Instituto de Resiliência Urbana Internacional (URI) com apoio da ONU-Habitat:

No âmbito do Curso foi definido no seu programa como figura ilustrativa do conceito de resiliência:



Poderá ler-se associado à imagem:

“Resiliência Urbana refere-se à capacidade de qualquer sistema urbano, para resistir e se recuperar rapidamente de qualquer risco plausível”.

A URI vai servir como o centro operacional para a entrega do CRPP, bem como um centro global de inovação, aprendizagem, orientação política, e divulgação das melhores práticas e informações sobre resiliência para cidades ao redor do mundo.

A URI reunirá uma ampla gama de intervenientes, inclusive do setor privado, academia, agências humanitárias e de desenvolvimento, líderes municipais, e outros especialistas, a fim de facilitar uma constante evolução do conhecimento em torno de resiliência em estruturas urbanas.

A CRPP está estruturada sob um Comité Gestor composto por apoiantes financeiros-chave, incluindo Marsh, líder mundial em corretagem de seguros e gestor de riscos. Um Conselho Consultivo composto por outras instituições parceiras que apoiam os objetivos do

---

In: <http://eu-smartcities.eu/content/reddmann-%E2%80%9Csmart-cities%E2%80%99-projects-often-deliver-good-results-they-get-stuck-when-it-comes> (consultado a 25.09.2014, 16:36)

programa que incluem Federação Internacional da Cruz Vermelha (FICV), World Vision International, entre outros<sup>74</sup>.

"Mesmo com recursos limitados, temos de fazer investimentos em proteções eficazes, inteligentes para a nossa cidade, modificando e ampliando as estratégias à medida que aprendemos mais sobre as ameaças que podem ser ampliadas ao longo do tempo" (O ex-mayor de New York Michael Bloomberg, Para Uma Mais Forte e Resiliente Nova York).

No âmbito da formação realizada foram também apresentados os objetivos da CRPP<sup>75</sup>:

- Equipar líderes, urbanistas e dota-los com ferramentas adequadas e informações necessárias para calibrar e medir a sua resiliência, a fim de tomar decisões de sobre investimentos adequados;
- Mobilizar criar melhorias sustentáveis que relacione os elementos físicos, espaciais e funcionais das cidades para proteção contra perigos múltiplos (tanto naturais como provocadas pelo homem) e assegurar a continuidade do processo e serviços urbanos;
- Capacitar cidades para "fazer mais com o que têm" e catalisar novas oportunidades de financiamento através da promoção de resiliência como critério para o investimento;
- Melhorar a prestação de contas na política de nível local e as decisões orçamentais;
- Fornecer um entendimento comum global de resiliência urbana através do desenvolvimento de índices e padrões.

Referiu-se também a necessidade de novas ferramentas no futuro:

"A justificação para o desenvolvimento do CRPP é o reconhecimento de que o crescimento projetado das estruturas urbanas ao longo dos próximos 30 anos vai exigir novas ferramentas e abordagens que devem fortalecer as capacidades das administrações locais e dos cidadãos para melhor proteger os ativos humanos, económicos e naturais"<sup>76</sup>.

Os países mais avançados no planeamento resiliente estudam atualmente os problemas de execução decorrente já de um programa de intervenções, como nos diz Redmann<sup>77</sup>: "Smart Cities' projects often deliver good results, but they get stuck when it comes to implementation".

<sup>74</sup> Tradução livre do texto resumo de apoio fornecido no âmbito da formação efetuada.

<sup>75</sup> Ver: [http://www.preventionweb.net/files/globalplatform/entry\\_bg\\_paper~crppbrochure2.pdf](http://www.preventionweb.net/files/globalplatform/entry_bg_paper~crppbrochure2.pdf) (consultado a 21.05.2014; 17:15)

<sup>76</sup> Tradução livre do texto resumo de apoio fornecido no âmbito da formação efetuada.

<sup>77</sup> REDDMANN, Mathias: *Entrevista por William Davis, from IPL*; âmbito da 3ª Conferência Anual do Centro Internacional de Pesquisa Energética em Cork City (Irlanda);

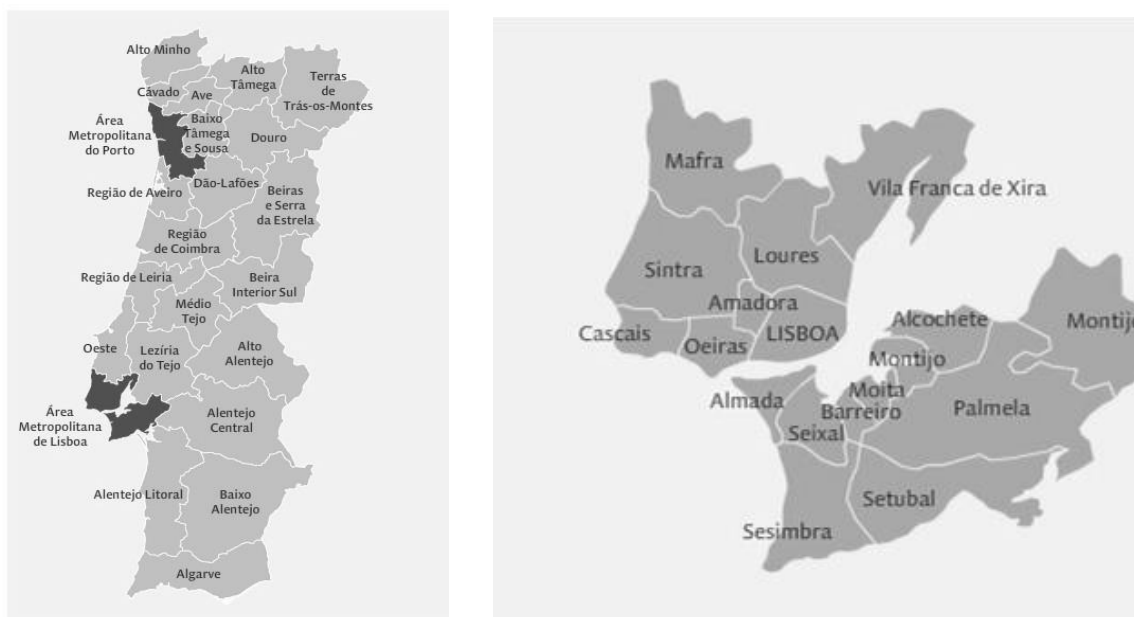
## Capítulo 3

### Dinâmica demográfica e urbanização clandestina em Loures

#### 3.1. Enquadramento geopolítico

A operatividade que se pretende sobre o território, necessária para a prática da qualificação de espaços urbanos tem um especial significado na zona oriental do Concelho de Loures onde se pretende intervir e constitui o enquadramento físico deste estudo.

**Figura n.º 1**  
**Área Metropolitana de Lisboa**



**Figura n.º 2****Concelho de Loures**<sup>78</sup>**Figura n.º 3****Zona oriental de Loures**<sup>79</sup>

“O concelho de Loures faz parte da Área Metropolitana de Lisboa, está situado junto à margem direita do Rio Tejo, a sul do concelho de Arruda dos Vinhos, a este do concelho de Sintra, a norte dos concelhos de Odivelas e Lisboa, a sudoeste do concelho de Vila Franca de Xira e sudeste do concelho de Mafra.

Loures é a síntese de um passado essencialmente rural e de um presente dominado pelo crescimento económico e pelo crescimento demográfico, evoluindo como um Concelho de contrastes. Paisagens urbanas e industriais que são recortadas por uma rede viária moderna são a imagem de marca da zona oriental. Aldeias e vilas saloias, terrenos agrícolas e zonas verdes selvagens, por sua vez, pintam de outras tonalidades a parte norte”<sup>80</sup>.

O Concelho de Loures tem atualmente a área de 167,2399 km<sup>2</sup>, após parte do atual território do Parque das Nações ter sido integrada no concelho de Lisboa reconfigurando a organização administrativa de Lisboa através da Lei n.º 56/2012, de 8 de novembro.

Segundo o último Censo de 2011, Loures tem 205.054 habitantes tendo registado grande aumento demográfico desde 1970 com o afluxo de retornados e imigrantes, alguns fugidos da guerra pós-independência, o qual continuou a verificar-se pelo menos até 2011, observando-se o aumento de 5.995 habitantes na última década.

<sup>78</sup> Fonte: C.M. Loures Janeiro-2014: <http://www.cm-loures.pt/Ligacao.aspx?DisplayId=96#topo>

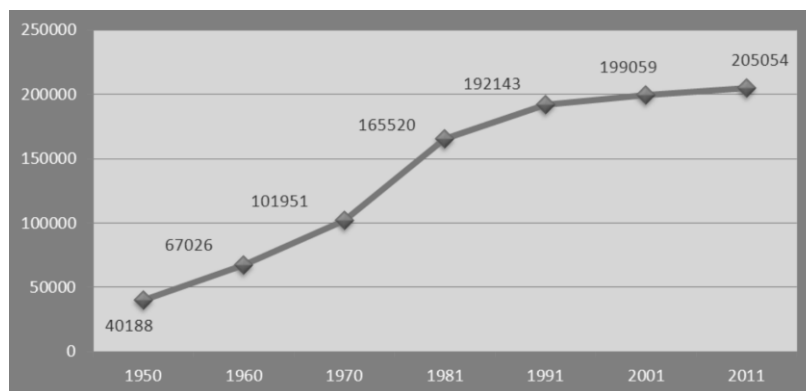
<sup>79</sup> Fonte: DPGU-C.M. Loures; após unificação de freguesias.

<sup>80</sup> Fonte (com adaptação): CM Loures: <http://www.cm-loures.pt/Ligacao.aspx?DisplayId=96#topo>

**Gráfico n.º 1**

**Taxa de variação populacional**

- a) Taxa de variação populacional ocorrida entre 1991 e 2001 positiva (3,6%), o que corresponde ao acréscimo de 6 916 habitantes;
- b) Taxa de variação populacional entre 2001 e 2011 é igualmente positiva (3%)

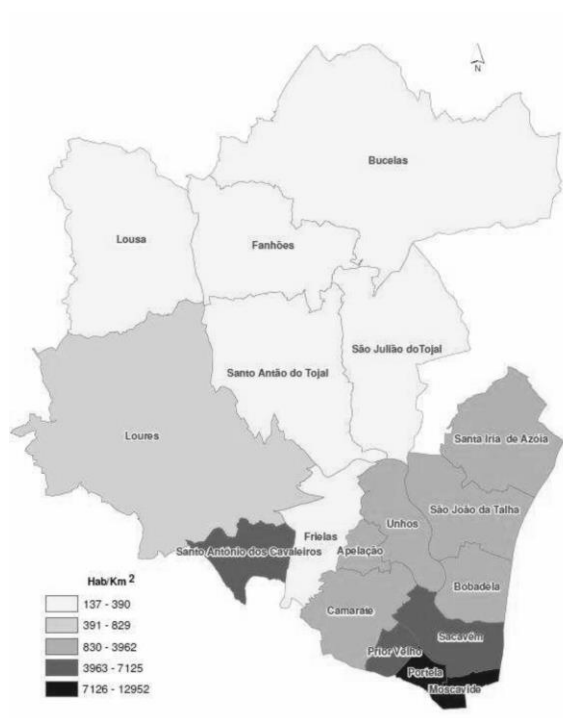


(Fonte: Site CM Loures: <http://www.cm-loures.pt/Ligacao.aspx?DisplayId=96#topo>)

Este ligeiro aumento demográfico reflete-se também na densidade populacional tal como se poderá observar no seguinte quadro segundo o último Censo em 2011:

**Figura n.º 4**

**Densidade populacional no concelho de Loures<sup>81</sup>**



<sup>81</sup> <http://www.cm-loures.pt/Ligacao.aspx?DisplayId=1#topo>

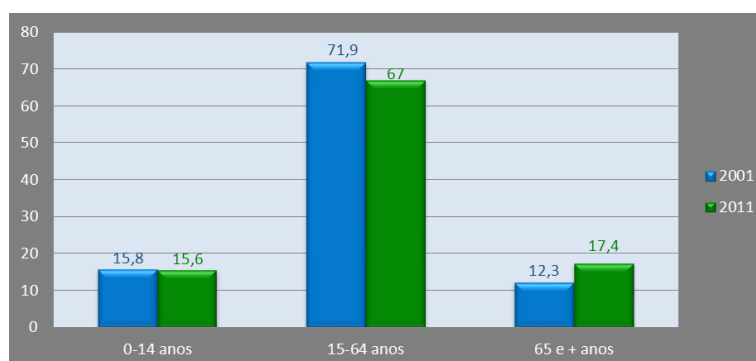
Entende-se que esta densidade habitacional, no contexto da proximidade a Lisboa, revela que a zona oriental do concelho apresenta pela sua acessibilidade – a proximidade da estrada nacional 10; a autoestrada A1; os itinerários complementares, assim como o caminho-de-ferro - maior apetência de expansão industrial ao longo destes acessos e habitacional a norte e noroeste.

A migração e a imigração mencionada, reflete-se na existência de uma população mais jovem relativamente a outros concelhos. No entanto essa tendência já tinha sido invertida em 2011 verificando-se o acentuar da diminuição da população jovem e o aumento da população idosa:

### Gráfico n.º 2

#### Envelhecimento da população no concelho de Loures.

- a) Ligeiro decréscimo dos efetivos mais jovens (0-14 anos);
- b) Decréscimo dos “Potencialmente ativos” (15-64 anos) de 2001 para 2011 (cerca de 5%);
- c) Envelhecimento no topo da pirâmide com o acréscimo de população do grupo dos idosos com 65 e mais anos (mais 5,1%).



(Fonte: Fevereiro 2014: Site CM Loures: <http://www.cm-loures.pt/Ligacao.aspx?DisplayId=96#topo>)

Neste contexto, muito embora os indicadores apresentados revelem crescimento, sendo ainda um dos concelhos com maior atividade económica correspondendo a 8% de negócios do país (Informação SIC em Setembro 2013), e com o programa de realojamento com maior expressão relativamente ao resto do país, atualmente e face aos indicadores apresentados revela-se o seu decréscimo.

Aproximadamente 1/3 dos habitantes do Concelho reside em áreas urbanas de génese ilegal. “No concelho de Loures foram emitidos 59 alvarás de loteamento, num universo de 7210 fogos e 312,61 hectares”. Na freguesia em estudo de Santa Iria de Azóia foram delimitadas 37 AUGI, sendo:

“20 de iniciativa particular, 15 das quais já com alvará de loteamento, tendo os restantes cinco processos de reconversão em curso, e 17 de iniciativa municipal que correspondem à totalidade do bairro da Portela de Azóia, com a primeira AUGI a ter, agora, alvará”<sup>82</sup>

A área em estudo inclui-se na União das Freguesias de Sta. Iria de Azóia, S. João da Talha e Bobadela, com a área que perfaz 17,5919 ha. Três casos de estudo inserem-se em Sta. Iria de Azóia, e outro caso de estudo localizado em S. João da Talha.

Veja-se a este propósito a planta de ordenamento do Plano Diretor Municipal vigente (em Anexo) e a distribuição das áreas a recuperar e a legalizar distinguindo-se as zonas com delimitação à reconversão onde se inserem os Casos de Estudo. Verifica-se que o Concelho de Loures contém um dos loteamentos de origem ilegal de maiores dimensões da Europa, sendo este situado na Portela da Azóia na freguesia de Sta. Iria de Azóia.

A transformação de solo rural em solo urbano e a grande expansão dos loteamentos clandestinos datam dos anos 1960 e 1970, em consequência das migrações para as cidades do litoral centro-norte e do enfraquecimento da economia agrícola, correspondendo ao crescimento da construção ilegal; e de aglomerados com carências de infraestruturas e equipamentos. Nos anos 1980, com a mudança política, alastra o crescimento urbano sem urbanização. Mais pessoas se instalam na periferia e as infraestruturas de acesso às cidades tornam-se mais deficientes.

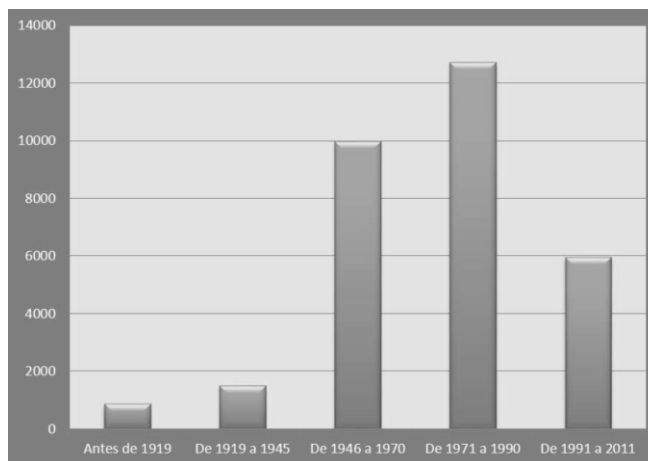
Nesta altura foi publicado o Decreto-Lei n.º 208/82 que define novas responsabilidades dos municípios na criação dos planos diretores municipais, sendo também a esta década que se reportam em Loures a maioria dos procedimentos atuais para legalização de construções segundo o registo dos requerentes nos processos de legalização. O gráfico seguinte mostra a expansão da construção em solo urbano segundo a época de construção:

---

<sup>82</sup> <http://www.cm-loures.pt/noticia.aspx?displayid=2158#topo>

**Gráfico n.º 3****Número de construções no concelho de Loures segundo a data de construção:**

- a) Edifícios construídos sobretudo entre 1971 a 1991 (12 723 edifícios);  
 b) Entre 1991 a 2011, construíram-se 5 967 edifícios.



(Fonte: Site CM Loures: <http://www.cm-loures.pt/Ligacao.aspx?DisplayId=96#topo>)

A partir da década de 1990 constata-se a diminuição forte do número de construções novas, associada ao aumento do número de habitações vagas ou desocupadas. A limitação do acesso ao crédito bonificado à habitação provocou o decréscimo da construção que não foi acompanhado pela recuperação do mercado do arrendamento e por conseguinte perdeu-se a oportunidade de um mercado de reabilitação.

Este contexto geográfico e urbano foi palco do desenvolvimento da *complexidade e contradição* do nosso ordenamento do território, que referimos no Capítulo 2 e em que se enquadra à elaboração do Plano Diretor Municipal de Loures.

### 3.2. Plano Diretor Municipal

A primeira versão do PDM<sup>83</sup> para o Concelho de Loures foi publicada em 1994. A sua revisão em 2001 e a hierarquia que apresenta esse plano de ordenamento do território, não foi suficiente, para a sustentabilidade pretendida, tal como se verificou na revisão de planos diretores municipais em muitos municípios do país. A versão do PDM de Loures (Setembro de 2014) que atualmente se encontra pendente de resposta a sugestões e reclamações,

<sup>83</sup> [D.Rep.n.º11161/1994, 1ª Série B de 14 de Julho, com Revisão aprovada em Conselho de Ministros n.º149/2001 publicada em D.Rep.n.º233/2001, 1ª Série B em 8 de Outubro.

corresponde à terceira geração do plano de ordenamento, consubstanciando um levantamento mais rigoroso da classificação e uso do solo.

A integração de Loures na AML goza do levantamento de estudos e projetos que caracterizam e diagnosticam tendências e vocações, carências e necessidades, identificadas em trabalhos científicos e investigação elaboradas sobre o território. Diz por exemplo Madalena Neves<sup>84</sup> que:

“no PROTAML considera-se que a Área Metropolitana de Lisboa tem condições naturais excecionais mas possui disfunções ambientais e urbanísticas que põem em causa a qualidade dos sítios, dos ecossistemas e do território metropolitano.

A degradação urbanística de áreas significativas e o grande consumo de território pelas áreas urbanas desordenadas e fragmentadas são fenómenos que devem ser combatidos, sendo crucial inverter as tendências existentes”.

“Em termos de estrutura de proteção ambiental no interior do sistema urbano, atualmente existente, assume o PROT a “necessidade de descobrir e concretizar as áreas consideradas vitais para a inversão do processo de degradação deste sistema e para a recuperação paisagística do território. É no interior do sistema urbano que as questões ambientais assumem proporções por vezes mais nítidas e claras e as suas relações com as questões de ordenamento do território são mais evidentes.” (PROTAML, 2002).

E que,

“A atitude, nomeadamente ao nível dos instrumentos de planeamento territorial, deve alterar-se no sentido de criar e dar origem a espaços urbanos mais qualificados e ambientalmente mais eficazes e sustentáveis, investindo na criação de espaços públicos, espaços verdes urbanos e permitindo melhorar a qualidade de vida das populações, em especial as que habitam os subúrbios ou as áreas menos qualificadas da AML.”

Neste contexto seria desejável que a “rede hierarquizada de áreas estruturantes e ligações ou corredores (primários e secundários) e áreas e ligações vitais para o sistema urbano” [Neves. pp.28] mencionado, fosse refletido no plano diretor municipal. Reconhece-se porém as dificuldades e consequências das intervenções e a limitação que caracteriza qualquer plano diretor municipal enquanto mero instrumento de ordenamento a que se atribui essencialmente a regulamentação, consagrando a “atribuição de usos do solo e os regimes para a sua alteração”; e regras sobre parcelamento e regras administrativas muito embora as estruturas desejadas se encontrem revertidas [Neves, pp.50] no Plano Regional de Ordenamento do Território da Área Metropolitana de Lisboa (PROTAML).

---

<sup>84</sup> NEVES, Madalena (...), O Papel da Estrutura Ecológica nos Tecidos Urbanos Especialmente fragmentados, o estudo do caso de Loures na área metropolitana de Lisboa

A este propósito considera-se de grande relevância referir as “Atitudes” relativas aos agentes dos processos de desenvolvimento urbanístico mencionados em Normas Urbanísticas<sup>85</sup>, sublinhando-se a que se reporta a “atitude intervencionista”, que pressupõe a existência de planeamento:

A este propósito considera-se de grande relevância referir as “Atitudes” relativas aos agentes dos processos de desenvolvimento urbanístico mencionados em Normas Urbanísticas<sup>86</sup>.

Observa-se nesta sequência a que se reporta a “atitude intervencionista”, que pressupõe a existência de planeamento [Pardal, Correia, Lobo, 1993; pp.14]:

“O urbanismo de intervenção pressupõe a coexistência de dois setores: o do mercado livre e o do mercado condicionado ou protegido. O grau de intervenção pode chegar ao extremo de o setor público assumir a competência exclusiva, não só de planeamento mas também de produção de solo urbano (situação que vigorou em Portugal até 1965 e que se procurou relançar para os centros urbanos mais importantes, com a primeira Lei dos Solos – D.L. n.º 576/70 de 24 de novembro – e a figura da expropriação sistemática).

Esta atitude corresponde à consciência de que só a intervenção direta do setor público na promoção do desenvolvimento urbano permite garantir a sua coerência no território, os seus tempos de realização e uma distribuição equitativa dos valores em jogo (...)”.

Entendendo a este propósito que relativamente a esta atitude, os PDMs são incapazes de fornecer uma linha de ação planeada. O ordenamento e o planeamento têm sido vistos por políticos e investidores como uma imposição burocrática e que se ajustam aos interesses especulativos. Estamos assim perante “uma cidade dividida em zonas, totalmente racionalizada e dominada pela especulação urbana e pelo individualismo”. É neste contexto que se processa o crescimento da zona oriental de Loures onde se situa um dos maiores aglomerados urbanos de génese ilegal da Europa.

### 3.3. A cultura e o espaço construído

Intervir numa área urbana de génese ilegal prevendo qualificação depende em parte da população residente e da sua receptividade à inovação e requer compreender as suas necessidades, a facilidade de comunicação, assim como permitir a liberdade de escolha entre as opções que vierem a ser consideradas para a intervenção, ter como objetivo a

<sup>85</sup> LOBO, M. Costa; PARDAL, Sidónio; CORREIA, V. D. Paulo (1993): *Normas Urbanísticas Volume III*, Direção Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano, Universidade Técnica de Lisboa.

<sup>86</sup> Idem

humanização dos locais e interesses locais. Um bairro é muito mais que um loteamento. Uma área de gênese ilegal é muito mais do que os edifícios que a compõem.

A abordagem a este tema, requer refletir sobre o conceito de habitar que foi vivido e incorporado ao longo de gerações. Como refere Gaston Bachelard<sup>87</sup>:

“a casa é nosso canto do mundo. Ela é, como se diz frequentemente, nosso primeiro universo. É um verdadeiro cosmos. Um cosmos em toda a aceção do termo. Até a mais modesta habitação, vista intimamente, é bela”.

Tem-se falado do modelo individualista e conservador das áreas urbanas de gênese ilegal. O individualismo dificulta as relações entre vizinhos ou a colaboração para a realização de ações que tenham o mesmo objetivo comum. Neste sentido, Jane Jacobs<sup>88</sup> (1960 e 1970) defende:

“(..). A partir de estudos e pesquisas sociológicas, que a qualidade de vida urbana e a vitalidade económica dependem da sobreposição de distintas funções urbanas e da disposição da intensa rede de interligações típicas das antigas e densas vizinhanças. “(...) A vida pública contra a privatização da cidade, sustentando que uma cidade somente é feliz e segura quando nas suas ruas domina uma concentração humana suficientemente densa e quando entre os seus moradores predominam relações de amizade e cordialidade”.

Os proprietários têm-se organizado para elaborar planos para as suas áreas urbanas de gênese ilegal, ou para a legalização de loteamentos, constituindo-se em Associação ou Comissão que os representa. Contudo, o objetivo primordial da sua organização é a legalização da sua habitação mais do que a oportunidade de qualificação do seu bairro. A qualificação do espaço público é menos valorizada pelos próprios habitantes estando em causa carências básicas de iluminação e de ventilação.

A libertação de um preconceito ou de uma limitação cultural, alterar o modo como as pessoas entendem o espaço (mesmo aquele que não utilizam), são consequência do que somos, da nossa sociedade e das decisões tomadas no seu seio. “O direito ao lugar”<sup>89</sup> significa também o investimento na sua melhoria. Considera-se assim oportuno referir as palavras de Henry Thomas Hamblin<sup>90</sup>: “Não há nada que nos possa impedir de ascender e melhorar, e ninguém pode deter o nosso progresso se não nós mesmos”.

<sup>87</sup> Bachelard, Gaston A Poética do Espaço

<http://pt.scribd.com/doc/57089481/BACHELARD-Gaston-A-Poetica-Do-Espaco>

<sup>88</sup> Citação de Josep maria Montaner relativa a Jane Jacobs; in Arquitetura e Crítica, GG, 2007

<sup>89</sup> Isabel C. Guerra e Teresa C. Pinto in Seminário sobre AUGI; Museu de Cerâmica de Sacavém, C.M. Loures, 09.05.2013.

<sup>90</sup> Tradução livre de Dynamic Thought, 1923. [http://limitlesslvx.com/library/dynamic\\_thought\\_henry\\_thomas\\_hamblin.pdf](http://limitlesslvx.com/library/dynamic_thought_henry_thomas_hamblin.pdf)

### 3.4. Evolução da construção na zona oriental do concelho de Loures ao longo da EN10: 1950; 1956; 1977; 2011; 2012

As plantas que aqui se apresentam<sup>91</sup> em tamanho reduzido, são apresentadas em Anexo 1 em maior dimensão. Observa-se nestas plantas a evolução da zona oriental do Concelho ao longo da E.N. 10 desde Moscavide até ao limite norte do Concelho em Santa Iria de Azóia. As plantas reportam-se a 1950; 1956; 1977; 2011 (Planta n.º 8 do número 5.2 do Capítulo 5) e a 2012 (Ortofoto).

Observe-se a sul, como referência, que apenas uma pequena parte do que viria a ser o bairro de Moscavide existe em 1950 ocupando terrenos agrícolas na periferia da cidade de Lisboa. Como referência também, dada a escala diferente com que se apresentam as plantas mencionadas, para a perceção da evolução da construção ao longo de um dos eixos mais importantes da expansão demográfica.

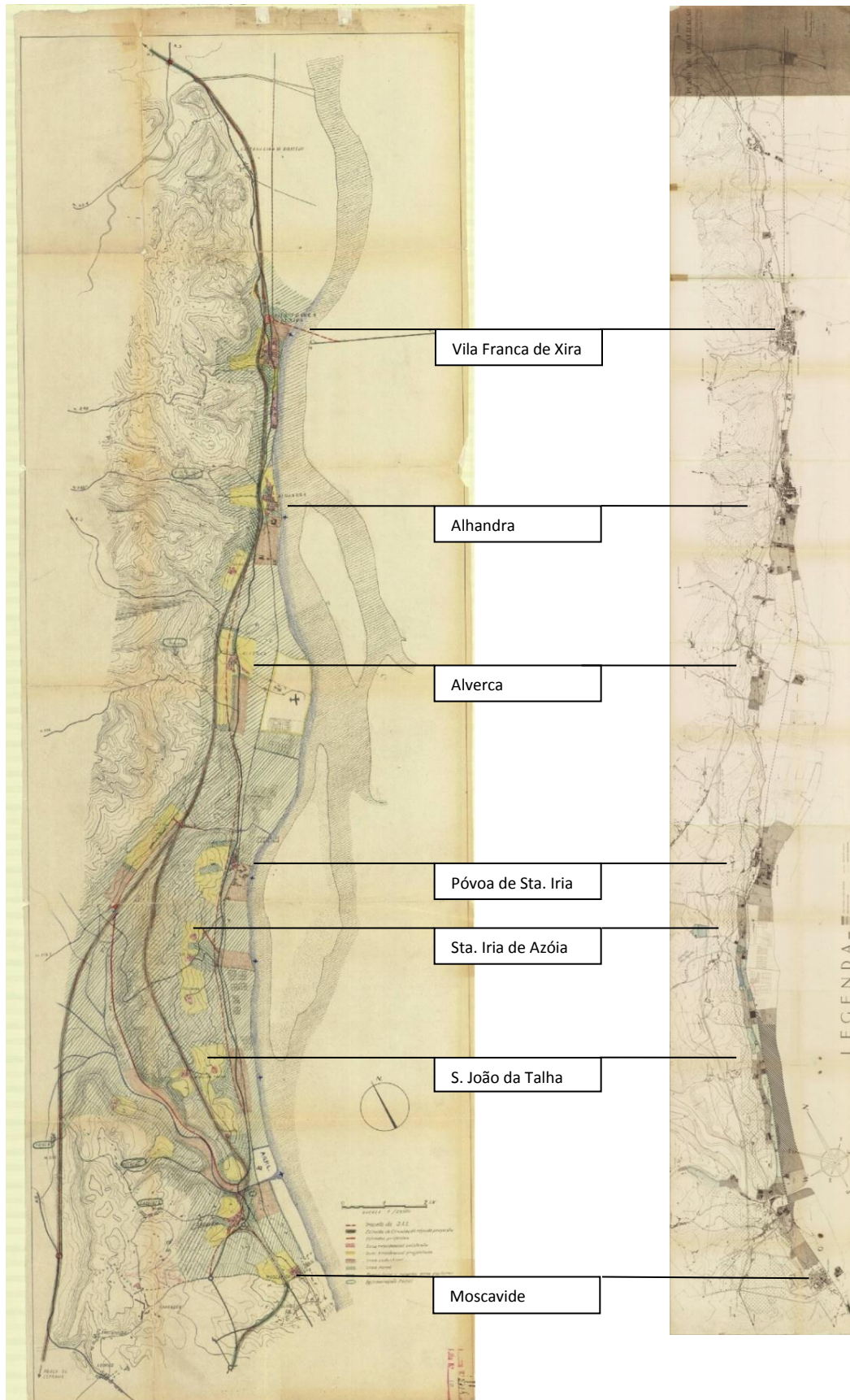
Observam-se em 1956 diferenças significativas na densidade construída mas apenas linearmente ao longo da E.N.10. Esta evolução que se observa comparativamente entre as plantas referidas e nas datas referenciadas, complementa-se com a análise apresentada no número 2.5 do Capítulo 2. A Planta n.º 8 (no ponto 5.2 do Capítulo 5 e em Anexo 1) e a Planta n.º 4 (ortofoto) representam a delimitação das áreas de reconversão, destacando-se destas, as delimitações onde se inserem os Casos de Estudo que se apresentam no Capítulo 5. A Planta n.º 8 corresponde também à planta de ordenamento do PDM na sua versão eficaz de 2011<sup>92</sup>. Nesta sequência e por ordem cronológica apresenta-se a seguir as plantas n.º 1, n.º 2 e n.º 3.

A **Planta n.º 1**, de 1950 corresponde ao Antepiano da Região de Moscavide a Vila Franca de Xira, elaborado por Étienne de Gröer, aprovado pelo Conselho Superior das Obras Públicas, em 1955 “devendo os trabalhos futuros ser acompanhados e sancionados pela Direção Geral dos Serviços de Urbanização”<sup>93</sup>. Esta planta encontra-se em Anexo como anteriormente referido, podendo observar-se a Sul o bairro de Moscavide em 1950 e a Norte para além de Vila Franca. Observe-se as zonas de expansão previstas até Vila Franca: a coloração amarela das zonas residenciais projetadas assim como as zonas industriais, e vias de circulação. Veja-se também as zonas residenciais existentes com marcação pontual no território.

<sup>91</sup> As plantas apresentadas foram fornecidas pela DPMOTRU da C.M. Loures e adaptadas pelo autor.

<sup>92</sup> As plantas apresentadas foram fornecidas pela DPMOTRU da C.M. Loures e adaptadas pelo autor.

<sup>93</sup> Arquivo Municipal, Processo n.º 2416, [pp.10].



Planta n.º 1 (1950)

Planta n.º 2 (1956)

No Encontro realizado sob o tema Redescobrir Loures Industrial<sup>94</sup> foi sublinhado que: “A vocação industrial do concelho de Loures extravasa os seus limites administrativos. Mesmo antes do Plano Diretor de Lisboa, de Étienne de Gröer (1948) que equacionou as funções da cidade à escala do território envolvente, já importantes unidades industriais aí se fixaram (papel, moagem, cerâmica, etc.). Também de Étienne de Gröer é o antepiano da região de Moscavide a Vila Franca de Xira (1955), instrumento de gestão direcionado, fundamentalmente, para o forte crescimento fabril que esta zona iria registar durante grande parte do século XX, prolongando a zona industrial de Lisboa oriental”.

A **Planta n.º 2** é datada de 1956 e é decorrência da anterior reportando-se à distribuição da implantação de indústria. Poderá observar-se ao longo da E.N.10, que as zonas de expansão existentes em 1956 começaram a unir-se linearmente ao longo deste eixo importante, sendo a zona oriental de Loures historicamente vocacionada à implantação de indústria ao longo deste eixo estruturante do qual derivou também toda a expansão residencial. Nesta sequência, e antes da apresentação da Planta 3 seguinte, entende-se oportuno referir nas palavras de Costa Lobo e Sidónio Pardal<sup>95</sup>, que [1993, pp.86]:

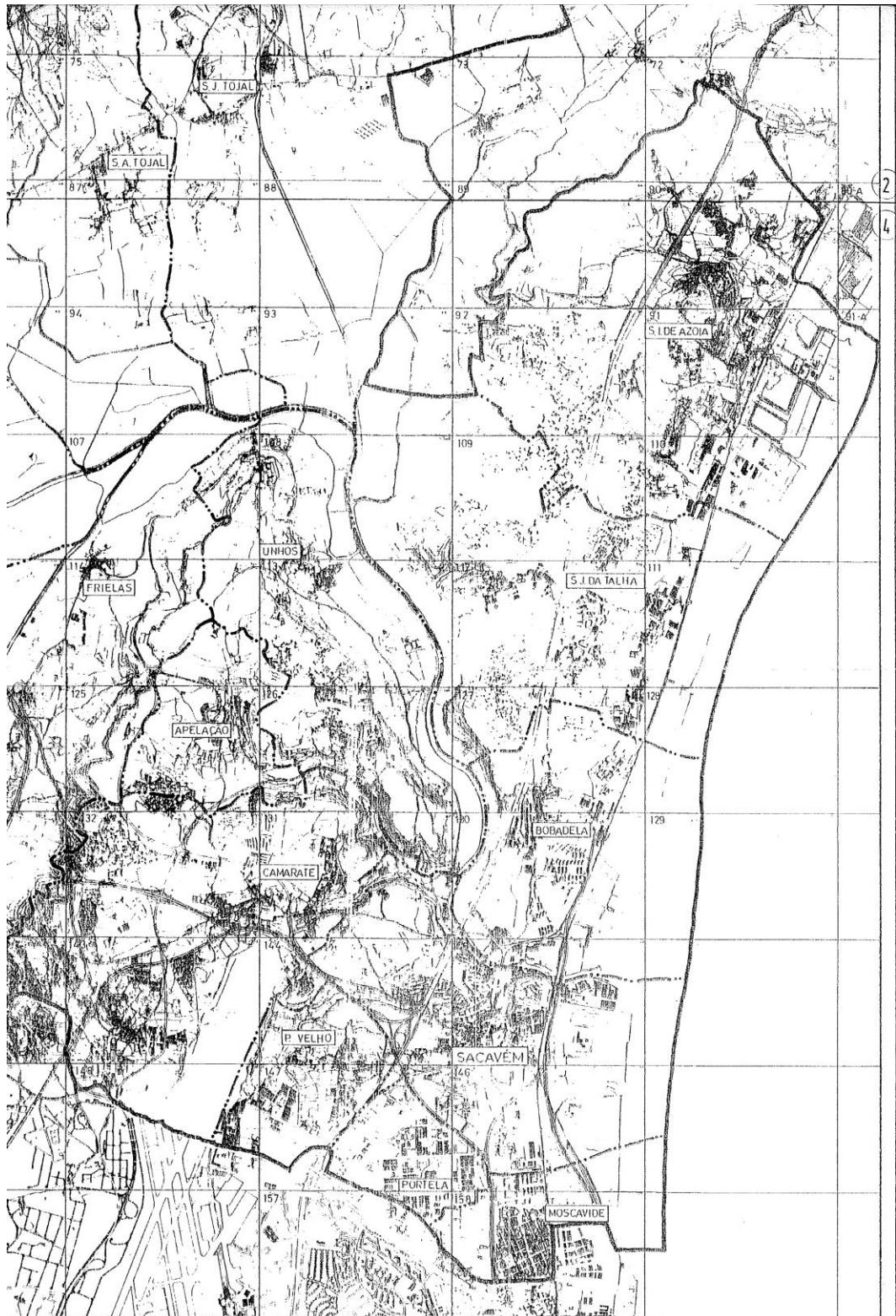
“Até 1965 a competência de urbanizar pertencia exclusivamente ao setor público que, porém, não estava preparado para satisfazer a crescente procura de lotes. Esta situação contribuiu largamente a partir de 1960, para o fenómeno dito dos loteamento ilegais, patologia de crescimento à margem dos planos e da Administração Pública, agravada pelo facto dos planos preverem a dominância de tipologias de edifícios que não correspondiam às preferências da procura de habitação”.

A **Planta n.º 3** mencionada é datada de 1977. A sua montagem foi efetuada em 1992 com base em plantas parciais à escala 1:2000. Poderá observar-se ainda o desenvolvimento linear ao longo da E.N.10, mas com grande expressão de construção dispersa ao longo dos arruamentos secundários: O contraste entre densidades de construção que se observa em apenas 12 anos encontra explicação sequencial pelos mesmos autores mencionados [1993, pp.86], como consequência da crescente procura de lotes, abrindo-se a partir de 1965 “à iniciativa privada a possibilidade de promover diretamente a produção de solo urbano”.

---

<sup>94</sup> Encontro no Museu de Cerâmica de Sacavém (23 de novembro de 2013), promovido pela Câmara Municipal de Loures, com os seguintes oradores: Jorge Custódio; Deolinda Folgado; Manuel Villaverde.

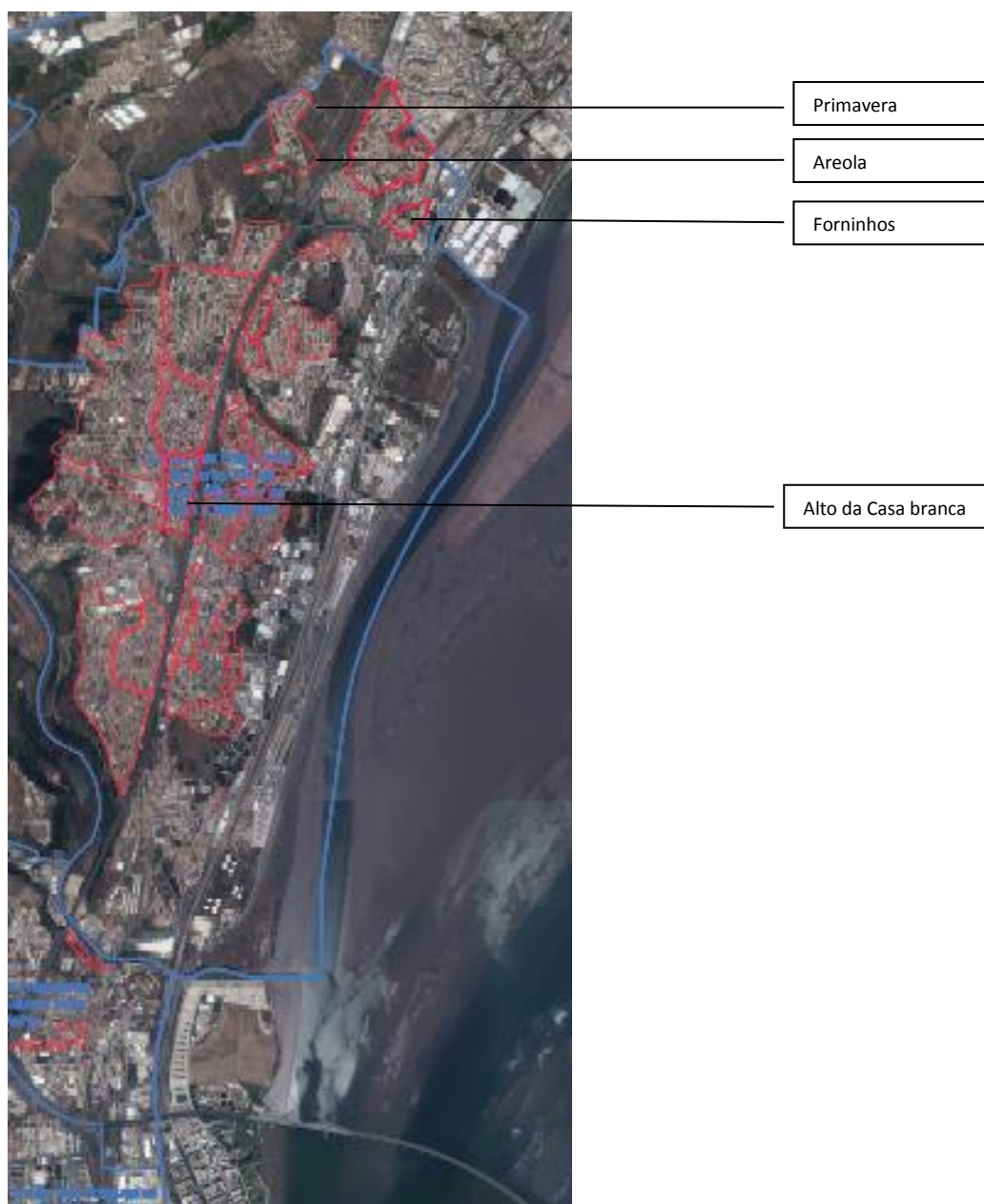
<sup>95</sup> LOBO, M. Costa; PARDAL, Sidónio; CORREIA, V. D. Paulo (1993): “*Normas Urbanísticas Volume III*”, Lisboa, Direção Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano, 1.ª ed. (UTL/DGOTDU).



Planta n.º 3 (1977)

Este processo de crescimento, aqui brevemente referido, continuou. Apresenta-se seguidamente **Planta n.º 4** (ortofotomapa de 2012) observando-se a colmatação quase total do território com construção. Observe-se ao longo da E.N.10 o alargamento das zonas de

expansão, colmatando-se e distribuindo-se com a limitação apenas à topografia e cursos de água. Verifica-se em 2014 a existência de 2.000 fogos em locais de duvidosa segurança geotécnica insuscetíveis de reconversão<sup>96</sup>. Poderá observar-se também a delimitação das zonas a recuperar e a legalizar, assim como a marcação das áreas de reconversão relativamente às quais se destacam as AUGI onde se inserem os casos de estudo.



Planta n.º 4

<sup>96</sup> Processo de Reconversão das AUGI, “*Perspetivas Futuras*”, 28 de junho de 2014, com coordenação do Arq.º Rui Januário Paulo.

## Capítulo 4

### Uma nova estratégia para a qualificação urbana

#### 4.1. Princípios de intervenção e constrangimentos à requalificação

Para a elaboração de uma estratégia para a qualificação urbana de AUGI, importa considerar alguns princípios de intervenção no território, que incluem necessariamente a participação dos agentes locais e uma base planificada, ou suporte físico para as intervenções. Neste processo importa também reconhecer as limitações e os erros praticados ao longo do tempo, através da descrição de constrangimentos presentes em todo o processo de reconversão assim como após reconversão, materializados em loteamentos com alvará de loteamento eficaz. O conhecimento físico do território, a perceção dos lugares e a experiência adquirida através de situações disfuncionais em AUGI confere uma perceção dos problemas do território, condição para se identificarem soluções através da qualificação.

##### 4.1.1. Níveis de intervenção no território e o contraditório da participação em ações de qualificação urbana

A Direção Regional do Ambiente e Ordenamento do Território do Centro (DRAOTC)<sup>97</sup> distingue três níveis indissociáveis de intervenção no território que se aplicam à Qualificação e Regeneração Urbana:

- a política e a técnica com reconhecimento do papel da participação;
- o plano ou loteamento com diagnóstico prévio;
- a execução em obra das ações definidas em plano (construir/realizar).

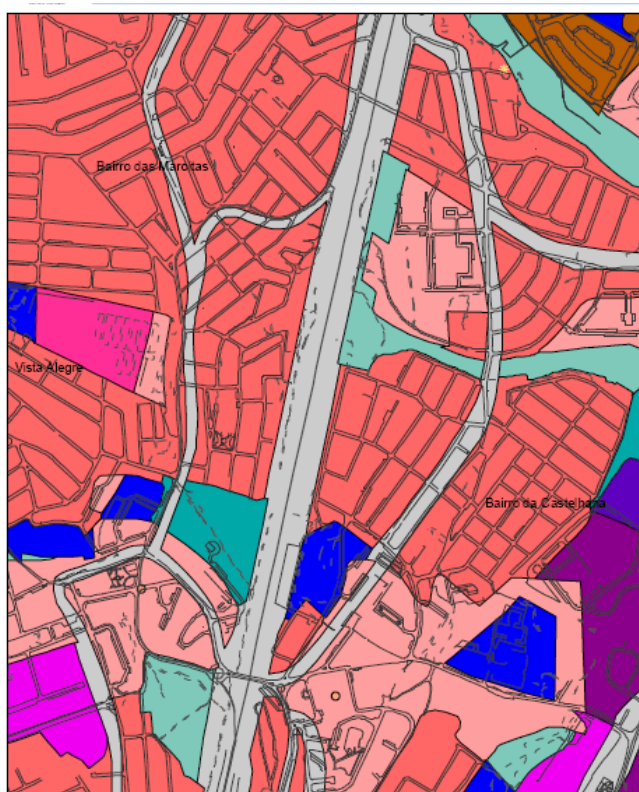
O terceiro tema associado à operatividade e ao nível da intervenção, implementa as soluções pensadas no projeto preferencialmente sem recurso a alteração dos instrumentos

---

<sup>97</sup> Segundo aula lecionada pelo Eng.º Fernando Cabral Sacadura (2001) no curso de Formação em Ordenamento do Território, Portalegre, Outubro de 2001.

de planeamento, que visam contribuir para melhorar e corrigir a qualidade urbana. Note-se que o conceito de operatividade não se reduz à agilidade no cumprimento de normas e regulamentos estabelecidos, e dos procedimentos definidos pela legislação<sup>98</sup> em vigor, mas incorpora um processo de reconhecimento e participação da população, estimulando a ação partilhada.

Observa-se na versão online<sup>99</sup> da planta de ordenamento do PDM de Loures em complemento da Planta n.º 6 no ponto 5.2 do Capítulo 5 e Anexo 1, que as manchas de distribuição urbana classificadas como a Recuperar e a Legalizar (rosa escuro) nem sempre correspondem a construções isoladas ou aleatórias mas fundamentalmente a urbanizações e loteamentos urbanos ilegais.



Planta n.º 5. Extrato online da planta de ordenamento do Plano Diretor Municipal eficaz.

Estas zonas identificadas e delimitadas no plano de ordenamento, poderão ser alvo de intervenção se houver loteamento com alvará eficaz, aplicando-se as normas urbanísticas tendo em conta as características do tecido urbano preexistente, não podendo

<sup>98</sup> Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação; Regulamento Geral das Edificações Urbanas; alvarás e regulamentos dos loteamentos; regulamentos municipais.

<sup>99</sup> In (Novembro.2014): [http://geoweb.cm-loures.pt/LouresDigital/\(S\(fq1nxizf01tgwnbnumxhajfz\)\)/MapView/SectionsViewer.aspx?id=5](http://geoweb.cm-loures.pt/LouresDigital/(S(fq1nxizf01tgwnbnumxhajfz))/MapView/SectionsViewer.aspx?id=5)

exceder as que estão fixadas para espaços de baixa densidade<sup>100</sup> aplicável também a zonas a consolidar e a beneficiar (rosa claro).

Para além do respeito da legislação, a participação das comunidades nas intervenções de qualificação do território que habitam constitui hoje um princípio defendido por vários autores e documentos oficiais. Considera-se que toda a intervenção deve evitar soluções de imposição que manifestamente colidem com interesses particulares e da comunidade. Qualquer estudo prospetivo sobre a requalificação e regeneração urbana deve compreender o morador do bairro como parte integrante para qualquer iniciativa, não apenas como o destinatário mas também como o parceiro de projeto que pode contribuir com a sua visão concreta do território e gerar frutos que se refletem fisicamente no espaço urbano.

Esta perspetiva pode ter todavia efeitos perversos: o individualismo que pode caracterizar o morador diminui a receptividade à correção e à inovação, principalmente em situações em que as alterações visam contribuir para a requalificação do espaço público ou para um melhor ambiente urbano. Esta questão observa-se na reação dos moradores a propostas de intervenção que visam a regularização do loteamento, como por exemplo: na simples redução da altura do muro frontal do lote; na correção de depressões no passeio público frontal ao lote; no recuo do muro frontal de modo a conseguir um alinhamento urbano; na pavimentação excessiva do interior dos lotes; na redução do excesso da área de construção; na demolição de um segundo piso sobre o anexo ou de empenas para os vizinhos.

As contrariedades que estas propostas desencadeiam no terreno, têm subjacente a ideia de que o pequeno território mais do que um lugar de habitação e de socialização ou um lugar de desenvolvimento de afetos e relações fraternas é um espaço de defesa, de segurança e de afirmação social, o arquétipo do castelo. A participação é por isso limitada neste contexto de reconversão/qualificação; pode ser possível desde que não afete os limites do lote incluindo os muros que o delimitam, e a tal depressão do passeio frontal por exemplo. Em determinados contextos a qualificação cinge-se a intervenções de maquilhagem nos arruamentos e passeios. Na prática, a qualificação que se faz atualmente resulta das legalizações pontuais dos lotes e construções existentes neles incluídas e a aplicação de ónus a que obrigam os alvarás de loteamento e limitam-se na sua maior parte: a prever áreas permeáveis adequadas dos logradouros; a corrigir os passeios confinantes ao lote; a corrigir os muros exteriores; a demolir anexos.

---

<sup>100</sup> Referência geral ao corpo do artigo 53º do Regulamento do PDM.

A participação é deste modo difícil quando se interfere com um território privado que resulta da apropriação progressiva do espaço privado, numa primeira fase, seguindo-se a apropriação e até ocupação do espaço público confinante. O utente vai ocupando o espaço disponível aumentando o seu território com construção na vertical ou com o pequeno espaço frontal da casa como um espaço intermédio de separação do exterior através de anexos, alpendres ou pequenas varandas transformadas em marquises. A propriedade manifesta-se, através da marcação física da vedação preferencialmente com muros altos.

A melhor qualidade de vida que resulta desta ocupação progressiva não significa a melhoria ou requalificação dos espaços, mas sim a adaptação do espaço às novas necessidades e prioridades; ou porque a família aumentou; ou simplesmente porque a viatura precisa de um lugar.

Em deslocação do autor desta dissertação aos bairros entre os quais se integram os casos de estudo apresentados no próximo capítulo, foi sugerido a vários moradores a demolição dos muros exteriores argumentando-se a melhoria das relações entre vizinhos, assim como questões de segurança ou a possibilidade de um perfil de arruamento maior. Garantia-se a estrutura de propriedade, e defendia-se que a abertura dos espaços frontais dos lotes potenciaria mais espaços verdes e arborização. A iniciativa foi apoiada existindo recetividade à participação mas sempre com a ressalva de que “os outros” poderiam não ser tão recetivos. Esta reação revela uma evolução crítica da apropriação do território em relação àquela verificada na década de 1970 ou 1980.

A aplicação prática num território específico deste conceito de participação poderá permitir uma reflexão crítica e constituir o mote para futuras intervenções similares, diluindo problemas sociais, reforçando o conceito de comunidade. A participação depende deste modo na capacidade de entendimento pelos técnicos dos desejos das pessoas e do reconhecimento por parte das pessoas das vantagens da melhoria. Ou como diz Galeano, “Somos o que fazemos, mas somos, principalmente, o que fazemos para mudar o que somos”.

No que respeita à participação dos atores locais que incluem as associações e comissões de moradores, as juntas de freguesia, mas também os agentes económicos<sup>101</sup>, Deborah Galimberti no seu artigo “*Des variétés de régulation de la ville compétitive*” (com reflexões a partir do caso de Lyon)<sup>102</sup>, reporta-se à colaboração essencial dos vários

---

<sup>101</sup> Articulação com o disposto no número 2.4. do Capítulo 2, e número 4.3 do Capítulo 4.

<sup>102</sup> *Pour contribuer à l'analyse de l'influence des acteurs de marché sur l'action publique (...) d'analyser la recomposition du système de gouvernance urbaine autour des enjeux d'attractivité et de compétitivité territoriale dans l'agglomération lyonnaise de la fin des années 1970 à nos jours.*

agentes intervenientes e ao suporte das entidades governamentais para atrair grupos de interesses económicos à cidade:

*“Le rôle joué par les acteurs de marché dans l’action publique locale fait depuis quelques années l’objet d’un intérêt scientifique accru (Le Galès 1997, Pierre 1997). Les contextes et les formes de cette (nouvelle ?) influence méritent toutefois d’être précisés. Pour contribuer à l’analyse de l’influence des acteurs de marché sur l’action publique, nous proposons, dans cet article, d’analyser la recomposition du système de gouvernance urbaine autour des enjeux d’attractivité et de compétitivité territoriale dans l’agglomération lyonnaise de la fin des années 1970 à nos jours. Nous examinons plus particulièrement les relations entre les collectivités locales et les acteurs privés, ou groupes d’intérêts économiques, qui peuvent s’établir autour des efforts consentis par les gouvernements urbains pour retenir et attirer les entreprises et les capitaux sur leurs territoires.*

A Autora aborda também a questão da competitividade fazendo referência a diversos autores numa análise privilegiada de mudanças na estrutura política urbana:

*Depuis le travail de Peterson (1981), la question de la compétitivité a été placée au cœur des travaux visant à analyser les transformations des modes de régulation urbaine, d’abord dans les villes nord-américaines, puis dans les villes européennes (Garcia et Judd 2012). Le débat autour des New Urban Politics (NUP) a fait école dans plusieurs champs disciplinaires de la recherche urbaine (MacLeod et Jones 2011), en devenant un cadre d’analyse privilégié des changements des politiques urbaines. Ces travaux s’intéressent à l’impact de la globalisation, des changements des régimes d’accumulation économique (Jessop 2003) et des processus de restructuration des États (Brenner 2004) sur les choix des gouvernements urbains. Ces analyses convergent vers la montée en puissance de l’impératif compétitif dans les politiques urbaines. D’autres auteurs ont davantage mis l’accent sur les conditions locales et nationales spécifiques de cette prise en charge, notamment de nature politico-institutionnelle (Harding 1997, Le Galès 1998).*

A autora sublinha ainda a visão estratégica da ação no contexto da estrutura para a compreensão das mudanças no poder das cidades:

*Dans cet article, nous nous inscrivons dans le sillage de ces derniers travaux en plaidant la pertinence d’une approche mésographique, croisant la perspective néo-institutionnaliste avec une conception stratégique de l’action. L’approche, à la fois dynamique et diachronique, privilégiée dans cette recherche, nous permet d’appréhender les variations des modes de régulation des politiques de compétitivité territoriale dans le temps et de montrer la centralité des facteurs institutionnels locaux et nationaux pour la compréhension des changements dans*

---

In: <http://www.espacestemp.net/en/articles/des-varietes-de-regulation-de-la-ville-competitive-3/> (Consultado a 09.07.2014; 16:40).

*la structure du pouvoir des villes (Logan et Swanstrom 1990, Clarke et Goetz 1993). L'analyse de la mise en œuvre des politiques de compétitivité dans l'agglomération lyonnaise permet en effet d'observer une nette évolution de ces politiques dans le temps, en fonction de plusieurs facteurs : les formes des mobilisations locales, les modalités d'interaction entre acteurs de marché et gouvernements urbains et, in fine, les caractéristiques de régimes nationaux de policy-making.*

Na sequência deste seu raciocínio, Galimberti defende políticas de competitividade territorial com recurso à participação de agentes locais no palco urbano encontrando presença desde o início do processo vinculando-os à "ação pública urbana":

*Dans un premier temps, nous nous positionnons par rapport au vaste appareil conceptuel de NUP afin de proposer une approche intermédiaire plus sensible aux mobilisations locales et aux régimes nationaux. À partir des résultats de notre enquête empirique, nous montrons, dans un deuxième temps, que la prise en charge par les villes des politiques de compétitivité ne se traduit pas par une domination des impératifs des marchés et des intérêts des groupes privés sur l'action publique locale. Si les acteurs privés ont participé de façon déterminante à la mise à l'agenda local du thème de la compétitivité, en investissant en particulier les scènes associatives, les acteurs publics locaux ont peu à peu repris la main et fortement investi cet enjeu. La promotion de politiques de compétitivité territoriale s'est tout d'abord faite à travers un fort activisme local des groupes d'intérêts économiques, ces politiques ont ensuite évolué au fil du temps vers un mode de régulation très structurant. Celui-ci reproduit, à l'échelle locale, un certain étatsisme national, caractérisé par l'intervention publique de la collectivité et de grands groupes privés. Ces résultats nous permettent de revenir, dans la troisième partie, sur la relation entre changements structurels, choix locaux et cadres nationaux, pour dégager des conclusions et des pistes de réflexion sur les résultats que cette approche, sensible aux variations locales et nationales, donne à voir en termes de participation des acteurs de marché à l'action publique urbaine".*

A autora sugere formas de regulação, considerando que a participação depende do comportamento dos atores locais (governos urbanos, empresas privadas e grupos de interesse económico) que dependem do sistema. Assim, o papel do Estado deve continuar a ser central não obstante as mudanças socioeconómicas na estrutura do contexto e regras aludidas ou na lei de bases do ordenamento do território.

#### 4.1.2. Constrangimentos à reconversão e qualificação

Os constrangimentos existentes antes do processo iniciar servem para fundamentar a necessidade de reconversão e qualificação sendo que o seu levantamento e diagnóstico é o primeiro passo no processo de reconversão como referido recentemente no Seminário promovido pela Câmara Municipal de Loures<sup>103</sup>.

Na prática, estes constrangimentos podem ser ilustrados através de uma análise SWOT a que se faz referência no ponto 4.3 como proposta de gestão organizacional. Os números 1 e 2 do artigo 4.º (Modalidade de Reconversão) do RMAUGI referem que a reconversão urbanística assenta em operações de loteamentos ou em planos de pormenor:

“A reconversão urbanística das áreas urbanas de génese ilegal organiza-se, predominantemente, como operação de loteamento de iniciativa particular, sem prejuízo do recurso a processos de iniciativa municipal, sob a modalidade de operação de loteamento ou plano de pormenor, com ou sem o apoio da Administração Conjunta, quando as áreas a reconverter justifiquem intervenções de tal natureza”.

“A reconversão por iniciativa municipal carece de fundamentação técnica e de aprovação prévia por parte dos órgãos municipais”.

Assim, o conhecimento dos constrangimentos requer um levantamento mínimo e empírico, não obstante a orientação do Regulamento Municipal para a Reconversão Urbanística das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (RMAUGI) que defende no seu preâmbulo a existência de exceções como garante de melhor qualidade<sup>104</sup>:

“uma uniformização de conceitos e metodologias a aplicar no processo de reconversão urbanística destas áreas, introduzindo um conjunto de alterações, que podem enquadrar melhor a realidade destas áreas, permitindo às equipas projetistas maior criatividade na adoção de um conjunto de exceções, justificadas pelo objetivo de garantir uma melhor qualidade urbana”.

Os constrangimentos pós-reconversão são despoletados com a aplicação regulamentar dos loteamentos ou com o conhecimento mais profundo do território à escala do bairro e dos seus habitantes, como os que a seguir se listam<sup>105</sup>:

<sup>103</sup> “Processo de Reconversão das AUGI – Perspetivas Futuras” - 28 de junho de 2014, reportando-se a expressão aplicada à apresentação do Arq.º Rui Paulo.

<sup>104</sup> Regulamento n.º 593/2011 (RMAUGI) - Diário da República, 2.ª série, N.º 213, 7 de Novembro de 2011.

<sup>105</sup> Exemplos do autor da Dissertação resultante de apreciações técnicas de projetos em AUGI.

- Na elaboração dos loteamentos não se diagnosticam eficazmente todas as carências, apresentando erros e omissões a nível do levantamento social, levantamento físico e mesmo a nível gráfico e de topografia;
- A delimitação de cada loteamento de modo geral apresenta-se como uma ilha, confina-se ao seu limite físico/legal ou ao seu contorno, não se articulando nem representando a envolvente ou a sua continuidade, num contexto de um território mais vasto;
- As emissões dos alvarás de loteamento não são precedidas ou acompanhadas da respetiva monitorização, descobrindo-se constantemente erros;
- Os espaços públicos são na generalidade resultantes da ocupação urbana em lotes, ou espaços sobranceiros e residuais, carecendo de articulação com vias existentes e ou com outros espaços públicos;
- As intervenções são constituídas fundamentalmente pela aplicação de ónus lote a lote, ou privilegiando essencialmente a qualidade dos logradouros;
- O loteamento ou plano de pormenor de reconversão nem sempre prevê a qualificação do espaço urbano de fruição comum;
- A responsabilidade de construção de passeios é conferida a cada um dos proprietários adaptando cada um a sua acessibilidade específica. Não é o resultado de uma intervenção no conjunto resultando em algumas situações impraticável a circulação em passeios;
- Não se preveem a nível social as ações próprias dos moradores de transformação do espaço do seu próprio lote ou do conjunto urbano onde vivem, quer por necessidade, quer por livre apropriação do espaço, pela sua profissão, ou ainda por razões culturais;
- As propostas de reconversão são essencialmente intervenções viradas para o interior do lote, ou entre lotes, reforçando a tendência à interiorização ou acentuando o individualismo;
- A marcação dos limites dos lotes no terreno é deficiente.

O diagnóstico pós-reconversão depende do levantamento de necessidades, do reconhecimento de erros praticados pelas equipas técnicas contratadas pelas Comissões de Administração Conjunta, do envolvimento destas e dos proprietários, verificando-se diversos outros constrangimentos pós-alvará de loteamento ou pós-reconversão, tais como:

- A omissão de identificação de servidões administrativas nas plantas de síntese dos alvarás de loteamento;

- A definição de ónus em lotes que não são possíveis executar. É o caso do pescador que precisava de um anexo maior para guardar as suas artes (Bairro de Forninhos);
- A criação de “dentes” rompendo com alinhamentos marginais de muros exteriores entre lotes; e entre lotes de loteamentos diferentes, visível de modo geral em todos as AUGI;
- A delimitação de lotes em planta de síntese (Bairro de Maroitas Cachoeiras) correspondendo após levantamento topográfico a uma área diferente (situações que se verificam por excesso e por defeito);
- Os erros nas cotas que definem o polígono exterior do lote;
- Os erros generalizados na definição de cotas de soleira;
- O sobredimensionamento das áreas de implantação e ou de construção (ex. Bairro de Maroitas Cachoeiras);
- A criação de ónus implicando correção de muros de vedação entre lotes, mas com expressão pouco relevante para o efeito (Bairro Primavera), ou seja, demolição para pequenas correções;
- A definição de ónus que já se encontram cumpridos (ex. Bairro de Maroitas Cachoeiras);
- A elaboração de perfis que não correspondem à realidade (ex. Bairro de Maroitas Cachoeiras);
- Os lapsos na definição de parâmetros urbanísticos globais com interferência em índices (Bairro de Maroitas Cachoeiras); ou arredondamento de índices na generalidade dos loteamentos;
- A ausência de marcação de cotas (ex. Bairro Areola; Bairro da Castelhana);
- A marcação pouco rigorosa dos polígonos de implantação, confundindo anexos com construções principais comprometendo a aplicação de parâmetros definidos pelos quadros urbanimétricos (visível em vários loteamentos, por exemplo Maroitas e Cachoeiras);
- A criação de ónus que obrigam a demolição de habitações multifamiliares, de modo parcial sem razão aparente, comprometendo todo o edifício;
- A representação da planta de síntese a uma escala inadequada (1:1000) para um loteamento (Bairro Primavera).

As carências dos métodos adotados presentes em quase todos os processos de reconversão, relacionam-se com: a delimitação jurídica de lotes preestabelecidos em avos; os poucos recursos financeiros; as dificuldades de criação de incentivos; as comparticipações; as sanções aos proprietários de terrenos vazios; as carências de

envolvimento das pessoas<sup>106</sup>. Acrescentam-se ainda os obstáculos ao avanço do processo de reconversão, referidos por Raposo e Rolo<sup>107</sup> [2009; 133-145],

“[Quanto às] características do território [são] por exemplo a existência de grande número de servidões administrativas e condicionantes, a localização fora dos perímetros urbanos, a grande densidade de ocupação e a existência de construções precárias. Quanto aos atores da reconversão os proprietários são apontados, na Lei 91/95, como os principais atores da reconversão, mas, muitas vezes, os seus recursos são limitados, noutros casos estão ausentes do lugar (são emigrantes ou (já) não moram no lugar e alugam a sua propriedade), ou não se interessam pela reconversão, ou apresentam forte sentido de posse e individualismo. Nalgumas Comissões de Administração Conjunta (CAC) foram observadas situações de falta de transparência, de abusos de poder ou de desmotivação. Quanto aos técnicos contratados pelas CAC, foram referidas situações de arrastamento de processos para aumentos de honorários e procedimentos burocráticos de alguns conservadores e notários. Ao nível das Câmaras, foram apontadas situações de insuficiência de recursos técnicos e financeiros para a reconversão”.

Para além das dificuldades referenciadas técnicas e jurídicas, todos os loteamentos apresentam falhas básicas ao nível de omissões de peças gráficas, designadamente de perfis longitudinais e transversais; volumetrias; normas dos seus regulamentos; desarticulação com outros loteamentos próximos (por exemplo: quanto à definição de áreas permeáveis, acessos exteriores por escadas, área dos anexos), promovendo desigualdade de critérios. Os processos de reconversão têm sido fundamentalmente de iniciativa particular, verificando-se uma reduzida experiência neste campo das equipas intervenientes ao longo do tempo que não refletem a multidisciplinaridade exigida para a elaboração de planos e loteamentos urbanos.

#### 4.1.3. Recomendações e questões

No sentido de reverter as fragilidades do processo de reconversão tecem-se algumas recomendações:

- Maior rigor nos critérios que norteiam as equipas;
- A definição pedagógica pelo RMAUGI de um método de atuação induzindo maior controlo sobre essas equipas de intervenção;

---

<sup>106</sup> *Idem.*

<sup>107</sup> Artigo incluído nas Actas da Conferência (13 a 14 de Março, 2009) com o tema “Áreas Urbanas de Génese Ilegal, projetos para a legalização de um sonho, promovido pela Câmara Municipal de Cascais, Departamento de Requalificação Urbana, Cascais, Peres-Soctip – Indústrias Gráficas, SA.

- Alargar o papel da administração urbanística municipal para além do mínimo exigido por Lei, quanto às “suas relações com os proprietários e comproprietários das áreas urbanas de génese ilegal pelos princípios da colaboração, da participação, da desburocratização e da eficiência, de forma a assegurar a celeridade, a proporcionalidade, a economia e a eficácia das suas decisões”<sup>108</sup>.
- Criar condições para aumentar o número de reconversões de iniciativa municipal.

Face aos constrangimentos identificados colocam-se diversas questões, cujo objetivo não é julgar os procedimentos e atribuir responsabilidades, já que a legislação aplicável permite estas formas de atuação, mas sim contribuir para conhecer melhor os efeitos desta realidade, evitá-los e corrigi-los. As questões que a seguir se formulam correspondem ao mesmo tempo a inquietações profissionais e a questões que orientam o exercício académico que se apresenta no próximo capítulo:

- Qual a necessidade de uma nova abordagem ao procedimento de reconversão ou criação de novos regulamentos?
- A qualificação urbana e ou a regeneração urbana podem ser previstas no âmbito da elaboração do plano de reconversão?
- Indo além da qualificação urbana, muito embora as alterações aos loteamentos urbanos tenham de ser considerados na sua unidade específica/alvará, como articular a alteração no âmbito da localização de equipamentos ou valências de utilização pública num contexto mais vasto abrangendo/articulando vários instrumentos de ordenamento?
- Como é que os espaços urbanos a recuperar e a legalizar que tenham plano de ordenamento eficaz podem ser passíveis de requalificação ou mesmo de regeneração?
- Como valorizar os espaços públicos comuns, de utilização coletiva, ou de equipamento na ótica dos moradores?
- Como contribuir para a valorização da vivência e da qualidade de vida urbana?
- Como transformar espaços sem uso e corredores pedonais e participados da vida pública?
- Em que medida o espaço público poderá ser melhorado levando as pessoas a partilharem o exterior dos lotes, a rua ou o largo ou um espaço exterior comum?

<sup>108</sup> Artigo 6.º (Princípios) do Regulamento n.º 593/2011 (RMAUGI) - Diário da República, 2.ª série, N.º 213, 7 de Novembro de 2011.

- Um ordenamento que resultou de forte imigração, especulação fundiária e imobiliária que definiu um desenho urbano rígido, num determinado contexto cultural, poderá despoletar interesses por vários agentes à sua qualificação?
- Como perceber a relutância cultural dos moradores de aglomerado de génese ilegal à inovação, invertendo a atitude à motivação, à alteração/transformação?
- Como criar referências ou eixos de equilíbrio, relações objetuais que possibilitem no local uma maior e melhor identidade?

No próximo ponto apresentam-se alguns exemplos concretos de situações disfuncionais em AUGI.

#### 4.2. Exemplo de situações disfuncionais em AUGI

No Seminário realizado sob o tema “Processo de Reversão das AUGI – Perspetivas Futuras”<sup>109</sup> foi referido que o concelho de Loures com aproximadamente 205.000 habitantes tem 158 AUGI delimitadas dos quais 56<sup>110</sup> correspondem a alvarás de loteamento emitidos; 38 com plano de reversão em curso; 64 pendentes. O número de habitantes nestas áreas, corresponde a 1/3 habitantes do concelho, não incluindo os 2.000 habitantes em áreas insuscetíveis de reversão.

Com esta relação e não obstante a prevalecente necessidade de reversão no concelho de Loures, a EMAUGI pretende iniciar processos de requalificação em AUGI. Com a criação do Setor de Reversão Urbanística o acompanhamento dos bairros de génese ilegal com alvará de loteamento emitido, assim como diversos bairros da Divisão de Habitação de génese ou de acompanhamento municipal, ficaram a cargo deste Setor, promovendo também a realização de ações de fiscalização técnica aos locais para efeitos de emissão de alvarás de autorização de utilização nos processos de legalização. Estas ações têm permitido o conhecimento mais profundo destes bairros a nível regulamentar ou dos respetivos desenhos urbanos, como também do espaço físico e de ambientes específicos. Associando-se sempre que possível o contacto com os respetivos moradores.

Observe-se a seguir cópia de Quadro Índice<sup>111</sup> dos Bairros em AUGI com alvará de loteamento emitido, integrando alguns bairros de realojamento da Divisão de Habitação que não têm génese ilegal mas que foram encaminhados ao Setor de Reversão

<sup>109</sup> “Processo de Reversão das AUGI – Perspetivas Futuras” - 28 de junho de 2014, reportando-se os dados mencionados à apresentação do Arq.º Rui Paulo da EMAUGI.

<sup>110</sup> Este número foi atualizado em Outubro de 2014 para 57, após emissão do alvará de loteamento do bairro da Castelhana que apresenta aproximadamente 600 lotes.

<sup>111</sup> Este Quadro Índice foi elaborado na DPGU/SRU por Manuel Mendes.

Urbanística<sup>112</sup>. Encontra-se adicionalmente neste Quadro uma lista de bairros sob o grupo Divisão de Habitação de génese camarária ou da administração central.

Seguidamente apresenta-se a Experiência I e Experiência II que advêm de análises de vários procedimentos incluídos em bairros com alvará emitido, e de erros verificados nesses alvarás, associando-se ao ponto anterior 4.1.2 relativo aos constrangimentos:

#### 4.2.1. Experiência I

Decorrentes da análise de vários procedimentos incluídos em bairros com alvará emitido, levantam-se algumas situações, posteriormente apresentam-se também algumas deficiências de conceção dos próprios loteamentos, sabendo que algumas questões foram já mencionadas ao longo do texto:

- A observação da degradação generalizada em espaços públicos em bairros em que as infraestruturas ainda não foram rececionadas e em bairros em que as infraestruturas já foram rececionadas;
- Degradação de arruamento e péssima execução e estado de passeios. Veja-se a distorção do passeio ao longo do arruamento.



**Fot. 2 e 3.** Bairros de Forninhos Sta. Iria de Azoia, e de Maroitas Cachoeiras, S. João da Talha

Sendo a construção dos passeios da responsabilidade dos proprietários dos lotes que com eles confinam, observa-se que na generalidade, os loteamentos apresentam passeios mal executados ou por construir correspondendo a lotes vazios ou com construções ainda por legalizar.

<sup>112</sup> Identificados na parte final do quadro.

QUADRO I. ALVARÁS EMITIDOS EM AUGI

| D.P.G.U. / S.R.U. - Setor de Reconversão Urbanística |                          |                     |             |              |            |            |                      |  |
|--|--------------------------|---------------------|-------------|--------------|------------|------------|----------------------|--|
| BAIRROS DE GÉNESE ILEGAL - INDÍCE                    |                          |                     |             |              |            |            |                      |  |
| Freguesia  | Bairro                   | Pasta               | Processo nº | Data emissão | Alvará nº  | Legislação | Observ.              |  |
| CAMARATE   | Quinta de Marvila        | 1                   | 42 850/LA/L | 19/09/2009   | 09/2009    | 91/95      |                      |  |
|  | S. João das Areias       | 2                   | 35 155/L    | 19/09/2009   | 08/2009    | 91/95      |                      |  |
|  | Casal dos Galvões        | 3                   | 20 968/U    | 28/10/1996   | 13/1996    | 448/91     |                      |  |
| UNHOS  | Qtª da Calçada           | 4                   | 3 364/L/OR  | 27/05/2006   | 03/2006    | 91/95      | 945,00 m2            |  |
|  | Qtª do Miradouro         | 5                   | 44 153/L    | 25/09/1999   | 11/1999    | 91/95      | 4 050,00 m2          |  |
|  | Casal dos Machados       | 6                   | 35 177/L    | 20/09/2008   | 07/2008    | 91/95      | 14 642,00 m2         |  |
|  | Arealas Novo             | 7                   | 44 907/RC   | 12/09/2004   | 06/2004    | 91/95      |                      |  |
| APELAÇÃO   | Olival dos Frades        | 8                   | 44 154/L    | 14/04/1996   | 07/1996    | 448/91     |                      |  |
|  | Quinta Nova              | 9                   | 222/L       | 07/12/2002   | 12/2002    | 91/95      |                      |  |
|  | Alto do Convento         | 1                   | 50 169/LA/L | 05/04/2008   | 03/2008    | 91/95      | 6 989,87€ fogo/ocup. |  |
| STª IRIA da AZÓIA                                    | Alto das Eiras           | 2                   | 9 082/L     | 02/11/2003   | 16/2003    | 91/95      |                      |  |
|  | Alto S. Lourenço         | 3                   | 33 514/L    | 26/09/2004   | 07/2004    | 91/95      | 3 745,00 m2          |  |
|  | Areola                   | 4                   | 35 149/L    | 24/07/2010   | 03/2010    | 91/95      | 3 950,00 m2          |  |
|  | Barreiro                 | 5                   | 36 310/L    | 07/10/2000   | 11/2000    | 91/95      | 14 596,00 m2         |  |
|  | Courela das Cocheias     | 6                   | 42 134/RC   | 02/10/1989   | 07/1989    | 400/84     |                      |  |
|  | Duas Portas              | 7                   | 46 913/RC   | 11/11/2001   | 05/2001    | 91/95      |                      |  |
|  | Fontainhas de Baixo      | 8                   | 40 233/L    | 09/11/2002   | 09/2002    | 91/95      |                      |  |
|  | Fontainhas Via Rara      | 9                   | 41 593/L    | 13/09/2003   | 11/2003    | 91/95      |                      |  |
|  | Forninhos                | 10                  | 43 932/L    | 24/09/2005   | 06/2005    | 91/95      | 9 490,00 m2          |  |
|  | Cativo                   | 11                  | 39 998/L    | 29/01/2005   | 01/2005    | 91/95      | 13 850,00 m2         |  |
|  | Funchal                  | 12                  | 34 688/L    | 05/07/2008   | 06/2008    | 91/95      | 49 683,00 m2         |  |
|  | Primavera                | 13                  | 8 079/L     | 16/02/2002   | 02/2002    | 91/95      |                      |  |
|  | Salvação                 | 14                  | 6 860/L     | 16/03/2004   | 04/2004    | 91/95      |                      |  |
|  | Monjões                  | 15                  | 44 350/L    | 31/03/2012   | 03/2012    | 91/95      |                      |  |
|  | Trola                    | 16                  | 35 144/L    | 10/04/2002   | 01/2002    | 91/95      |                      |  |
|  | S. JOÃO da TALHA         | Olival dos Montes   | 17          | 48 024/LA/L  | 14/09/2013 | 02/2013    | 91/95                |  |
|  |                          | Alto da Casa Branca | 18          | 44 674/RC    | 10/11/2001 | 06/2001    | 91/95                |  |
| Arnetos  |                          | 19                  | 48 645/LA/L | 24/01/2009   | 01/2009    | 91/95      |                      |  |
| Belo Horizonte                                       |                          | 20                  | 39 795/L    | 11/10/2003   | 15/2003    | 91/95      |                      |  |
| Esperança 1  |                          | 21                  | 13 641/L    | 01/06/1999   | 08/1999    | 448/91     |                      |  |
| Esperança 2  |                          | 22                  | 13 641/L    | 14/03/2011   | 02/2011    | 91/95      |                      |  |
| Marolitas e Cachoelras                               |                          | 23                  | 47 001/L    | 04/07/2009   | 07/2009    | 91/95      |                      |  |
| Marolitas Norte                                      |                          | 24                  | 7 630/L     | 17/09/2005   | 02/2005    | 91/95      |                      |  |
| Molinhos Velhos                                      |                          | 25                  | 47 778/L    | 05/08/2000   | 09/2000    | 91/95      |                      |  |
| Operário A   |                          | 26                  | 56 994/LA/L | 18/07/2011   | 03/2011    | 26/2010    |                      |  |
| Operário B   |                          | 27                  | 28 599/L    | 06/12/1997   | 07/1997    | 91/95      |                      |  |
| Palmeiras  |                          | 28                  | 10 547/L    | 03/10/1999   | 15/1999    | 91/95      | 3 702,00 m2          |  |
| Quinta de S. Lourenço                                |                          | 29                  | 30 754/L    | 17/09/2006   | 06/2006    | 91/95      | 4 750,00 m2          |  |
| S. Vicente   |                          | 30                  | 10 802/L    | 23/07/2001   | 04/2001    | 91/95      | 20 594,00 m2         |  |
| Serro Picão  |                          | 31                  | 10 663/L    | 20/06/1998   | 09/1998    | 91/95      |                      |  |
| Sol Tejo   |                          | 32                  | 43 944/OM   | 07/10/2000   | 10/2000    | 91/95      |                      |  |
| Vinha Grande   |                          | 33                  | 41 992/AA/L | 27/05/2001   | 03/2001    | 91/95      | 15 620/L             |  |
| Vista Alegre   | 34                       | 13 503/L            | 18/05/1997  | 04/1997      | 91/95      |            |                      |  |
| BOBADELA   | Bela Vista               | 35                  | 9 902/L     | 27/04/2000   | 04/2000    | 91/95      | 6 125,80 m2          |  |
|  | Figueira                 | 36                  | 49 358/LA/L | 30/04/2008   | 04/2008    | 91/95      | 9 600,00 m2          |  |
|  | Telefones                | 37                  | 5 521/L     | 24/01/1995   | 12/1992    | 448/91     | 36 088,50 m2         |  |
| STª JULIÃO DO TOJAL                                  | Courela do Rego          | 1                   | 44 324/LA/L | 18/02/2005   | 04/2005    | 91/95      | 56 520/LA/L          |  |
|  | Tazim                    | 2                   | 2 446/RC    | 18/11/2006   | 10/2006    | 91/95      |                      |  |
|  | Rua da Esperança         | 3                   | 18 389/L    | 02/04/2007   | 02/2007    | 91/95      |                      |  |
|  | Junqueira                | 4                   | 45 727/RC   | 03/11/2007   | 04/2007    | 91/95      |                      |  |
|  | Olival da Boca           | 5                   | 26 903/L    | 27/06/2009   | 06/2009    | 91/95      |                      |  |
|  | Olival Queimado          | 6                   | 28 671/L    | 21/09/2003   | 12/2003    | 91/95      |                      |  |
|  | Carrasqueira             | 7                   | 1 438/RC    | 20/08/2004   | 08/2004    | 91/95      |                      |  |
| STª Antª CAVALZEIROS                                 | Paradela - FASE A        | 1                   | 1 125/RC    | 19/12/1998   | 16/1998    | 91/95      |                      |  |
|  | Paradela - FASE B        | 2                   | 1 125/RC    | 19/12/1998   | 16/1998    | 91/95      |                      |  |
| FRIELAS  | Lameiras                 | 3                   | 50 293/LA/L | 13/08/2013   | 01/2013    | 91/95      |                      |  |
| LOURES   | Vitória                  | 1                   | 44 803/RC   | 26/09/1999   | 14/1999    | 91/95      |                      |  |
|  | Quinta da Peça           | 2                   | 38 755/OM   | 10/02/2009   | 02/2009    | 91/95      |                      |  |
|  | Santa Maria              | 3                   | 46 701/RC   | 11/05/2002   | 03/2002    | 91/95      |                      |  |
|  | Milharada                | 4                   | 22 751/OM   | 24/11/2002   | 04/2002    | 91/95      |                      |  |
|  | Murteira Sul             | 5                   | 42855/RC    | 09/06/2003   | 08/2003    | 91/95      |                      |  |
| DIVISÃO HABITAÇÃO                                    | Qtª Galeão - Bª Angola   | 1                   | 21 192/OM   |              |            |            |                      |  |
|  | Bª C.A.R.                | 2                   | 26 463-A/OM |              |            |            |                      |  |
|  | Somague, PMG             | 3                   | 48 057/LA/L | 19/09/2006   | 07/2006    |            |                      |  |
|  | Qtª do Mocho 1ª Fase     | 4                   | 33 310/L/OR | 11/07/1999   | 09/1999    |            |                      |  |
|  | Bª do Cativo - NHC       | 5                   | 8 057/L     | 28/05/1993   | 01/1993    |            |                      |  |
|  | Bª da Petrogal           | 6                   | 4 686/L/OR  | 08/09/1999   | 13/1999    |            |                      |  |
|  | Bª Municipal Manjoeira   | 7                   | 13.06.D.207 |              |            |            |                      |  |
|  | Turcopol, Ldª, Qtª Sapat | 8                   | 4 154/U     | 19/07/1981   | 12/1981    |            |                      |  |
|  | Carriscoop, CRL          | 9                   | 7 541/L/DMH | 16/10/1992   | 09/1992    |            |                      |  |
|  | Qtª das Loureiras        | 10                  | 21 148-A/OM | 23/05/1986   |            |            |                      |  |
|  | Promocasa, Coop.Hab.     | 11                  | 25 403/L    | 31/08/1999   |            |            |                      |  |

Ⓐ - Taxa de compensação da área de cedência por pagar  
 Ⓑ - Taxa de infraestruturas já pagas  
 Ⓒ - Lotes com taxa de infraestruturas já pagas:  
 1-25-26-27-29-30-31-33-34-35-36-37-38-39-41-43-46-47-48-50-51-53-54-55-57-74-75  
 76-79-80-81-83-84-85-86-87-88-89-90-93-95-97-101-102-103-104-105-107-108-109-110



Fot. 4 e 5. Bairro Troia, Santa Iria de Azóia

- Passeios por construir e ondulação do passeio;
- O modo deficiente como foram executadas algumas infraestruturas pelos proprietários dos lotes, procurando atingir os seus interesses pessoais sem preocupação do espaço público, para melhor conforto no acesso automóvel ao interior do lote;



Fot. 6. Lotes 110 e 111 do Bairro Primavera, Santa Iria de Azóia

- Desarticulação volumétrica das construções, número de pisos e confinância de empenas;
- Desrespeito de cotas de soleira;
- Incompreensão de algumas tipologias existentes.



Fot. 7 e 8. Bairro Areola, Santa Iria de Azoia

- Não existem ainda passeios neste arruamento de tráfego intenso;
- Incumprimento dos limites do lote (deficiente levantamento topográfico, por erro de marcação dos seus limites ou simplesmente por ser pretendido um lote um pouco maior);
- Dissonância volumétrica indiciante de períodos de construção diferentes;
- Existência de novas intervenções ilegais.



Fot. 9 e 10. Construção inacabada no Bairro de Primavera, Santa Iria de Azoia.

Grande parte das situações mencionadas pode ser evitada se, a curto prazo, forem aplicadas medidas como:

- A prévia execução ou a correção de todos os passeios no âmbito da fase de execução de infraestruturas a prever aquando da conceção do loteamento;

- Antever a qualificação do espaço urbano na elaboração do projeto/processo de loteamento, definindo-a como uma infraestrutura do loteamento e não de cada lote. Releva-se a importância da Comissão de Moradores, da Câmara Municipal e Junta de Freguesia, neste processo avaliando o custo da participação inerente a cada lote. Esta ação evita despesas suplementares posteriores e correções consecutivas da parte dos proprietários dos lotes, conseguindo-se melhor circulação e acessibilidade nos passeios que são de facto públicos e de utilização pública;
- Que a emissão do título de construção ou admissão de comunicação prévia fique condicionada nas novas construções, naturalmente, à prévia marcação no local pela Câmara Municipal, da cota de soleira; limites do lote e alinhamentos;
- A aplicação de uniformidade de critérios na regulamentação com as necessárias adaptações;
- Propostas inovadoras podem ser implementadas antes e após a conceção do loteamento, sendo pertinente neste contexto compreender o diagnóstico e as questões colocadas ao longo do Capítulo 4.

#### 4.2.2. Experiência II

Continuando a referência apresentada quanto a algumas situações disfuncionais existentes antes e depois do processo de reconversão, veremos a seguir outro conjunto de situações reais e também disfuncionais que resultam da análise dos processos de legalização dos lotes, sendo o primeiro grupo apresentado referente ao Bairro de Maroitas Cachoeiras (AUGI - S. João da Talha) relativamente ao qual se verifica maior concentração de situações críticas que se repetem na generalidade dos loteamentos:

- Observa-se no lote 504 contradição entre o polígono de implantação da planta síntese previsto para o anexo e o ónus de demolição parcial deste. Possivelmente existirá lapso na planta de síntese do loteamento que deveria representar a construção a demolir adequando-se com o ónus;
- No lote 274 não é possível prever a área para comércio exigida pelo quadro urbanimétrico uma vez que se encontra comprometida pelo acesso vertical ao piso superior habitacional.
- Contrariamente ao representado na planta de síntese, entre os lotes 366 e 367 não existe na realidade o “dente” entre os seus muros frontais;
- A cota de soleira registada no quadro urbanimétrico da planta de síntese não coincide com a resultante do levantamento topográfico do lote existente sendo superior aos 0,60 m previstos no regulamento do loteamento;

- No artigo 4.º do regulamento existe contradição entre a exigência de uma implantação que respeite integralmente a planta de síntese e a possibilidade de um recuo ao plano marginal de 3,0 m;
- O lote 243 tem um recuo da implantação de 3,5 m relativamente ao plano marginal do arruamento superior a lotes adjacentes que configuram um alinhamento de 3,0 m;
- A largura dos passeios e os perfis dos arruamentos existentes nem sempre correspondem à planta de síntese;
- São definidos ónus em alvará de loteamento que na realidade não têm aplicabilidade (lote 28 relativamente ao recuo do muro exterior);
- Não é claro no quadro de ónus a referência ao tipo de demolição (se é total ou parcial) ou correção do muro. Observa-se que se encontram fixados em alguns lotes (lote 85) o ónus que obriga à demolição de muro sem justificação ou razão aparente;
- Na banda dos lotes 266 a 269 são representados afastamentos diferentes à escala 1:1000 e a 1:500;
- Nos lotes 138 ou 405 a legalizar (construções existentes) a implantação representada em planta de síntese não corresponde à realidade;
- O polígono dos lotes não se encontra cotado de modo completo nem da mesma forma;
- Incorreção do limite entre os lotes 558 e 559 implicando a existência de varandas sobre o lote contíguo;
- A área máxima de implantação ultrapassa o polígono de base de implantação para as construções;
- Contradição entre construção existente no lote 137 com a implantação constante da planta e síntese que apresenta um polígono diferente;
- O polígono de implantação corresponde muitas vezes à projeção da cobertura no solo e não à implantação real;
- O registo de índices totais no quadro urbanimétrico não se encontra totalmente correto, apresentando-se por vezes com valores obtidos por arredondamento ou mesmo incorretos;
- Na generalidade dos loteamentos não são tomadas medidas complementares em regulamento tendo em vista o melhor tratamento das fachadas de modo a melhor qualificar positivamente o exterior dos edifícios, aspeto que se resume aos muros exteriores;
- Por obrigação do cumprimento da alínea b) do número 2 do artigo 62.º do regulamento do Plano Diretor Municipal (por remissão ao artigo 53.º), existe o vínculo

de dotar os loteamentos de 5% de área de construção mínima para atividades económicas. Obrigação remetida no loteamento (exemplo nos Bairros da Primavera e da Paradela) para os lotes particulares;

- Verificou-se no lote 37 do loteamento industrial de S. João das Areias em Camarate, destinado a armazém oficina e serviços que a altura dos muros exteriores cuja aplicação se referenciou a outros loteamentos residenciais não considerou as funções específicas para o lote nem tão pouco a proximidade à Quinta do Mocho.

Apresenta-se de seguida um modelo de gestão e intervenção no espaço urbano ou um modelo de gestão organizacional, para promover a qualificação do espaço urbano para por fim fazer uma breve referência a incentivos e fundos europeus de investimento, sob controlo da Autarquia.

#### **4.3. Da gestão do espaço urbano à gestão organizacional**

A gestão do espaço urbano entendida como uma das componentes do planeamento, implica a incorporação de vários itens: desenho urbano, acessibilidade e circulação, infraestruturas, realidade social e fatores económicos / financeiros. A aplicação de instrumentos de gestão territorial tendo em vista a legalização e regularização das construções nos lotes e/ou o cumprimento de ónus lote a lote, não deve ser uma consequência simples de aplicação de normas mínimas associadas apenas à legalização de lotes.

Para a qualificação do espaço urbano, a experiência apela a uma metodologia que tenha em conta os seguintes aspetos: articule todos os atores intervenientes nesse processo; parta do reconhecimento de erros e constrangimentos – como os anteriormente citados – reconheça omissões e insuficiências nos planos de ordenamento existentes; e esteja consciente da necessidade de criação de novas intervenções mais complexas.

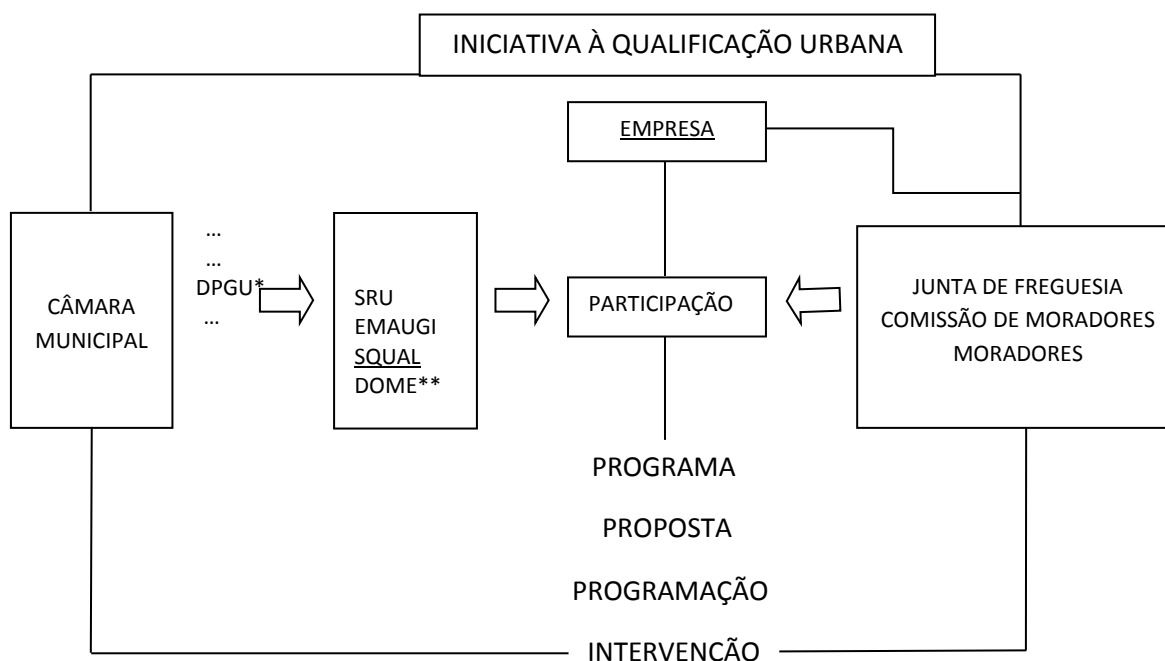
As intervenções de qualificação urbana requerem o envolvimento de vários agentes que são parte integrante da gestão pública: os próprios proprietários e moradores; os seus representantes, ou seja, a Comissão de Administração Conjunta ou a Comissão de Moradores (caso existam); a Junta de Freguesia; a Câmara Municipal; os representantes do comércio local ou de agentes económicos e sociais. A elaboração de propostas de qualificação implica, desta forma, a reunião de uma equipa multidisciplinar que privilegie a participação pública alargada, evitando uma imposição legal, normativa e homogénea.

Outros aspetos a ter em conta são a publicitação e publicação e a candidatura a formas de financiamento.

#### 4.3.1. Criação de um sector de qualificação

Com base na experiência profissional adquirida e no anteriormente exposto, esboça-se aqui um modelo de criação de um sector municipal de qualificação. O setor poderá ser desencadeado por iniciativa de estruturas privadas, em articulação e colaboração com as estruturas municipais, as comissões ou associações, e outros agentes ou promotores socioeconómicos residentes, como referido. O setor poderá assumir um papel central na gestão autárquica no âmbito da qualificação, garantindo-se no entanto a sua autonomia, bem como a proximidade à população e atores locais<sup>113</sup>. Não obstante, a iniciativa do setor de qualificação poder partir do promotor privado prevê-se aqui a articulação de todas as entidades, como mostra a linha vertical do Quadro seguinte, dependendo a sua intervenção do controlo prévio da Câmara Municipal, consagrado na nova Lei dos solos n.º 31/2014 de 30 de Maio, ao nível da verificação de parâmetros urbanísticos:

QUADRO II. CRIAÇÃO DE UM SECTOR MUNICIPAL OU EMPRESARIAL DE QUALIFICAÇÃO INTEGRADO NA ORGÂNICA EXISTENTE OU CRIAÇÃO DE UMA EMPRESA DE QUALIFICAÇÃO



\* DPGU - Departamento de Planeamento e Gestão Urbanística.

\*\* DOME - Departamento de Obras, Mobilidade e Energia.

<sup>113</sup> No Quadro II apresenta-se de forma agrupada o SRU; EMAUGI, SQUAL, DOME, que na estrutura complexa municipal reforça expectativas de relações funcionais integradas no âmbito da qualificação urbana, sem prejuízo da articulação com a Divisão de Planeamento Municipal de Ordenamento do Território e Reabilitação Urbana (DPMOTRU).

#### 4.3.2. Objetivos e análise SWOT

A qualificação requer numa primeira fase a definição dos objetivos de qualificação, seguindo-se uma análise SWOT como base para: elaboração da proposta e do plano de gestão; identificação dos meios financeiros; e implementação.

- **Objetivos** principais de qualificação
  - o Melhorar a qualidade urbana e suas condições de fruição.
  - o Melhorar a acessibilidade.
  - o Melhorar as relações sociais dos habitantes em AUGI.
  - o Aumentar a segurança.
  - o Melhorar a qualidade ambiental.

- **Análise SWOT** (exemplo de aspetos a ter em conta)

Pontos fortes:

- o Locais de vista panorâmica
- o Existência de parcelas livres para equipamento
- o Existência de redes e infraestruturas
- o Volumetria relativamente baixa (2/3 pisos)
- o Dinâmica social

Pontos fracos:

- o Acentuada topografia
- o Deficiente acesso a uma rede urbana (des)hierarquizada
- o Fraca acessibilidade a espaços públicos
- o Difícil acessibilidade a transportes públicos
- o Reduzido perfil dos arruamentos
- o Carência de arborização e de espaços verdes

Oportunidades:

- o Interesse de instalação de equipamentos ou comércio, ou linhas de comunicação
- o Dinamismo da Comissão de Administração Conjunta
- o Contacto privilegiado com a população através da Junta de Freguesia e da Comissão da Administração do bairro

Ameaças:

- o Envelhecimento da população
- o Desinteresse dos moradores
- o Limitações Culturais

- Forte interiorização das vivências
- Aversão à inovação

#### 4.3.3. O recurso ao método Startup

Startup não significa apenas o ato de começar alguma coisa, mas também integra o modo de abordagem e princípios à criação de uma base para que alguma coisa se possa desenvolver de modo seguro e com o menor dispêndio económico possível. Não se associa apenas a empresas ligadas às tecnologias de informação embora tenha aí a sua origem. O Lean Startup<sup>114</sup> constitui um método inovador que se distancia do modelo *ford-keynesio-corbussiano* (Ascher 2012, pp.30; pp.57), como Ascher<sup>115</sup> defende e considera essencial para um novo urbanismo (1.3 do Capítulo 1).

A EMPRESA identificada no Quadro 1 pode adotar o modelo em Lean Startup. A Câmara Municipal pode, se assim entender, criar as funções dessa empresa dentro da orgânica autárquica criando um Sector de Qualificação (SQUAL), que pode ser uma estrutura independente ou integrada numa das estruturas existentes Equipa Municipal de AUGI (EMAUGI no caso de Loures) e SRU, ou ainda associando estes dois setores que se interligam funcionalmente, permitindo uma prática contínua da qualificação. Este modelo pauta-se pelos seguintes tópicos:

- O desenvolvimento de uma iniciativa deve ser dirigido à melhoria da qualidade de vida habitacional e urbana;
- Um produto ou serviço pode ser introduzido sob condições de extrema incerteza;
- O tamanho da empresa, o setor da economia, ou da indústria, não são relevantes;
- O projeto sustenta-se numa base experimental;
- Tem carácter duradouro.

Citando Ries [2012; pp.23], um Startup é um modelo que constrói algo de inovador num ambiente de extrema incerteza. O modelo de gestão Lean deriva diretamente deste conceito. O conceito de startup assim como o modelo de gestão em Lean, não referem o setor económico em que a organização opera ou quão grande a organização em causa é. Como tal, podemos afirmar que este modelo pode ser aplicado em qualquer entidade que esteja a desenvolver um projeto inovador, pode ser implementada por governos nacionais

<sup>114</sup> Eric Ries (16.02.2014-22.35): <http://www.youtube.com/watch?v=i65PaoTIVKg>

<sup>115</sup> ASCHER, François (2012): *Novos princípios do urbanismo, seguido de Novos compromissos urbanos*, Lisboa, 3ª ed. Livros Horizonte

ou locais e grandes ou médias instituições financeiras, assim como, pode ser utilizado numa pequena e média empresa (PME). Qualquer organização pode ser adaptada ao modelo de gestão Lean se o objetivo e a visão da organização forem claras.

O que se propõe, para além de criar um organismo municipal ou privado que se dedique à qualificação urbana, é delinear métodos para incrementar a eficiência destas organizações através do modelo de gestão enunciado.

A organização em causa terá que estar direcionada para os seus clientes ou os seus munícipes e operará orientada para a minimização dos custos concentrando todos os seus recursos em produzir o melhor valor possível para os seus beneficiários. Os investimentos terão de ser analisados cuidadosamente e aplicados se revelarem que podem gerar benefícios económicos, sociais ou ambientais futuros para a organização a longo prazo.

A mudança de organização em entidades como uma Câmara Municipal pode ser um processo altamente complexo, principalmente porque estas operam sobre as mesmas condições há décadas (nem sempre as mais apropriadas para a atividade a que se destinam). No entanto, é possível a criação deste núcleo organizacional no sistema existente, seguindo os objetivos defendidos pela entidade a propor que terá de passar da fase conceptual até a obra concluída de uma forma mais simples e eficiente possível, desintegrando gastos desnecessários.

Os elementos integrantes desta equipa terão que estar creditados para as funções que desempenham e dar a possibilidade de cada colaborador contribuir de uma forma positiva e pertinente para o projeto<sup>116</sup> (Ries; 2012).

#### **4.4. Incentivos e fundos europeus de investimento**

Os fundos europeus de investimento (FEI) são aplicáveis de 2014 a 2020, como é esclarecido no site da União Europeia<sup>117</sup>:

“O FEI financia operações de capital de risco para apoiar pequenas e médias empresas (PME), sobretudo empresas em fase de arranque e do setor tecnológico. Proporciona também garantias a instituições financeiras (como os bancos) para cobrir os respetivos empréstimos às PME.

O FEI não é uma instituição de crédito: não concede empréstimos ou subvenções às empresas nem realiza investimentos diretos em empresas. Opera através de bancos e outros

---

<sup>116</sup> RIES, Eric (2012): “Lean Startup”, Carcavelos, Prime Books Lda.

<sup>117</sup> In: [http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eif/index\\_pt.htm](http://europa.eu/about-eu/institutions-bodies/eif/index_pt.htm) (consultado a 21.07.2014; 18:15)

intermediários financeiros. Recorre aos seus fundos próprios ou aos fundos que lhe são confiados pelo BEI ou pela União Europeia.

O FEI intervém nos Estados-Membros da União Europeia, na Turquia e em três países da EFTA (Islândia, Liechtenstein e Noruega)”.

O site do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu faz referência ao Acordo de Parceria (AP) relativo aos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento para 2014-2020, em negociação entre a Comissão Europeia e Portugal, o qual terá repercussões no futuro do nosso país. Refere o site em causa informações relevantes de caráter geral que se transcrevem na Caixa 1 <sup>118</sup> seguinte.

Encontra-se definido o sistema de incentivo e candidatura que depende de uma análise financeira complexa fortemente ligada e intercalada entre vários organismos que faz depender da estrutura referida de um gabinete próprio de candidatura para estes fins que conta com os apoios do Instituto de Gestão do Fundo Social Europeu (IGFSE)<sup>119</sup> e ainda do Programa Operacional de Assistência Técnica ao Fundo Social Europeu<sup>120</sup>.

Complementarmente às referências contidas no número 2.4 do Capítulo 2 no que se refere à decisão sobre a adesão à iniciativa JESSICA, cabe, segundo Manuel Alexandre Henriques<sup>121</sup>, “às Autoridades de Gestão, uma vez que a afetação de recursos provenientes dos fundos comunitários é facultativa. Após essa tomada de decisão, as Autoridades de Gestão dos vários Programas Operacionais têm de preparar a iniciativa com devida antecedência uma vez que as despesas têm de ser elegíveis dentro do Programa Operacional. No caso português as despesas têm de ser feitas até ao final de 2015”. As candidaturas são propostas pelos municípios enquanto entidades com capacidade de gestão, podendo ser formalizadas por entidades gestoras exteriores<sup>122</sup>.

Neste contexto pode e deve ser criada uma estratégia financeira com benefício face à integração na Área Metropolitana de Lisboa, potenciando parcerias não só através de compromissos técnicos como também acesso a candidaturas e ou programas de financiamento no âmbito do Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN) ou outros, (se bem que se afigure complexo recorrer a fundos estruturais da União Europeia).

---

<sup>118</sup> <http://www.igfse.pt/newslettercontent.asp?newsID=3583>

<sup>119</sup> Localizado na Rua Castilho, nº 5-8, 1250-066 Lisboa. [www.igfse.pt](http://www.igfse.pt)

<sup>120</sup> Localizado na Rua Barata Salgueiro, nº 37- 5º, 1250-042 LISBOA. [www.poatfse.qren.pt](http://www.poatfse.qren.pt)

<sup>121</sup> Formador do Curso Reabilitação Urbana: Procedimentos Urbanísticos e Benefícios Fiscais, realizado na Ordem dos Arquitetos, a 15 de Julho de 2014

<sup>122</sup> Esta estratégia referida por Manuel Alexandre Henriques, é a que se processa atualmente no caso da Confederação Industrial de Portugal (CIP) seguindo a estratégia “Fazer acontecer a regeneração urbana” apresentada por Samuel Silva, consultor da CIP, no Forum Sanitop realizado em 12 de Setembro de 2014 na Ordem dos Arquitetos sob o tema “Os Desafios da Regeneração Urbana”, no contexto da cidade de Viana do Castelo.

## CAIXA 1. ACORDO DE PARCERIA (AP)

(<http://www.igfse.pt/newslettercontent.asp?newsID=3583>)

“O designado "Acordo de Parceria" (AP) vem substituir o atual Quadro de Referência Estratégica Nacional (QREN) e corresponde a um compromisso negociado entre dois parceiros (o Estado Membro e a Comissão Europeia), consubstanciando, num documento, a estratégia nacional a implementar e as ações a desenvolver com o apoio dos cinco Fundos Europeus Estruturais e de Investimento (FEEI)<sup>1</sup> para o período de 2014-2020.

Prevê-se que este acordo seja apresentado pelo Estado português no terceiro trimestre de 2013 de modo a que venha a ser negociado com a Comissão Europeia e aprovado em tempo de os respetivos Programas Operacionais (PO) entrarem em vigor já no início de 2014.

Os referenciais programáticos que estarão na base da elaboração do AP vão ser de abrangência comunitária, como a Estratégia Europa 2020 (estratégia da União para um crescimento inteligente, sustentável e inclusivo) e o Position Paper (recomendações efetuadas pela Comissão a Portugal), mas também de caráter nacional, como o Plano Nacional de Reforma (PNR).

De acordo com a regulamentação em vigor, o conteúdo do AP deve incorporar a seguinte informação:

- Análise das disparidades, necessidades de desenvolvimento e potenciais de crescimento, com referência aos objetivos temáticos e aos desafios territoriais, tendo em conta o position paper e o PNR (Diagnóstico).
- Resumo das avaliações ex ante dos Programas Operacionais (PO) ou as principais conclusões das avaliações ex ante do AP quando realizada por iniciativa do Estado-membro (Avaliações Ex Ante);
- Identificação dos objetivos temáticos selecionados, e, para cada um desses objetivos, um resumo dos principais resultados esperados com referência a cada um dos FEEI (Objetivos Temáticos e Resultados Esperados);
- Explicitação da repartição indicativa do apoio por objetivo temático a nível nacional para cada um dos FEEI, bem como do montante total indicativo de apoio previsto para objetivos relativos às alterações climáticas (Dotações Indicativas);
- Identificação dos mecanismos previstos para a aplicação dos princípios transversais e dos objetivos de política na implementação dos FEEI (Princípios transversais);
- Lista de PO apoiados pelo FEDER, FSE e FC (à exceção dos que se inserem no objetivo de Cooperação Territorial Europeia), e dos programas do FEADER e do FEAMP, com as respetivas verbas indicativas por Fundo e por ano (Arquitetura Operacional);
- Incorporação das informações necessárias para a verificação ex ante do cumprimento das regras sobre a adicionalidade, tal como se encontram definidas na legislação comunitária (Adicionalidade);
- Resumo da aferição do cumprimento das condicionalidades ex ante relevantes a nível nacional e das ações a serem implementadas, bem como os órgãos responsáveis e o calendário para a sua execução, no caso em que aquelas não estejam cumpridas (Condicionalidades Ex Ante);
- Identificação da metodologia e dos mecanismos para assegurar a consistência no funcionamento do quadro de desempenho, de forma transversal aos programas e aos FEEI (Quadro de Desempenho)”.

1) Os FEEI correspondem aos 5 Fundos do Quadro Estratégico Comum (QEC), a saber: Fundo Europeu de Desenvolvimento Regional (FEDER), Fundo Social Europeu (FSE), Fundo de Coesão (FC), Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e Fundo Europeu para os Assuntos Marítimos e as Pescas (FEAMP)]. Por sua vez o QEC traduz os objetivos e as prioridades da Estratégia Europa 2020 em prioridades de investimento (no fundo corresponde a uma versão reforçada das Orientações Comunitárias para a Política de Coesão adotadas para o período 2007-2013).

2) De acordo com a proposta de Regulamento das Disposições Comuns, cada EM deve apresentar à COM a proposta de Acordo de Parceria até 4 meses após a aprovação dos regulamentos relativos aos fundos da política de coesão”.

#### 4.5. Reflexões pessoais

A percepção dos lugares e a intervenção que se julga correta dependem de inúmeros fatores, muitos deles subjetivos, requerendo este tema uma reflexão pessoal de compreensão, no campo social e humano, do que pode ser uma ação de qualificação.

Nem todas as intervenções constituem as melhores soluções relativamente a um espaço ou são bem acolhidas pelos seus habitantes. Existe um conjunto de memórias que definem e caracterizam um lugar como espaço ou um arquétipo para determinadas pessoas que não o desejam perder. A intervenção implementada pela autarquia de Ponta Delgada que envolveu a transformação de um pequeno mercado de peixe num estabelecimento bancário é disso exemplo. Se bem que essa reutilização tivesse significado a requalificação da envolvente, assim como a recuperação do próprio edifício<sup>123</sup> do antigo mercado, a memória do lugar permaneceu enquanto os pescadores continuaram a vender peixe à frente do banco (mercado), desafiando as perspetivas do projeto, ou com diz Calvino<sup>124</sup> [1990]:

“Os lugares (...), como os sonhos, são construídos por desejos e medos, ainda que o fio condutor do seu discurso seja secreto, que as suas regras sejam absurdas, as suas perspetivas enganosas, e que todas as coisas escondam uma outra coisa”.

A percepção dos lugares é fortemente influenciada pela experiência pessoal e singular mais do que por visões exteriores ou teorizações que se façam desses lugares. Os lugares de residência são lugares imaginados e constituem uma realidade temporária e que se transforma.

É difícil dissociar as vivências dos lugares dos próprios lugares, mas nem sempre a memória dos espaços e das coisas permanece. Por vezes, a lembrança de um lugar resume-se a uma sensação, a um aroma ou à percepção de humidade das primeiras gotas de chuva num solo vermelho.

A memória que temos de um lugar vai evoluindo e alterando à medida que nos distanciamos dos mesmos (como seria hoje aquela praia de ondas luminosas e aquele pôr-do-sol que me devolvia reflexos do mar?) Urge: um sentimento dos lugares livre de preconceitos e de crenças que abrace e apreenda o momento presente, que absorva a realidade como momento único do lugar no tempo e no espaço, aberto e recetivo, a tudo quanto os lugares oferecem e transmitem.

<sup>123</sup> Antigo Porto da Calheta em Ponta Delgada (Rua Eng.º José Cordeiro).

<sup>124</sup> CALVINO, Italo (1990): “*As Cidades Invisíveis*”, Lisboa, Ed. Teorema.

Todos os lugares têm espaços lacunares de outros lugares e excesso de alguma coisa; espaços de opressão e de dificuldade; a perfeição de um lugar evoca sempre a necessidade de suprir alguma coisa.

Os espaços e as imagens construídas dos lugares, das cidades ou das casas que se habitam são interdependentes e imbricadas. “Uma praça é consequência do ambiente que a envolve e pode ser um lugar de liberdade, divertimento, revolta; percebemos a volumetria do espaço construído tão importante como o espaço não construído ou vivenciado”<sup>125</sup> [Rasmussen; 1998].

*Pode-se aprender o espaço como um linguista aprende a língua e o seu funcionamento*<sup>126</sup> [Barthes]. Compreender as relações objetuais, escala, eixos de equilíbrio, história, ambiente e aplicar toda a experiência e aprendizagem adquirida, para intervir num lugar. Como diz Bachelard:

“Chegamos aqui a uma recíproca cujas imagens deveremos explorar: todo o espaço verdadeiramente habitado traz a essência da noção de casa. Veremos, no decorrer da nossa obra, como a imaginação trabalha nesse sentido quando se reencontrou o menor abrigo: veremos a imaginação construir “paredes” com sombras impalpáveis, reconfortar-se com ilusões de proteção ou, inversamente, tremer atrás de um grande muro, duvidar das mais sólidas muralhas. Em suma, na mais interminável dialética, o ser abrigado sensibiliza os limites de seu abrigo. Vive a casa em sua realidade e em sua virtualidade, através do pensamento e dos sonhos” (Bachelard)<sup>127</sup>.

Não parece assim possível separar a experiência dos lugares da complexidade inerente à compreensão dos mesmos, nas suas múltiplas vertentes e relações. Tão pouco deveria ser possível separar a experiência e o conhecimento que os técnicos têm dos lugares da percepção e memória dos moradores que os constroem. Esta deveria ser a base de uma ação de qualificação urbana.

---

<sup>125</sup> RASMUSSEN, Steen Eiller (1998): *“Arquitetura Vivenciada”*

<sup>126</sup> BARTHES, Roland – *“O Grau Zero da Escrita”*,

<sup>127</sup> BACHELARD, Gaston – *A Poética do Espaço*



## Capítulo 5:

### **Casos de referência e casos de estudo e intervenção na zona oriental do concelho de Loures**

#### **5.1. Casos de referência: exemplos de intervenções no espaço urbano**

Os exemplos a seguir apresentados visam sublinhar a necessidade de humanização dos locais, mais do que apenas melhorar a imagem urbana, apostando na segurança e no uso misto dos arruamentos, valorizando a vida social e as relações interpessoais no espaço público. Nesta abordagem, António Baptista Coelho, constitui uma referência com o seu blogue Infohabitar<sup>128</sup>, onde mostra inúmeros exemplos de intervenção no espaço público que potenciam a requalificação do ambiente exterior urbano e promovem a utilização mista de arruamentos, condicionando o uso do automóvel e reforçando o uso pedonal e o carácter humano dos espaços urbanos.

A maioria das intervenções aqui referenciadas não são realizadas em AUGI, mas são aplicáveis neste tipo de situação urbana e constituem exemplo para os casos de estudo a desenvolver adiante. É o caso da intervenção no tecido urbano do centro de Loures em que um arruamento foi transformado para uso pedonal (com acesso a veículos de emergência e de cargas e descargas) potenciando a sua ocupação com atividades económicas e estabelecendo relação direta com o largo existente também transformado para o uso pedonal, tornando esta zona num local de convívio e de atividades. Saliente-se que neste caso, houve a preocupação de incluir na intervenção, materiais (vidraço de calcário) em consonância com a zona histórica em que se insere. A imagem mostra a circulação de pessoas num arruamento em que a circulação automóvel é fortemente condicionada.

---

<sup>128</sup> <http://infohabitar.blogspot.pt>



**Fot. 11.** Pavimentos em vidro de calcário na Rua Manuel Francisco Soromenho, Loures  
**Fot. 12.** *Idem* na Rua Barbosa de Resende, Loures



**Fot 13 e 14.** *Idem* Rua Barbosa de Resende, Loures

Observa-se outro exemplo de intervenção em espaço público que se considera uma boa prática, no Bairro da Junqueira, em S. Julião do Tojal, inserido numa Área Urbana de Génese Ilegal. Aqui, privilegiou-se a utilização de materiais diferentes associados a equipamento de utilização pública (parque infantil): pavimento em tartan e pavê (betão pigmentado) e o vidro em passeios.

Esta solução pode ser generalizada a outros bairros, configurando com os exemplos apresentados soluções mais práticas a preço mais reduzido e explorando a combinação de texturas e materiais muito diferentes mas de contraste aceitável. A sua replicação num dos casos de estudo, o Bairro do Alto da Casa Branca, pode conferir uma intervenção qualitativa na continuidade a dar aos passeios existentes.



**Fot. 15 e 16.** Pavimentos (tartan; pavê, vidroço) no Largo do Bairro da Junqueira, Loures

Encontramos em S. Pedro do Estoril outro bom exemplo de repavimentação do espaço público conseguido através da cor diferenciada do mesmo material aplicado no pavimento pré-fabricado com pigmento, o que reforça as características de um arruamento pedonal onde os automóveis têm circulação condicionada.



**Fot. 17 e 18** Utilização de betão ou pavê na Rua D. Afonso de Albuquerque, S. Pedro do Estoril

Podem-se aplicar em AUGI as boas soluções utilizadas em outros bairros independentemente da sua génese. Nas Fotos 18 a 21, observa-se a utilização do mesmo material em toda a superfície do arruamento, o que reforça a utilização mista destas vias, diferenciando-se através da cor, as zonas de passeadeiras (branco); estacionamento (vermelho); circulação (amarelo). A utilização de materiais diferentes visa reduzir a velocidade dos veículos com a aplicação de bandas sonoras nas zonas de interceção com os arruamentos mistos.

Na Sessão de esclarecimento<sup>129</sup> de apresentação do projeto de requalificação das Zonas Norte e Este de S. Pedro do Estoril, Intervenção do Espaço Público e Reformulação viária em S. Pedro do Estoril, retiram-se os seguintes objetivos:

- a) Via atrativa apenas para o tráfego local;
- b) Menor espaço para aceleração e conseqüente aumento da segurança pedonal;
- c) Alterar o pavimento de modo a enfatizar a prioridade pedonal.

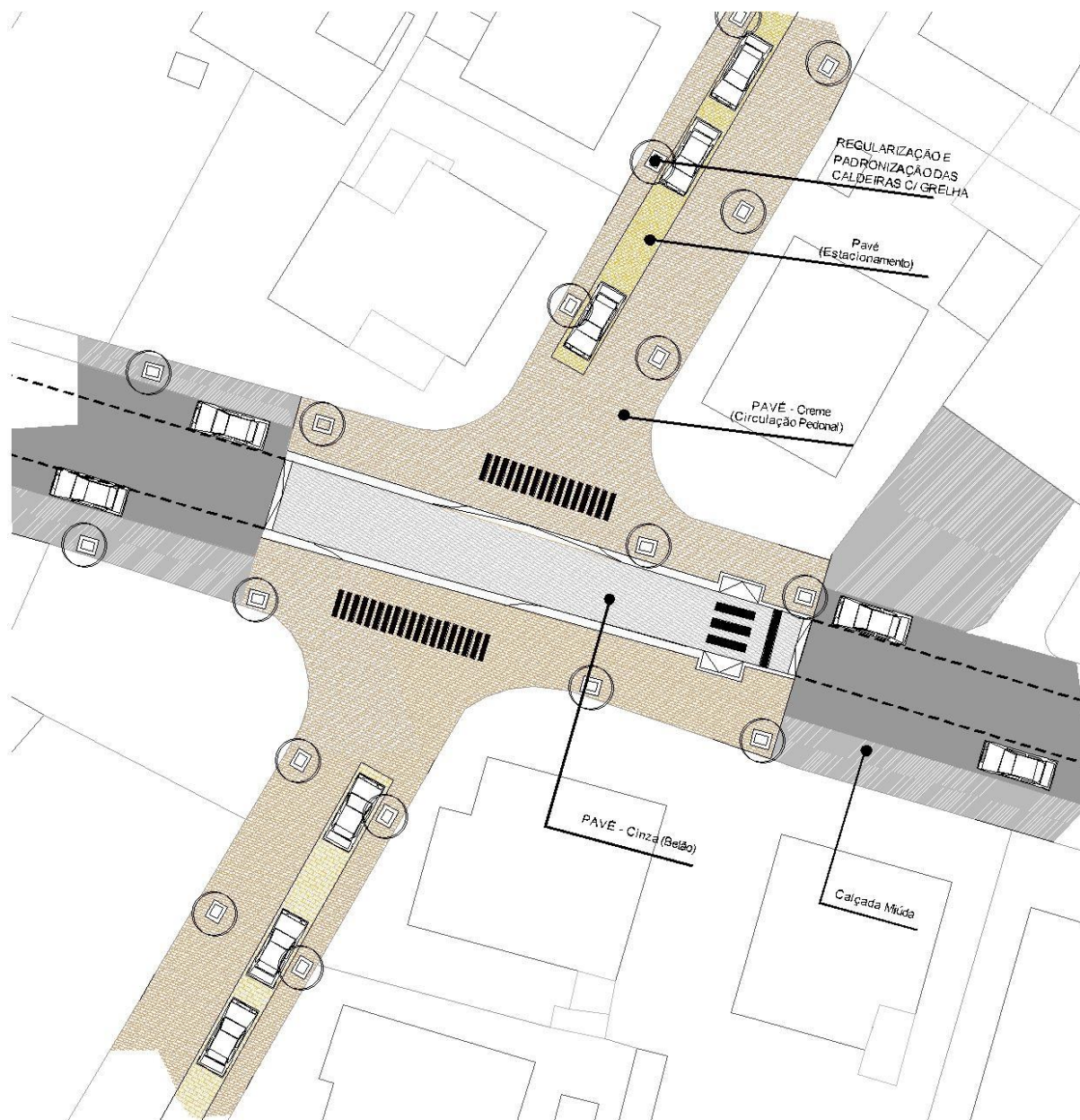
Incluem-se estes objetivos integrados nos exemplos de boas práticas. Veja-se agora o plano de intervenção com destaque às vias com pavimento diferenciado de prioridade ao peão e alteração de sentidos das vias:



Planta n.º 6. Esquema de intervenção futura (S. Pedro do Estoril).

<sup>129</sup> Sessão de esclarecimento realizada pela Divisão de Trânsito e Transportes Públicos em 07 de Julho de 2009, na Câmara Municipal de Cascais.

Considere-se o pormenor tipo de repavimentação seguinte relativo à Rua Afonso de Albuquerque com representação das vias transversais identificando o tipo de pavimento e material:



Planta n.º 7. Pormenor Tipo de Repavimentação (Rua Afonso de Albuquerque, S. Pedro do Estoril)

Vejam-se as fotos 17 e 18 anteriormente apresentadas, assim como as fotos e 19 e seguintes relativas à execução dos pavimentos segundo o pormenor mencionado<sup>130</sup>.



**Fot. 19 e 20.** Rua General Tamagnini de Abreu, S. Pedro do Estoril

Neste arruamento observa-se a aplicação de pavê em toda a extensão, com cores diferentes, comprovando que é possível coexistir em arruamentos de perfil reduzido, lugares de estacionamento, circulação mista e arborização. O trânsito é condicionando naturalmente sem recurso a informação adicional para além dos materiais escolhidos para os pavimentos. Nesta rua foi escolhido apenas um tipo de material com cor diferenciada: vermelho para o estacionamento e amarelo para a circulação pedonal/automóvel. Trata-se de blocos exteriores em betão vibro-prensado de dupla camada, ideal para grandes áreas de elevada pressão e circulação pois a sua geometria orgânica aumenta os níveis de tração e permite a utilização automóvel. As fotos seguintes reportam-se ao arruamento principal do bairro.



**Fot. 21 e 22.** Estereotomias e cores diferenciadas do material aplicado na Rua D. Afonso de Albuquerque, S. Pedro do Estoril

<sup>130</sup> *Idem*

Diferentes inclinações do passeio avisam a proximidade a passadeiras, infraestruturas, arruamento, de modo singular. No mesmo bairro, num arruamento transversal, pode observar-se também a associação da aplicação do vidro com o pavê, muito comum em AUGI. Na realidade, consegue-se um percurso essencialmente pedonal onde os automóveis também circulam e a arborização coexiste perfeitamente.



**Fot. 23 e 24.** Arruamento transversal à Rua D. Afonso de Albuquerque, S. Pedro do Estoril

O arruamento não é só um espaço de passagem, como também é um espaço aprazível e de qualidade ambiental valorizando o bairro. Num dos casos de estudo, o Bairro da Areola, este exemplo pode ser aplicado na continuidade do passeio ao arruamento principal, para o interior dos arruamentos secundários, mas também pode ser aplicado criando um lugar de exceção reforçado pelo tipo de material no Bairro dos Forninhos, ou ainda no espaço para equipamento do Bairro da Primavera, considerando o modo versátil deste material quando conjugado com a arborização.

Constitui uma boa prática o exemplo recente que se retira da intervenção efetuada no Bairro da Peça e Cerrado Grande, em Polima, freguesia de São Domingos de Rana:



**Fot. 25,** Fonte: Bing Maps

<http://www.bing.com/maps/?v=2&cp=qfn29zg6p3pc&lvl=20.16&dir=2.31&sty=o&form=LMLTCC>



**Fot. 26,** Fonte: Google Maps

<https://www.google.pt/maps/@38.7269885,->

[9.3319176,3a,75y,334.71h,91.2t/data=!3m4!1e1!3m2!1sksOchWTASoirDKOuMJUBiw!2e0?hl=pt-PT](https://www.google.pt/maps/@38.7269885,-9.3319176,3a,75y,334.71h,91.2t/data=!3m4!1e1!3m2!1sksOchWTASoirDKOuMJUBiw!2e0?hl=pt-PT)

Procurando nesta solução um sentido único de trânsito que possibilita a libertação de espaço para se criar arborização. O tipo de pavimentos encontra-se regulamentado prevendo no caso do Regulamento Municipal de Cascais (RUEM) no seu número 2.2 Pavimentos):

“A pavimentação de passeios e acessos pedonais deve ser em lancil de calcário e pavimento em blocos de betão, com acabamento branco modelo retangular com 20 cm x 10 cm e 5.5 cm de espessura e com as seguintes características:

Parques de Estacionamento — pavimento com acabamento cinza modelo retangular com 20 cm x 10 cm e 8.0 cm de espessura;

Acessos às garagens — Lancil de calcário com chanfro;

O tapete betuminoso só deve ser aplicado após a integral conclusão de todas as infraestruturas subterrâneas, sem prejuízo do disposto no REGIS”.

E no número 2.3 (Acessibilidades):

“Desenho urbano proposto para a via e passeios, com indicação de alteração de cor e textura na mudança de sentido dos passeios (sinalização táctil);

Passadeiras com marcações distintas e texturas diferenciadas;

Marcação gráfica de lugares de estacionamento”.

Outro exemplo de referência de utilização mista, encontra-se na Costa de Caparica em Almada (Bairro de S. João de Caparica). Não obstante a cor dos materiais aplicados em basalto não consigam a diferenciação desejada ou que a diferença entre as cotas do arruamento e do passeio que observamos no exemplo anterior não garantam a expressão clara de um arruamento misto, observa-se no entanto que condiciona a utilização automóvel com a localização de arborização. Nesta intervenção houve a necessidade de colocar aviso

de proximidade a rua mista. É possível que este exemplo seja válido como conceito carecendo de aperfeiçoamento.

A intervenção efetuada consiste essencialmente em criar arborização que provoca a redução da velocidade automóvel, no entanto não é suficiente uma vez que persiste a diferenciação entre passeio e via. Observa-se o estacionamento em cima dos passeios em vez de lugares pré-definidos para o efeito. No entanto verifica-se a qualificação do espaço com a existência de arborização.

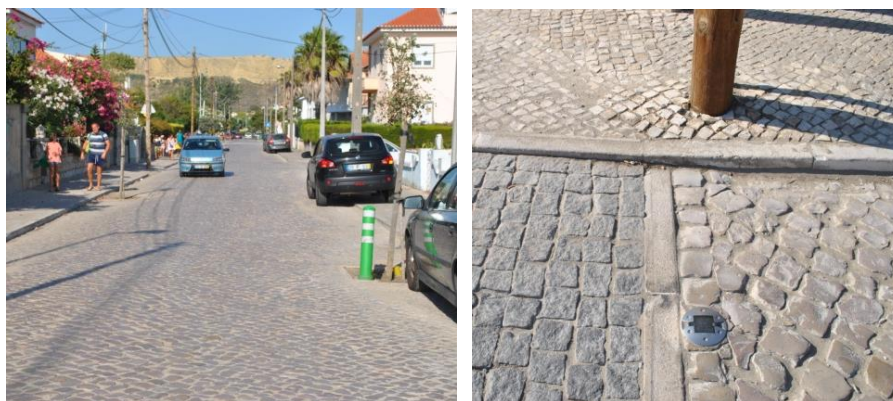


**Fot. 27 e 28.** Bairro de S. João de Caparica, **Almada**



**Fot. 29 e 30.** No mesmo arruamento verifica-se positiva a criação de arborização, **Almada**

Observou-se no local que devido à marcada diferenciação entre o espaço de passeio e o espaço de circulação automóvel a utilização mista não se verifica. Vejam-se também os exemplos seguintes.



**Fot. 31 e 32.** O mesmo arruamento é a principal ligação pedonal às praias (**Almada**)

Muito embora pontualmente se verifique o cuidado de aplicação de materiais diferentes, o peão continua a ser obrigado, naturalmente, a circular no passeio existente e bem definido para o efeito. Com as intervenções apresentadas ressalta a importância de adequar o conceito de utilização mista a cada local específico e que é possível implementar soluções de qualidade de modo a valorizar a rua e o ambiente obtendo-se em simultâneo a segurança pedonal (dispensando a sinalização adicional).

A intervenção em cada local específico deve resultar da conjugação de variados fatores, designadamente o carácter intimista ou personalizado do bairro, a arborização, o favorecimento da segurança pedonal versus intensidade de tráfego, a escolha dos materiais, conferindo uma expressão urbana qualificada em função da utilização do espaço público pelas pessoas. Estas soluções serão em parte retomadas nos casos de estudo e intervenção que a seguir se apresentam.

## 5.2. Casos de estudo e intervenção

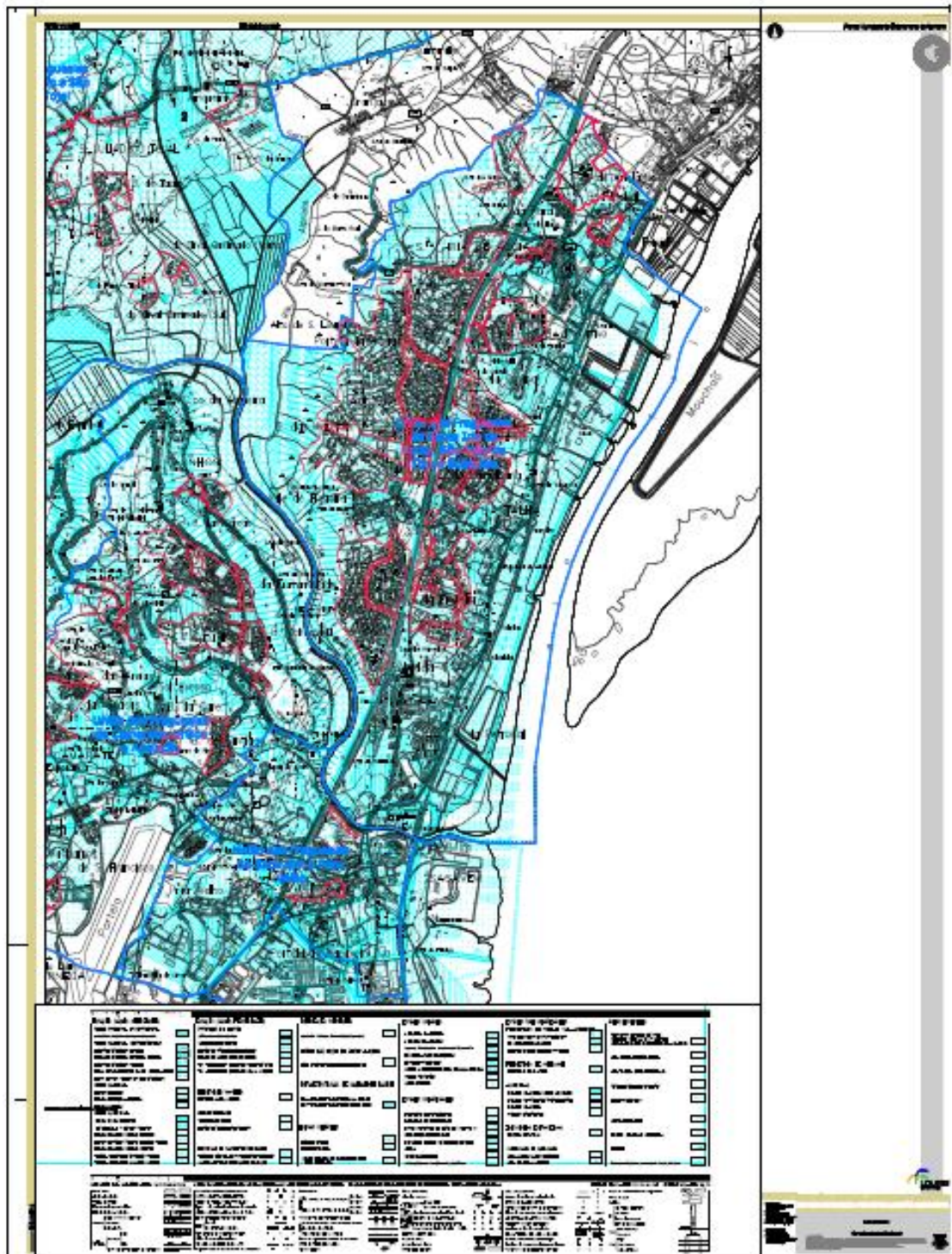
Entende-se pertinente associar a estimulante diversidade de soluções que nos apresenta Baptista Coelho<sup>131</sup> constatando,

“as evidentes vantagens físicas e sociais da pequena dimensão e da máxima integração das intervenções. Do conjunto destacam-se importantes temas de projeto e obra que importam aprofundar, nomeadamente a adequação aos velhos e novos modos de vida e à aliança entre o habitar e a regeneração urbana. Estes temas permitem considerar aspetos do fazer que nos orientam para um sentido global da promoção residencial capaz de gerar uma cidade mais

<sup>131</sup> BAPTISTA, António Coelho (julho 2009): “*Entre Casa e Cidade, a Humanização do Habitar*”; In: Opúsculo 18, *Pequenas Construções literárias sobre Arquitetura*, Porto, Dafne Editora.

amigável e humanizada. Esses aspetos têm muito a ver com a existência de um bom projeto de arquitetura, condição do fazer que é sempre difícil de caracterizar, mas que é fundamental, e sugerem linhas a privilegiar na conceção de novas intervenções habitacionais”.

Apresentam-se a seguir quatro casos de estudo implicando ações diferentes ao nível da qualificação. Definem-se também as intenções de intervenção assim como a justificação das mesmas evocando situações diferentes de modo a constituírem referências a aplicar em outros bairros com problemas similares ou despoletar ideias. Complementa-se esta apresentação com as Fichas de Caracterização em Anexo 2 tendo em vista a intervir, sendo cada uma acompanhada do respetivo extrato da planta de loteamento onde se insere. Para melhor referência apresenta-se previamente a planta de ordenamento do Plano Diretor Municipal que corresponde a extrato da Zona Oriental de Loures com demarcação das AUGI e delimitação dos espaços onde se inserem os Casos de Estudo.



Planta n.º 8:  
 Esta planta<sup>132</sup> com data muito aproximada da Planta n.º 4 (ortofoto) foi atualizada em 2011. Em Anexo 1 poderá observar-se na mesma planta à escala 1/25.000 a sobreposição com a planta de ordenamento do PDM eficaz; as delimitações das zonas a recuperar e a legalizar; a marcação das áreas de reconversão relativamente às quais se destacam as AUGI onde se inserem os casos de estudo que a seguir se apresentam.

<sup>132</sup> Peça gráfica disponibilizada pela DPMOTRU-CM Loures alterada pelo autor, referenciada no Capítulo 3

### 5.3. Intervenções nos Bairros Areola, Primavera, Alto da Casa Branca, Forninhos

Os locais de estudo foram selecionados tendo como objetivo virem a constituir exemplos singulares de intervenção. Ao nível local, uma intervenção com o cariz pretendido não passará despercebida e constitui também um modelo de intervenção que pode ser repetido. São locais facilmente identificados no território que podem ser evocados como uma boa prática e referenciados à totalidade da zona oriental do Concelho. Os bairros de Areola e Alto da Casa Branca apresentam ainda a vantagem neste contexto de se localizarem junto a eixos viários de grande circulação, muito embora os moradores na zona oriental tenham a perceção imediata das intervenções que se processam no seu território.

As áreas inserem-se nas seguintes freguesias: Santa Iria de Azóia; S. João da Talha (antes da unificação de freguesias):

Figura n.º 5  
Sta. Iria de Azóia

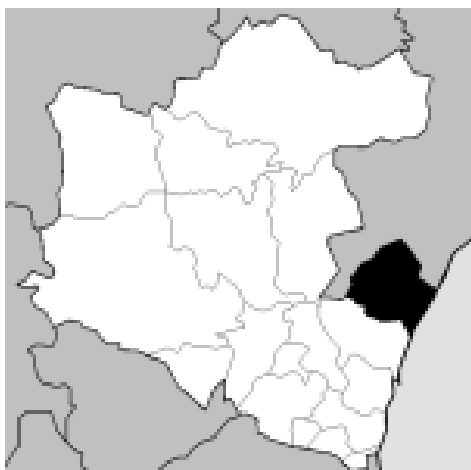
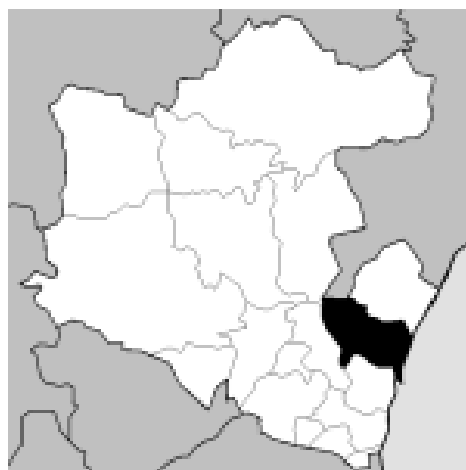


Figura n.º 6  
S. João da Talha



Fonte (28.07.2014-10:14): <https://pt.wikipedia.org/wiki>

#### *Nota Histórica*

Os bairros mencionados encontram-se inseridos atualmente na União de freguesias de Santa Iria de Azóia; S. João da Talha e Bobadela após unificação de freguesias concretizada pela Lei n.º 11-A/2013 de 28 de janeiro. Veja-se a imagem n.º 3 no Capítulo 3.

Santa Iria de Azóia "(...) fez parte do concelho de Alverca até à sua extinção em 1855, tendo então passado para o de Vila Franca de Xira. Em 1886, com a criação do concelho de Loures, ficou nele integrado, facto que causou inúmeras disputas territoriais entre Loures e Vila Franca. De 1895 a 1939, teve anexa a freguesia de São João da Talha (que então integrava a atual Bobadela e que devido ao seu elevado crescimento demográfico e económico tornou-se freguesia autónoma em 1989), e incluiu ainda, até 13 de Abril de 1916, o território da atual Póvoa de Santa Iria, que nessa altura se autonomizou. Até esta data era

uma extensíssima freguesia, com cerca de 20 km<sup>2</sup>. As disputas em torno do território cessaram apenas em 8 de Novembro de 1926, quando o governo da ditadura militar decidiu pela manutenção de Santa Iria no concelho de Loures, e a transferência da Póvoa de Santa Iria para Vila Franca, através do decreto n.º 12614. Santa Iria de Azóia foi elevada a vila em 1 de Fevereiro de 1988, através da lei n.º 22/88, de 1 de Fevereiro<sup>133</sup>.

É de referir ainda que S. João da Talha foi até ao século XIV parte integrante da freguesia de Sacavém<sup>133</sup>.

### *Metodologia*

Não obstante as análises apresentadas no Capítulo IV que revelam uma abordagem teórica ao método de intervenção, verifica-se contudo, a montante, uma forte influência prática ou operativa que constituem a motivação deste estudo e que resulta da experiência profissional adquirida. O contacto direto com os moradores nem sempre se verificou ao longo desta experiência mas fundamentalmente a partir de realização de vistorias no âmbito de emissão dos alvarás de autorização administrativa de utilização. Esta ação despoletou uma maior acessibilidade aos moradores a um contacto direto não só no local como também através de inúmeras reuniões em dia de atendimento municipal ou pelo telefone a qualquer hora. Esta comunicação é profícua também relativamente aos projetistas e responsáveis pelas legalizações das construções que não dispensam na generalidade de uma reunião prévia antes de instrução de um novo processo.

Não é possível quantificar ao longo de um ano o número de contactos estabelecidos verbalmente com os moradores em cada um dos bairros designados no Quadro I do Capítulo IV, poderá no entanto afirmar-se que o número de informações escritas emitidas excluindo atas de reuniões atinge 500 por ano e o número de vistorias aos locais se situa entre 15 e 20 no mesmo período relativamente a cada bairro apresentado em estudo, revelando o Bairro de Areola um maior número de contactos e vistorias notando-se que os seus moradores assim como os representantes da Comissão de Moradores são os mais recetivos a uma intervenção ou à inovação.

Para cada um dos casos procede-se à descrição do bairro e da intervenção proposta. Em anexo apresentam-se as Fichas de Caracterização.

### *Tipo de propostas*

As propostas que se apresentam podem ser generalizadas a várias AUGI, destacando-se as intervenções ao nível: de pavimentação de arruamentos; da permuta de

<sup>133</sup> Fonte: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Santa\\_Iria\\_de\\_Azoia](http://pt.wikipedia.org/wiki/Santa_Iria_de_Azoia) (Consultado a 24.07.2014; 18:30).

lotes ou reversão de lotes sem função exequível para utilização pública; da alteração da perceção da leitura e fruição do espaço público, articulando por exemplo uma Praça com lote para equipamento; dos condicionamentos à circulação automóvel em favor da circulação pedonal; da regeneração de parcelas destinadas a equipamento.

### 5.3.1. BAIRRO AREOLA



**Fot. 33 e 34.** Necessidade urgente de qualificação do arruamento principal, como também nos acessos aos arruamentos secundários.



**Fot. 35 e 36.** Os arruamentos secundários carecem de sinalização de trânsito adequada. A intervenção neste bairro pode ter como referência a solução apresentada nas imagens n.º 8 a n.º 15.

#### *Nota Histórica*

Interessante o artigo de Luís Garcia publicado no Jornal de Notícias de 25.07.2010 que, com a voz dos moradores, reflete não só a origem do bairro como também as esperanças e objetivos de uma população:

“O Bairro da Areola, em Loures, já não é clandestino. Os moradores da urbanização, onde vivem 79 famílias, receberam o alvará de loteamento em clima de festa. No entanto, para que todas as habitações possam ser legalizadas, terá de haver demolições.

Febras, croquetes, sobremesas e cerveja fizeram parte da festa que os moradores do Bairro da Areola, em Santa Iria de Azóia, fizeram para receber das mãos do presidente da Câmara de Loures, Carlos Teixeira, o documento que lhes permite dizer que já vivem numa urbanização legal.

João Luz, 64 anos, foi um dos primeiros habitantes do bairro, já lá vão mais de 40 anos. “Era um terreno agrícola e foi sendo construído pouco a pouco, conforme as pessoas podiam”, recorda.

Como consequência da construção desorganizada, o bairro ficou com carências como a falta de espaço para construir passeios na maioria das ruas. A reconversão da urbanização também foi dificultada pelo facto de se tratar de um núcleo antigo e consolidado, bem diferente dos bairros vizinhos.

Depois da obtenção do alvará de loteamento, cada morador deverá agora legalizar a sua habitação e nem tudo será pacífico. Segundo o presidente da Comissão de Moradores do Bairro da Areola, Luís Boavida, algumas das construções mais antigas terão de sofrer alterações na sua estrutura por estarem atualmente “fora dos mínimos legais aceitáveis”.

Convencer alguns habitantes da inevitabilidade destas obras foi uma das maiores dificuldades encontradas pela atual comissão de moradores, que pegou no dossiê da legalização há dois anos. “Isto demora muito tempo, é um processo muito complicado e é preciso não desmotivar”, diz Luís Boavida, satisfeito pela obtenção do alvará.

João Luz também era ontem um homem feliz. “Quero dar o primeiro andar ao meu filho e agora já posso porque está tudo legal”, explicava o morador. “E também é mais fácil vender as casas porque quem quiser comprar já pode pedir empréstimo.”

Em breve, João Luz e os vizinhos poderão ter outra surpresa agradável. Se Carlos Teixeira cumprir a promessa que deixou ontem, a Câmara de Loures começará a construir, até ao fim do ano, um passeio na estrada principal do bairro, colmatando uma necessidade sentida pelos moradores, muitos deles idosos, que correm perigo de ser atropelados numa artéria muito movimentada.

Com uma área total de 23 mil metros quadrados, o Bairro da Areola é constituído por 73 lotes e 79 habitações. Com a legalização da urbanização, passam a 14 as Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) da freguesia de Santa Iria de Azóia com alvará de loteamento emitido. Ao todo, existem no município de Loures 117 AUGI, das quais 55 já têm alvará, correspondendo a um universo de 7279 casas”.

### *Parâmetros Urbanísticos*

Alvará: n.º 03/2010

Área de intervenção: 23.028,213 m<sup>2</sup>

Número total de Lotes: 73

Número total de fogos: 79

Densidade Habitacional: 34 f/ha

Área de equipamentos de utilização coletiva: 205 m<sup>2</sup>

A principal intervenção constitui essencialmente na construção de um passeio previsto no âmbito do processo de loteamento e que ainda não foi concretizado ao longo do arruamento principal. Essa intervenção está prevista executar este ano com a colaboração entre a Câmara Municipal fornecendo máquinas; mão-de-obra; apoio técnico, e a Junta de Freguesia fornecendo materiais. Muito embora este passeio se encontre previsto no loteamento como referido, nada é definido quanto ao seu material tendo sido sugerido em reunião informal no local a aplicação de pavimento em “pavê” em vez do vidraço em calcário considerando:

- não existir continuidade que seja bem definida com pavimentos em calcário existentes;
- baixo custo deste material;
- manutenção menos onerosa e mais fácil;
- prevendo a continuidade com os pavimentos a criar nos arruamentos interiores do loteamento.

O novo material terá continuidade com os arruamentos interiores que deverão ter sentido único de trânsito, à entrada, de circulação permitindo que a circulação automóvel seja visualmente e fisicamente mais condicionada em detrimento da circulação pedonal.

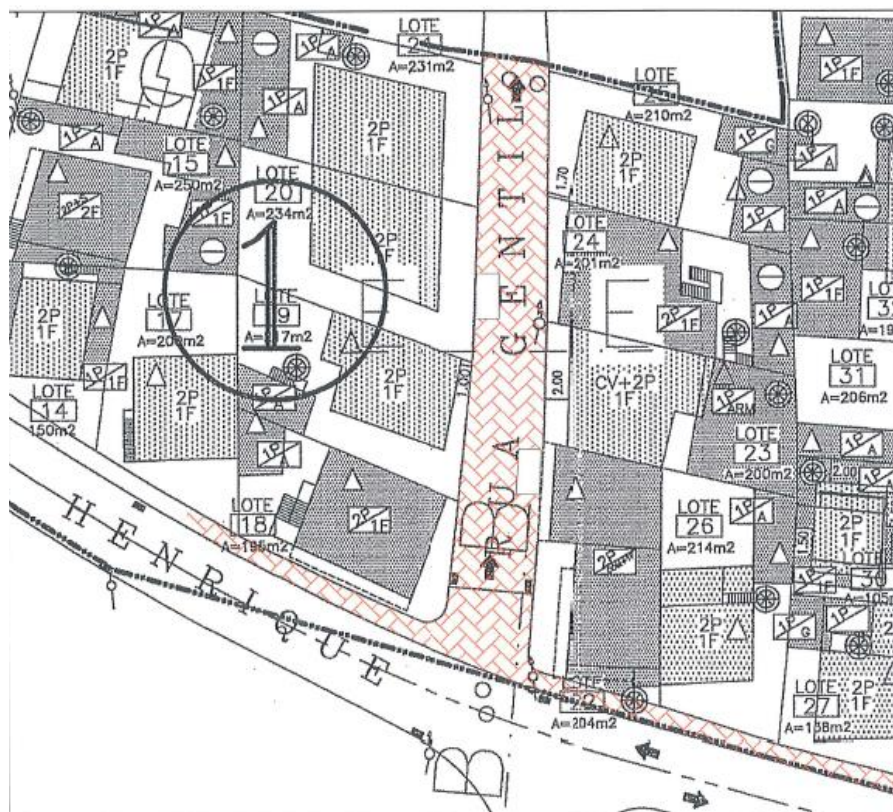
Apresenta-se em seguida um esboço da proposta de projeto de intervenção a prever para o Bairro da Aréola. As plantas que a seguir se apresentam com o n.º 6 e n.º 7 são referentes à intervenção global em passeios e arruamentos observando-se a continuidade do passeio do arruamento principal para os arruamentos interiores.

As plantas a seguir apresentadas foram obtidas no DPGU/SRU com adaptação do autor. As Fichas de Caracterização encontram-se no Anexo 2 e foram adaptadas pelo autor. Acompanha cada Ficha de Caracterização uma cópia da planta síntese do Bairro.

Planta n.º 9



Planta n.º 10



### 5.3.2. BAIRRO PRIMAVERA



**Fot. 37.** É característica geral de todos os loteamentos em AUGI apresentarem os passeios inacabados defronte de lotes ainda sem construção.



**Fot. 38 e 39.** O Bairro primavera apresenta construções de várias expressões estéticas de várias épocas.

#### *Nota Histórica*

O Bairro da Primavera insere-se em Santa Iria de Azóia, partilhando os seus moradores das expectativas e objetivos de ver concretizado o seu plano de reconversão à semelhança do Bairro de Areola com o qual é confinante. O processo de reconversão é moroso verificando-se a instrução do processo n.º 6079 de loteamento em 1990 e com o processo antecedente n.º 46147/RC em 1986 em nome da Comissão de Moradores.

*Parâmetros Urbanísticos*

Alvará: n.º 02/2002

Área de intervenção: 134.462,93 m<sup>2</sup>

Número total de Lotes: 246

Número total de fogos: 248

Densidade Habitacional: 18,4 f/ha

Área de equipamentos de utilização coletiva: 14.334,40 m<sup>2</sup>

Este loteamento apresenta uma característica de exceção de qualidade que não está a ser aproveitada: a existência de um percurso pedonal que, ainda que seja lateral ou tardo de lotes, define um percurso associado a uma parcela livre/abandonada destinada a equipamento. Essa parcela tem de acordo com a planta de síntese do loteamento a área de 5.731,36 m<sup>2</sup>. E mesmo que não seja exequível hoje a instalação de equipamento ou outro fim, poderá ter uma intervenção de arranjos exteriores, com construção ou não, de modo a constituir um local de fruição e lazer ou de passeio, potenciando a sua utilização ciclável ou pedonal, associado a um percurso que se articula com muitos lotes destinados a habitação que representam 248 fogos previstos no loteamento.

Pela sua dimensão e localização, esta área é atrativa aos moradores de outros bairros próximos, podendo congrega várias funções e atividades afetas ao lazer e desporto urbano tornando-se num lugar central criando percursos. Apresenta-se em seguida um esboço da proposta de projeto de intervenção a prever para o Bairro da Primavera.

Sabendo que, a planta que a seguir se apresenta com o n.º 8 é referente à intervenção na área pré-definida para equipamento recuperando o percurso existente com a sua ligação aos lotes envolventes e associando-o à “praça” em questão, sendo esta imagem inédita numa AUGI em que a génese do loteamento ou o plano de reconversão significa algo mais para além da simples divisão em lotes. A planta referida complementa-se com cópia da planta de síntese em Anexo.

A planta a seguir apresentada foi obtida no DPGU/SRU com adaptação do autor. As Fichas de Caracterização encontram-se no Anexo 2 e foram adaptadas pelo autor. Acompanha cada Ficha de Caracterização uma cópia da planta de síntese do Bairro.

Planta n.º 11



### 5.3.3. BAIRRO DO ALTO DA CASA BRANCA



**Fot. 40 e 41.** O Bairro do Alto da Casa Branca revela um ambiente urbano diferente dos outros. Com menor número de habitantes e o cuidado dos moradores em manter, através da Comissão de moradores e Junta de Freguesia, os espaços públicos bem tratados. Aqui tem mais sentido a aplicação do termo “Bairro” do que “Loteamento”.

#### *Nota Histórica*

O Bairro do Alto da Casa Branca insere-se em S. João da Talha, partilhando os seus moradores das expectativas e objetivos de ver concretizado o seu plano de reconversão. O processo de reconversão decorreu através do processo n.º 44674/RC instruído em 1990.

*Parâmetros Urbanísticos*

Alvará: n.º 06/2001

Área de intervenção: 46.000 m<sup>2</sup>

Número total de Lotes: 96

Número total de fogos: 114

Densidade Habitacional: 25 f/ha

Área de equipamentos de utilização coletiva (4 parcelas): 5.660,00 m<sup>2</sup>

O Bairro do Alto da Casa Branca apresenta 4 razões de intervenção tendo para isso sido contactada a Associação de moradores do bairro existindo troca mútua de sugestões:

- a) Permuta entre a Parcela C para equipamento e o lote 42 afeto a habitação. O lote 42 não é facilmente acessível a uma utilização para equipamento apresentando cotas próximas dos 4 m relativamente à cota do arruamento; a instalação de um parque infantil revelou-se infrutífera e desnecessária encontrando-se ao abandono. Foi recentemente efetuado aterro, verificando-se no entanto que o lote não é utilizado.
- b) A permuta entre lotes identificados na alínea anterior virá a permitir uma relação direta entre o lote a criar para equipamento e a Praça. Com nova pavimentação do arruamento entre a Praça e o lote em causa, a Praça deixará de ser uma ilha e articular-se-á com o novo lote, condicionando a circulação automóvel e a uma utilização mais segura.
- c) Por sugestão de um dos membros da presidência da Associação foi referida a necessidade de aproveitamento da parcela B destinada a Equipamento e Zonas Verdes através de arranjos exteriores.
- d) Eliminação de pequena parcela D de equipamento com 110,50 m<sup>2</sup>, desvitalizada. Sendo que esta área foi criada para receber um poste de eletricidade de média tensão que não se encontra ativo. Este enclave não terá um futuro exequível com a função definida, existindo o interesse manifestado da parte dos proprietários dos lotes confinantes que a área em causa fosse integrada nos seus lotes. No entanto, verificou-se que a avultada taxa de compensação relativa à área de equipamento em défice prevista para o loteamento, não permitirá a alteração desejada. Deste modo se revela que a legislação aplicável a este tipo de situações, associada a ausência de norma que permita em alguns casos proceder à reversão ou à reversibilidade do lote em causa sem penalização não infere a flexibilidade desejada para esta situação específica.

Ao contrário de outros bairros, o Alto da casa Branca é na generalidade bem tratado e limpo fazendo alertar para importância da existência de uma Associação de moradores com funções de unificação dos moradores e dos seus interesses para a manutenção e requalificação conjunta do bairro, mesmo que a Comissão de moradores venha a ser extinta.

Apresenta-se em seguida um esboço da proposta de projeto de intervenção, incidindo esta fundamentalmente nas situações mencionadas nas alíneas a) e b) a prever para o Bairro do Alto da Casa Branca. A planta que a seguir se apresenta é sequente de permuta entre dois lotes unificando o espaço de equipamento e jardim ao quarteirão habitacional com a transformação do arruamento com utilização mista pedonal e automóvel.

A planta a seguir apresentada foi obtida no DPGU/SRU com adaptação do autor. As Fichas de Caracterização encontram-se no Anexo 2 e foram adaptadas pelo autor. Acompanha cada Ficha de Caracterização uma cópia da planta de síntese do Bairro.

Planta n.º 12



## 5.3.4. BAIRRO DOS FORNINHOS:



**Fot. 42 e 43.** Bairro dos Forninhos apresenta as deficiências comuns de degradação dos pavimentos dos arruamentos.

#### *Nota Histórica*

O Bairro dos Forninhos insere-se em Santa Iria de Azóia. O processo de reconversão não obstante a data da sua instrução em 2003 através do processo n.º 43932/L de loteamento, foi relativamente rápido face à data da emissão do alvará em 2005 não obstante a afetação a servidões administrativas de tutela, designadamente da Agência Portuguesa do Ambiente considerando a existência de curso de água que afeta o loteamento.

#### *Parâmetros Urbanísticos*

Alvará: n.º 06/2005

Área de intervenção: 40.960,00 m<sup>2</sup>

Número total de Lotes: 73

Número total de fogos: 92

Densidade Habitacional: 22,4 f/ha

Área de equipamentos de utilização coletiva (3 parcelas): 4.391,90 m<sup>2</sup>

Podemos observar nos bairros de génese ilegal com todo o contexto que envolve a sua origem, cultura e apropriação dos lugares que o espaço à inovação é limitado, principalmente a que envolve uma intervenção no espaço particular, como se as “esferas pessoais de distância percetiva” a que se refere Hall<sup>134</sup> se transfigurassem para os limites do espaço físico envolvente.

<sup>134</sup> HALL, Edward (1986): “*A Dimensão Oculta*”, Lisboa, Ed. Relógio D’Água

No bairro dos Forninhos, como outros, encontramos materializado em vários exemplos em muitas construções, fortemente delimitadas por muros preferencialmente altos; pequenos vãos; grande aproximação da construção aos limites da propriedade; desrespeito ou incumprimento do limite de propriedade existindo frequente intenção de dotar o lote de mais 0,20 m ou 0,30 m a mais; fraca relação interior-exterior das habitações; excesso de área de construção; ocupação excessiva dos logradouros; deformação do espaço público nos acessos privilegiando o interior do lote; assim como desconformidades para além da tolerância e exceções ao cumprimento do Regulamento Geral das Edificações Urbanas (RGEU)<sup>135</sup>.

Esta atitude define uma cultura do bairro ilegal, mais do que as relações de boa vizinhança que poderiam presidir em meios urbanos ao nível do bairro ou da rua. No entanto, através da participação, o caso de estudo a seguir apresentado poderá constituir a diferença necessária que contraria esta tendência, constituindo o bairro dos Forninhos quase uma provocação.

Dos muitos processos de legalização de edifícios foi manifestado sob proposta direta verbal, o interesse ao recuo de muros frontais alargando o passeio ou associado a nova pavimentação. Com o esclarecimento que a eliminação de muros não coloca em causa o direito de propriedade os moradores manifestam o seu interesse pela proposta remetendo no entanto para terceiros a inviabilidade da intervenção, sendo esta resposta comum à mesma pergunta formalizada a um morador do bairro de Areola.

Neste sentido, podendo ser considerado à primeira vista utópico sugerir a supressão completa de muros frontais com a via pública, espera-se que uma intervenção neste bairro ou outro com características idênticas poderá constituir exemplo para futuras propostas.

Este arruamento foi escolhido porque das visitas efetuadas ao local foram observadas pessoas na via pública acompanhando crianças, evidenciando a utilização comum do espaço público e permanência no exterior, apresentando este arruamento cotas sem desníveis significativos. O seu perfil permite também uma boa articulação entre espaços mistos pedonais e de circulação automóvel condicionada e a criação de mobiliário urbano.

---

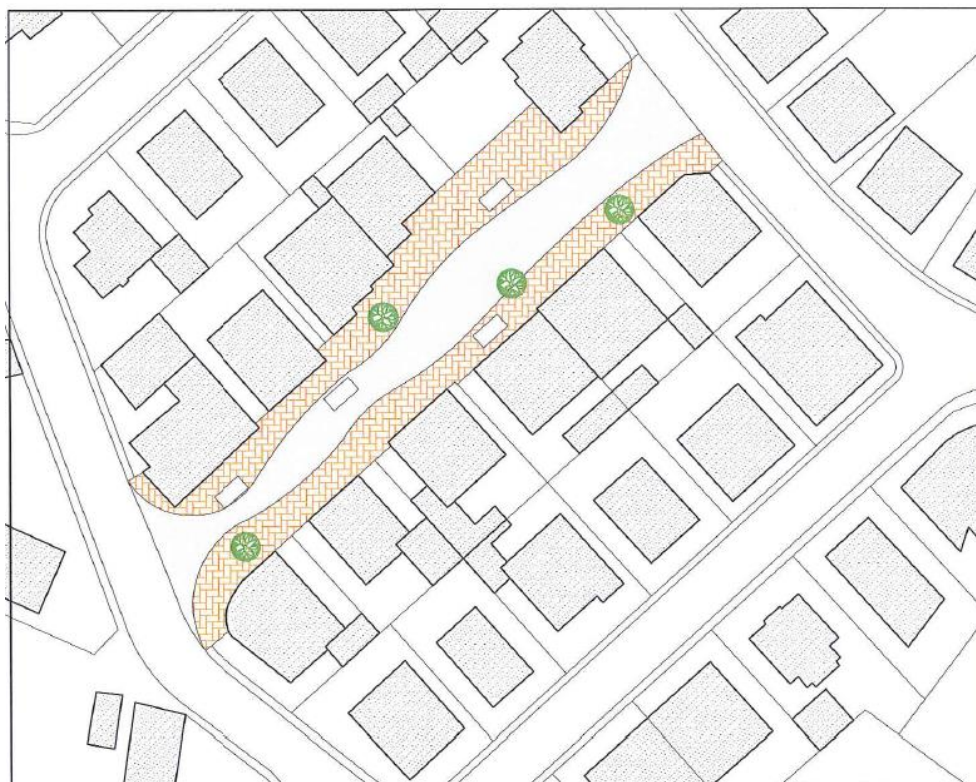
<sup>135</sup> Tolerâncias e exceções ao RGEU: Port.ª n.º 398/72; D.L. n.º 804/76; D.L. n.º 43/82; Port.ª n.º 243/84; D.L. n.º 50/2008.

Esta é uma proposta que se considerou isolada abrangendo apenas uma rua face ao seu carácter experimental, unificando e reforçando as relações humanas existentes nesta rua. O exemplo criado poderá ser referência futura a moradores de outros bairros.

Apresenta-se em seguida um esboço da proposta de projeto de intervenção a prever para o Bairro dos Forninhos. A planta que a seguir se apresenta com o n.º 10 é sequente à transformação do arruamento com utilização mista pedonal e automóvel.

A planta a seguir apresentada foi obtida no DPGU/SRU com adaptação do autor. As Fichas de Caracterização encontram-se no Anexo 2 e foram adaptadas pelo autor. Acompanha cada Ficha de Caracterização uma cópia da planta de síntese do Bairro.

Planta n.º 13



### 5.3. Reflexões Finais:

O início do processo de intervenção, através de casos de estudo específicos partiu do conhecimento do local e dos moradores dos bairros estudados. Em muitos bairros de génese ilegal observam-se ambientes potencialmente íntimos, como é exemplo o largo do bairro do Alto da Casa Branca ou a rua no bairro da Areola ou os Forninhos. Nos casos de estudo apresentados, propôs-se o reforço destes ambientes de forma a criar a vivência ou

vitalidade, referidas por António Baptista Coelho no ponto 1.7 do Capítulo I, assim como a humanizar o espaço público, e a vivência no exterior das casas e com os vizinhos. As referências diretas às casas e fachadas existentes e a proporção da rua mantêm-se.

Propõe-se também potenciar a utilização de novos espaços verdes como proposto para o Alto da Casa Branca ou arborização como se pretende para os Forninhos. A este propósito apresenta-se um extrato do referido autor<sup>136</sup> em que cita Benévolo e Albretch [2004; pp.10-13]:

“Um habitar humanizado refere-se a esta dupla escala doméstica e pública e pode definir-se como sendo aquele cujas características residências e urbanas não são massificadas, monótonas, segregadas social e fisicamente, nem ambientalmente frias, visualmente agressivas, com excesso de presença rodoviária ou com ausência ou com ausência de espaços verdes urbanos. Salienta-se, ainda, que uma solução residencial caracterizadamente humanizada é muito mais que uma dimensão quantificável, constitui-se como uma forma de comunicação e de sociabilização onde se desenvolvem dimensões metafísicas. É um lugar com um carácter especial que vai para além da «simples» identificação com o respetivo sítio/solução e que nos possa vir até marcar, positivamente, na nossa forma de habitar, conviver e viver a cidade; um lugar com potencial para dialogar com o nosso ser mais genuíno, um lugar que seja como um suplemento de alma. Afinal a qualidade do habitar não se trata apenas com números ou receitas a repetir, nem as soluções modelos estão associadas a uma qualquer satisfação garantida”.

“O fazer da cidade e da casa do Homem liga-se essencialmente, a aspetos qualitativos, «os desafios a enfrentar no mundo de hoje não dizem apenas respeito às quantidades e aos números, mas também, - e sobretudo – à complexidade e subtileza»<sup>137</sup>. “O objetivo urgente é fazer uma cidade bem desenhada, que seja claramente amigável e, portanto, humanizada. Uma cidade de que nos orgulhemos pela sua valia cultural, mas também onde aconteçam coisas”.

“Uma cidade culta e mais amiga depende de soluções integradas que maximizem as vantagens de dois mundos: o urbano e o doméstico, o exterior e o interior. Depende de vizinhanças que conjuguem as nossas casas com os cenários vivos da nossa cidade e com a paisagem, através de soluções específicas e adaptáveis a diversos hábitos, bem identificáveis e envolventes”

“A importância deste sentido amplo de habitar é determinante quando as pessoas têm com condições socioculturais e económicas deficientes, permitindo-lhes integrarem-se numa vida urbana intensa e contínua (...) aprofundando os valores de proximidade”.

<sup>136</sup> BAPTISTA, António Coelho (julho 2009): “*Entre Casa e Cidade, a Humanização do Habitar*”; In: Opúsculo 18 (artigo) *Pequenas Construções literárias sobre Arquitetura*, Porto, Dafne Editora.

<sup>137</sup> Referência de António Baptista Coelho a ALBRETCH, Benno “*As Origens da Arquitetura*” de Leonardo Benévolo e, Lisboa, Edições 70, 2004 (1ª ed. 2002).

Humanizando e vitalizando a rua ou o espaço público tornando-o num espaço que convida à permanência, mesmo sem grandes atividades, contribui-se para revalorizar a identidade dos lugares, da rua, ou do largo, e para fortalecer as relações de vizinhança. No caso da Areola a intenção de criação de passeio no arruamento principal foi despoletada pelos moradores desde o início do processo de reconversão, mostrando-se recetivas a repavimentação dos arruamentos interiores.

O início do processo de qualificação começa com o lema anteriormente referido: Ir ao Local. As intervenções propostas constituem situações específicas relativas a cada loteamento pretendendo atingir necessidades ou reparações particulares. Estes exemplos práticos visam contribuir para a regeneração e melhoria da qualidade urbana e das relações sociais dos seus habitantes.

No Bairro de Areola ou nos Forninhos a repavimentação dos arruamentos encontra-se associada a maior participação das pessoas ou a uma melhor relação de vizinhança, potenciando uma proteção conjunta ou entreadjudada reforçando a segurança.

A requalificação urbana ganha em ser pensada aquando da conceção do loteamento, tal como parece ter acontecido no Bairro da Primavera, o que permite que o custo da operação seja inferior, mas requer a elaboração de um plano de intervenção e de gestão económica das intervenções simultânea com o projeto de reconversão.

A elaboração pelas câmaras municipais de um plano de requalificação ou regeneração no momento das delimitações das AUGI (indicadas no extrato da planta n.º 6 de ordenamento do plano diretor municipal que se encontra também em anexo) pode permitir economizar recursos. A legislação em vigor torna impossível a reconversão de espaços ou lotes que se mostrem desadequados para a utilização que lhes foi atribuída gerando-se espaços ou lotes vazios sem função. A reflexão sobre esta prática e a sua monitorização permite o seu melhoramento progressivo.

Não obstante a gênese similar destes aglomerados habitacionais escolhidos como exemplos o estudo mostra que potenciar ou valorizar as potencialidades específicas de cada lugar e humanizando o Espaço Público, permite que com o tempo deixem de ser meros loteamentos e se tornem Bairros com características próprias e relações de vizinhança específicas.

## CONCLUSÃO

Por influência dos lugares onde vivi e conheci, o território em estudo aparecia-me estranho e complicado: pela imagem, pela forma, pela orientação, pela distribuição no espaço a retalho. Muito embora conheça o território há muito tempo esta investigação foi motivada por um forte interesse associado à minha atividade profissional no Setor de Reconversão Urbanística da Câmara Municipal de Loures. Com a realização de vistorias comecei a falar com os moradores e a conhecer uma realidade que me escapava. Não se tratava agora só de aprofundar o meu conhecimento sobre a génese das áreas urbanas de génese ilegal, como também contribuir de forma construtiva para melhorar a qualidade ambiental urbana e em sequência a qualidade das relações sociais dos seus habitantes.

Foi necessário compreender previamente a origem do fenómeno ilegal e as razões porque o nosso país deixou de fazer planeamento a partir da segunda metade do século XX não obstante a quantidade de regulamentação e legislação existente. Com esta carência e falta de suporte para o desenvolvimento de ordenamento, a origem das AUGI é uma consequência. Encontra-se assim gravado na forma urbana do território estudado - com graves efeitos a nível ambiental e social - um ordenamento incipiente sem planeamento enquanto consequência das políticas e legislação produzida ao longo do tempo descritas na génese das AUGI deste estudo e com o apoio gráfico que descreve a evolução da construção na Zona Oriental do Concelho de Loures tendo como referência a E.N. 10.

Verificou-se que esta carência de planeamento é global e deve despoletar uma evolução cognitiva ou uma maior maturidade para projetar objetivos de forma organizada a longo prazo.

Apercebi-me de uma realidade complexa. Os estudos sobre o urbanismo são cada vez mais especializados. Neste sentido os autores apresentados no primeiro capítulo proporcionaram-me uma reflexão sobre o território e a sociedade em várias vertentes que se completam: Jacobs relativamente à formulação de critérios práticos e objetivos; Ascher definindo novos princípios para um novo urbanismo libertando-se de modelos antigos que não se coadunam com as múltiplas complexidades das cidades atuais; Bourdain justificando

o abandono do urbanismo liberal e defendendo a coesão social; Latour propondo uma visão em rede dos fenómenos sociais no universo das associações; Boaventura Sousa Santos defendendo uma justiça social global que requer a construção de um pensamento “pós-abissal” e de uma “ecologia de saberes” e António Baptista Coelho com o seu lema da humanização do espaço público.

Os autores contribuíram para o meu conhecimento, mas sobretudo despertaram o interesse para a qualificação urbana não só como ação humanitária no território, como também de relevante importância a nível do ambiente e a nível social no desenvolvimento de boas relações de proximidade entre os seus habitantes.

Houve a necessidade de referir os constrangimentos existentes antes e após o processo de reconversão como forma de conhecer as limitações para poder ultrapassá-las, através de levantamento de casos reais que justificassem uma evolução construtiva das ações de qualificação que urge implementar no território. Neste contexto, constatou-se que a qualificação técnica das equipas contratadas pelas Comissões ou Associações de moradores para a elaboração dos planos de reconversão comprometem uma eficiente gestão urbana, e, nem sempre, refletem socialmente as necessidades dos moradores.

Os casos de estudo apresentados refletem a generalidade dos loteamentos existentes pós reconversão e foram escolhidos como exemplo de intervenções visíveis e que podem ser facilmente apreendidas como exemplos no espaço urbano, estando certo que após a sua execução irão despertar o interesse dos habitantes de outros bairros. Ao bairro de Areola foi reconhecida a sua exequibilidade pela Equipa Multidisciplinar AUGI; o bairro da Primavera tem uma área considerável de espaço livre que potencia muitos recursos; o bairro do Alto da Casa Branca apresenta receptividade dos moradores na qualificação da praça associando-a a um novo equipamento e resolvendo situações pontuais de espaços residuais existentes; no bairro dos Forninhos procurou-se uma nova intervenção que colide com a cultura existente e com pouca receptividade à inovação sendo por isso de difícil execução. Constitui no entanto uma primeira reflexão a desenvolver para um redesenho urbano a implementar no futuro.

Ultrapassada a fase emergente de dotar o território de infraestruturas básicas, e a retração demográfica apresentada no terceiro capítulo, existe agora a possibilidade de intervir através da qualificação. A estratégia aqui seguida inicia-se por conhecer o local e criar mecanismos de intervenção relacionando agentes locais numa nova orgânica de gestão organizacional específica aproveitando financiamentos exteriores comunitários e outros, que torne mais fácil as intervenções de qualificação.

Neste estudo que se pretende operativo, pode constatar que algumas propostas apresentadas são prática comum em outros municípios, constituindo este trabalho mais um contributo para a sua replicação e o implemento de iniciativas análogas, designadamente no Concelho de Loures. E se bem que o território merecesse uma intervenção mais profunda resolvendo problemas estruturais de ordenamento, encontra-se na qualificação urbana um modo célere de intervenção que se poderá associar ao processo de reconversão.

O objetivo de criar um manual prático de intervenção inicialmente previsto não foi conseguido, no entanto entendem-se criadas bases para discussão e elaboração de uma nova estratégia apoiando ou refutando referências nesta dissertação mas de modo a conseguir o objetivo principal: a qualificação do espaço público urbano com uma atenção particular para as Áreas Urbanas de Géneses Ilegal.



Fot. 44-45. INTERVIR



Fot. 46-47. QUALIFICAR (exemplos de relações de boa vizinhança)

Número de palavras: 35.893 (Descontando Índices, Resumo; Caixas de Texto; Bibliografia; Glossário; Anexos)



## BIBLIOGRAFIA:

ABREU, João C. Oliveira; ALEXANDRINO, José (2011) “Os instrumentos urbanísticos e jurídicos de reconversão previstos na Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro”, in *Áreas Urbanas de Génese Ilegal. Projetos para a legalização de um sonho, Actas da Conferência, 13 e 14 de Março de 2009*, Cascais, Câmara Municipal de Cascais, Departamento de Requalificação Urbana [pp.77-88].

AD URBEM: Encontro: *Os Dez Anos da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo*, Promovido por Associação para o Desenvolvimento do Direito do Urbanismo e da Construção, (LNEC, 12 Dez. 2008).

ALBRETCH, Benno: *As Origens da Arquitetura de Leonardo Benévolo e*, Lisboa, Edições 70, 2004 (1ª ed. 2002).

ASCHER, François (2012): *Novos princípios do urbanismo, seguido de Novos compromissos urbanos*, com prefácio de Nuno Portas, Lisboa, 3ªed. Livros Horizonte

ASCHER, François (2001): *Les nouveaux principes de l'urbanisme. La fin des villes n'est pas à l'ordre du jour*, Paris, Éditions de l'Aube. In: Texto traduzido em 2003 por Isabel Raposo, para apresentação ao 5º ano (2003/ 04; projeto IV); Lisboa, UTL, Faculdade de Arquitetura.

BACHELARD, Gaston: *A Poética do Espaço*.

In: <http://pt.scribd.com/doc/57089481/BACHELARD-Gaston-A-Poetica-Do-Espaco>

BAPTISTA, António Coelho (julho 2009): *Entre Casa e Cidade, a Humanização do Habitar*; In: Opúsculo 18, *Pequenas Construções literárias sobre Arquitetura*, Porto, Dafne Editora.

BAPTISTA, António Coelho (27.06.2006): “*Cadernos de Edifícios n.º 4*”; Lisboa, LNEC.

In: [http://infohabitar.blogspot.pt/2006\\_06\\_01\\_archive.html](http://infohabitar.blogspot.pt/2006_06_01_archive.html)

BOURDAIN, Alain (março 2011): *O Urbanismo Depois da Crise*, Lisboa, Livros Horizonte.

BRANDÃO, Pedro (2002): *O Chão da Cidade: guia de avaliação do design do espaço público*. Lisboa, Centro Português do Design.

BUSQUETS, J. (1999): *La urbanización Marginal*, Barcelona, Edicions UPC.

CALVINO, Italo (1990): *As Cidades Invisíveis*, Lisboa, Ed. Teorema.

CANAL, Nathalia Urbano: “*Entre figurações e associações. As sociologias de Norbert Elias e Bruno Latour*”. Artigo publicado em DOI: 10.4025/actascihumansoc.v33i2.11771.

In: <http://periodicos.uem.br/ojs/index.php/ActaSciHumanSocSci/article/view/11771> - [pp.139-148].

CASTELLS, Manuel (1981): *Crisis Urbana y Cambio Social*, Espanha Editorial Sec.XXI.

CASTRO, Javier Fernandez (coord.) (2010); Barrio 31, Carlos Mugica: *Possibilidades y limites del proyecto urbano en contextos de pobreza*. Buenos Aires, Instituto de la Espacialidad Humana.

CONFERÊNCIA, Actas (13 a 14 de Março, 2009): *Áreas Urbanas de Génese Ilegal, projetos para a legalização de um sonho*, Câmara Municipal de Cascais, Departamento de Requalificação Urbana, Peres-Soctip – Indústrias Gráficas, SA.

DESROCHES, Patrícia (2010): "*Le cerveau décide-t-il de mes actions?*", *EspacesTemps.net*, Books, 28.09.2011.

In: <http://www.espacestemp.net/en/articles/le-cerveau-decide-t-il-de-mes-actions-en/> (Consultado a 09.07.2014; 17:37).

FERNANDES, José Manuel (1991): *L'Architecture – Synthèses de la Culture Portugaise*, Comissariado para a Europália; Lisboa, Imprensa Nacional – Casa da Moeda.

FERRÃO, João (2011): *O Ordenamento do Território Como Política Pública*, Fundação Calouste Gulbenkian, Lisboa, Gráfica Rainho e Neves Lda.

FERREIRA, Maria Fernanda Dias (2010): Tese, "*Procura de Metodologia Municipal para a Reabilitação de Espaços Urbanos*", Universidade de Aveiro, Secção Autónoma Ciências Sociais, Políticas e Jurídicas.

GALIMBERTI, Deborah (2014): "*Des variétés de régulation de la ville compétitive*", *Espaces Temps.net*, Peer review, 01.07.2013

in: <http://www.espacestemp.net/en/articles/des-varietes-de-regulation-de-la-ville-competitive-3/> (Consultado a 09.07.2014; 16:40).

HALL, Edward (1986): *A Dimensão Oculta*, Lisboa, Ed. Relógio D'Água

HAMBLIN, Henry Thomas (1923): *Dynamic Thought*.

In: [http://limitlesslvx.com/library/dynamic\\_thought\\_henry\\_thomas\\_hamblin.pdf](http://limitlesslvx.com/library/dynamic_thought_henry_thomas_hamblin.pdf)

HARVEY, David (2008): "*The Right to the City*", *New Left Review*, 53, (versão portuguesa: *Direito à cidade*. In: [www.deriva.com.br](http://www.deriva.com.br)) [pp. 23-40].

JACOBS, Jane: *Morte e vida de grandes cidades*, Coleção mundo da arte. Consultado a 04.11.2014. In: [http://api.ning.com/files/7wvclISkUquIdUOM\\*BFPaGtIfz1qacvDPb3qQuPoIPZTe47AbQWzagdaeVoODRRWN\\*G8DJTQ4e6Qd9teq3dolyLr8F--hOuz/MorteeVidadeGrandesCidades.pdf](http://api.ning.com/files/7wvclISkUquIdUOM*BFPaGtIfz1qacvDPb3qQuPoIPZTe47AbQWzagdaeVoODRRWN*G8DJTQ4e6Qd9teq3dolyLr8F--hOuz/MorteeVidadeGrandesCidades.pdf)

JEANNEROD, Marc (2009): *Le Cerveau Volontaire*, Paris, Odile Jacobs.

KANT, Immanuel (2005): *Resposta a pergunta: Que é esclarecimento?* Textos Seletos. (Tradução: Floriano de Sousa Fernandes). Petrópolis, 3 ed. Editora Vozes.

LATOUR, Bruno (1994): *Jamais fomos modernos: ensaio de Antropologia simétrica*. Rio de Janeiro, In: <http://sociologiassociaativa.wordpress.com/2011/03/24/jamais-fomos-modernos-latour-1994-1991/>

LAMAS, José M.R.G. (1993): *Morfologia Urbana e Desenho da Cidade*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica.

LEFEBVRE, H. (1968), *Le droit à la ville*; Paris, Anthropos.

LEFEBVRE, Henry (2008): *O Direito à Cidade*, S. Paulo, Brasil, Ed. Centauro Editora (5.ª ed.2011).

LOBO, M. Costa; PARDAL, Sidónio; CORREIA, V. D. Paulo (1993): *Normas Urbanísticas Volume III*, Lisboa, Direção Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano (UTL/DGOTDU).

LOBO, M. Costa; PARDAL, Sidónio; CORREIA, V. D. Paulo (2000): *Normas Urbanísticas Volume IV*, Lisboa, Direção Geral do Ordenamento do Território e do Desenvolvimento Urbano, UTL 2000 / Apoio DGOTDU.

MAGISTRETTI, Pierre et ANSERMET, François (2009/10): *Neurosciences et psychanalyse*, Paris, Odile Jacobs.

MONTANER, Josep Maria (2007): *Arquitectura e Crítica*, Barcelona, Editorial Gustavo Gili, SL.

NELLO, Oriol (2008): *Contra la Segregación Urbana y por la Cohesión Social: La lei de barrios de Cataluña*. Lisboa, Cidades Comunidades e Território, ISCTE.  
In: [http://www.donostia.org/info/juventud/educacion\\_congresos.nsf/voWebContenidosIdMicro/8D44F6E5B6E8E1F3C1257221003CACAA/\\$file/PONENCIA%20ORIOL%20NE.LO.pdf](http://www.donostia.org/info/juventud/educacion_congresos.nsf/voWebContenidosIdMicro/8D44F6E5B6E8E1F3C1257221003CACAA/$file/PONENCIA%20ORIOL%20NE.LO.pdf)

NEVES, Madalena (2010): Tese de mestrado, *O Papel da Estrutura Ecológica nos Tecidos Urbanos Especialmente Fragmentados, o estudo do caso de Loures na área metropolitana de Lisboa*; Universidade de Lisboa.

NUNES, João Pedro Silva (Março, 2011): *Florestas de Betão Armado – Os Grandes Conjuntos Residenciais e a Constituição da Metrópole de Lisboa (1955-2005)*, Fundação Calouste Gulbenkian e Fundação Para a Ciência e Tecnologia, Lisboa,

PARDAL, Sidónio (2011): “*Loteamentos ilegais: transformação do espaço rural em torno da Grande Lisboa: causas, evolução do fenómeno e legado na paisagem*”. In: *Áreas Urbanas de Génese Ilegal. Projetos para a legalização de um sonho, Actas da Conferência, 13 e 14 de Março de 2009*, Cascais, Câmara Municipal de Cascais, Departamento de Requalificação Urbana. [pp.30-47].

PURCELL, Mark (2002): “*Excavating Lefebvre: The right to the city and its urban politics of the Inhabitant*”, *GeoJournal* 58, [pp.99–108];  
In: <http://faculty.washington.edu/mpurcell/geojournal.pdf>

RAPOSO, Isabel (2012): “*Bairros de génese ilegal: metamorfoses dos modelos de intervenção*”. In M. Mendes; C. Ferreira ; J. L. Crespo ; Teresa, Sá (coord.), *A Cidade Entre Bairros*, Lisboa, Caleidoscópio [pp.107-109].

RAPOSO, I; CAROLINO, J.; CRESPO, J. L.; JORGE, S; PESTANA, J. (2012) “*Os instrumentos urbanísticos como arena social e a perceção do direito à cidade: A regeneração urbana da Vertente Sul de Odivelas*”, In *Actas do VII Congresso Português de Sociologia*: Porto: Faculdade de Psicologia e Ciências da Educação, Universidade do Porto, 19 a 22 de Junho. In: [http://www.aps.pt/vii\\_congresso/?area=016&tipo=atas3&pchave=Arena+social](http://www.aps.pt/vii_congresso/?area=016&tipo=atas3&pchave=Arena+social)

RAPOSO, Isabel; VALENTE, Ana (2011) “*Diálogo social ou dever de reconversão? As áreas urbanas de génese ilegal (AUGI) na Área Metropolitana de Lisboa*”, in G. Allegretti, J. A. Bandeirinha e G. Moniz (org) *Debate Social e construção do território*, Revista Crítica de Ciências Sociais, In: <http://rccs.revues.org/4480>

RAPOSO, Isabel; ROLO, Helena (2011) “*As AUGI na Área Metropolitana de Lisboa: Enquadramento, Modelos Territoriais, Opções Estratégicas de Futuro*”, in *Áreas Urbanas de Génese Ilegal, projectos para a legalização de um sonho, Actas da Conferência, 13 e 14 de Março de 2009*, Câmara Municipal de Cascais, Cascais, [pp.131-145].

RAPOSO, Isabel (2010) “*Reconversão de Territórios de Génese Ilegal na Grande Área Metropolitana de Lisboa (GAML)*” in L. Bógus, S. Pasternak e I. Raposo (org) *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Brasil-Portugal*, Editora da PUC-SP, São Paulo, [pp. 81-122].

REDDMANN, Mathias: “*Entrevista por William Davis*”, âmbito da 3<sup>a</sup> Conferência Anual do Centro Internacional de Pesquisa Energética em Cork City (Irlanda);  
In: <http://eu-smartcities.eu/content/reddmann-%E2%80%9Csmart-cities%E2%80%99-projects-often-deliver-good-results-they-get-stuck-when-it-comes> (consultado a 25.09.2014, 16:36)

RIES, Eric (2012): *Lean Startup*, Carcavelos, Prime Books Lda.

SANTOS, Boaventura de Sousa (Outubro 2007): “*Para além do Pensamento Abissal - Das linhas globais a uma ecologia de saberes*”; *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 78, [pp.3-46]

VIEIRA, Padre António (2000): *Sermões*; Fonte digital (Maio 2008): Ministério da Cultura Fundação Biblioteca Nacional, Departamento Nacional do Livro; [www.bn.br](http://www.bn.br) [<http://www.bn.br/bibvirtual/acervo/>] RocketEditionTM eBooksBrasil.com (consulta a 23.09.2014).  
In: <http://www.usp.br/cje/anexos/pierre/padreantoniov.pdf>

WILDE, Oscar (2001): *De Profundis*, Phoenix, General Edition, eBook Vertion, Phoenix-Library.org

**Abreviaturas e Acrónimos:**

|         |   |
|---------|---|
| AML     | Área Metropolitana de Lisboa  |
| AUGI    | Áreas Urbanas de Génese Ilegal  |
| ARU     | Área de Reabilitação Urbana   |
| CAC     | Comissão de Administração Conjunta  |
| CCDR    | Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional                                |
| CCR     | Comissão de Coordenação Regional  |
| CGD     | Caixa Geral de Depósitos  |
| CM      | Câmara Municipal  |
| DGOTDU  | Direcção-Geral do Ordenamento do Território de Desenvolvimento Urbano             |
| DPGU    | Departamento de Planeamento e Gestão Urbanística                                  |
| DPMOTRU | Divisão de Planeamento Municipal, Ordenamento do Território e Reabilitação Urbana |
| EDEC    | Esquema de Desenvolvimento do Espaço Comunitário                                  |
| EMAUGI  | Equipa Multidisciplinar das Áreas Urbanas de Génese Ilegal                        |
| E.N.10  | Estrada Nacional 10   |
| FEI     | Fundo Europeu de Investimento   |
| FEEI    | Fundos Europeus Estruturais e de Investimento                                     |
| FFH     | Fundo de Fomento de Habitação   |
| FSE     | Fundo Social Europeu  |
| GESTUAL | Grupo de Estudos Socioterritoriais, Urbanos e Ação Local                          |
| IGAPHE  | Instituto de Gestão e Alienação do Património Habitacional do Estado              |
| IHRU    | Instituto da Habitação e Reabilitação Urbana                                      |
| LBOT    | Lei de Bases do Ordenamento do Território   |
| OCDE    | Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico                           |
| PER     | Plano Especial de Realojamento  |
| PGU     | Plano Geral de Urbanização  |
| PDM     | Plano Diretor Municipal   |
| PMOT    | Plano Municipal de Ordenamento do Território                                      |
| PM      | Planos Municipais   |
| PP      | Plano de Pormenor   |
| PROT    | Plano Regional de Ordenamento do Território                                       |
| PROTAML | Plano Regional de Ordenamento do Território da AML                                |
| PU      | Plano de Urbanização  |
| QREN    | Quadro de Referência Estratégico Nacional   |
| RJIGT   | Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial                            |
| RAN     | Reserva Agrícola Nacional   |
| REN     | Rede Ecológica Nacional   |

|        |   |
|--------|---|
| RGEU   | Regulamento Geral das Edificações Urbanas               |
| RJUE   | Regime Jurídico da Urbanização e da Edificação          |
| RMAUGI | Regulamento Municipal para a Reversão das AUGI (Loures) |
| RMEU   | Regulamento Municipal da Edificação e Urbanização       |
| SWOT   | Strengths – Weaknesses – Opportunities - Threats        |

**Índice de Figuras:**

|  |    |
|--|----|
| N.º 1. Área Metropolitana de Lisboa                          | 45 |
| N.º 2. Concelho de Loures                                    | 46 |
| N.º 3. Zona oriental de Loures                               | 46 |
| N.º 4. Densidade populacional no concelho de Loures          | 47 |
| N.º 5. Antiga delimitação da Freguesia de Sta. Iria de Azóia | 99 |
| N.º 6. Antiga delimitação da Freguesia de S. João da Talha   | 99 |

**Índice Fotografias:**

|   |       |
|---|-------|
| N.º 1. Capa: Exemplos singulares de Qualificação urbana           |       |
| N.º 2. Bairro dos Forninhos, Sta. Iria de Azoia                   | 71    |
| N.º 3. Bairro de Maroitas e Cachoeiras, S. João da Talha          | 71    |
| N.º 4 e 5. Bairro de Troia, Sta. Iria de Azoia                    | 73    |
| N.º 6. Bairro da Primavera, Sta. Iria de Azoia                    | 73    |
| N.º 7 e 8. Bairro de Areola, Sta. Iria de Azoia                   | 74    |
| N.º 9 e 10. Bairro da Primavera, Sta. Iria de Azoia               | 74    |
| N.º 11. Rua Manuel Francisco Soromenho, Loures                    | 88    |
| N.º 12 a 14. Rua Barbosa de Resende, Loures                       | 88    |
| N.º 15 e 16. Bairro da Junqueira (AUGI), S. Julião do Tojal       | 89    |
| N.º 17 e 18. S. Pedro do Estoril                                  | 89    |
| N.º 19 a 24. S. Pedro do Estoril                                  | 92/93 |
| N.º 25 e 26. Bairro da Peça e Serrado Grande, S. Domingos de Rana | 93/94 |
| N.º 27 a 32 S. João da Caparica                                   | 95/96 |
| N.º 33 a 36. Bairro de Areola, Sta. Iria de Azoia                 | 101   |
| N.º 37 a 39. Bairro da Primavera, Sta. Iria de Azoia              | 105   |
| N.º 40 e 41. Bairro do Alto da Casa Branca, S. João da Talha      | 107   |
| N.º 42 e 43. Bairro dos Forninhos, Sta. Iria de Azoia             | 110   |
| N.º 44 a 47. Intervir / Qualificar                                | 117   |

**Índice de Quadros:**

|                                      |    |
|--------------------------------------|----|
| I - Quadro de Alvarás em AUGI        | 72 |
| II - Iniciativa à Regeneração Urbana | 78 |

**Índice de Gráficos:**

|   |    |
|---|----|
| N.º 1. Taxa de variação populacional no concelho de Loures              | 47 |
| N.º 2. Envelhecimento da população no concelho de Loures                | 48 |
| N.º 3. Número de construções no concelho de Loures / data de construção | 50 |

**Índice de Plantas:**

|  |     |
|--|-----|
| N.º 1. Concelho de Loures ao longo da E.N.10 – 1950  | 55  |
| N.º 2. Concelho de Loures ao longo da E.N.10 – 1956  | 55  |
| N.º 3. Concelho de Loures ao longo da E.N.10 – 1977  | 57  |
| N.º 4. Ortofoto/delimitação/AUGI, concelho de Loures – 2012                                | 58  |
| N.º 5. Ordenamento do PDM (versão online)  | 60  |
| N.º 6. Esquema de intervenção futura (S. Pedro do Estoril).                                | 90  |
| N.º 7. Pormenor Tipo de Repavimentação<br>(Rua Afonso de Albuquerque, S. Pedro do Estoril) | 91  |
| N.º 8. Ordenamento do PDM com delimitação de AUGI – 2011                                   | 98  |
| N.º 9 e 10. Caso de Estudo, Intervenção no Bairro de Areola                                | 104 |
| N.º 11. Caso de Estudo, Intervenção no Bairro da Primavera                                 | 107 |
| N.º 12. Caso de Estudo, Intervenção no Bairro do Alto da Casa Branca                       | 109 |
| N.º 13. Caso de Estudo, Intervenção no Bairro dos Forninhos                                | 113 |



**U LISBOA**

UNIVERSIDADE  
DE LISBOA



FACULDADE DE ARQUITETURA DA UNIVERSIDADE DE LISBOA

DISSERTAÇÃO

**QUALIFICAÇÃO DE ÁREAS URBANAS DE GÉNESE ILEGAL  
O CASO DA ZONA ORIENTAL DO CONCELHO DE LOURES**

Gastão Rogério Grave Rodrigues, Arquiteto

Dissertação para obtenção do Grau de Mestre em Arquitetura  
Especialização em Urbanismo

Orientadora Científica: Doutora Arq.<sup>a</sup> Isabel Simões Raposo  
Professora Associada da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa

JÚRI:

Presidente: Professor Doutor Pedro George  
Arguente: Professor Doutor António Baptista Coelho

**ANEXOS 1 e 2**

Lisboa, FA-UL, Novembro de 2014



## Índice de Anexos:

|   |           |
|---|-----------|
| <b>ANEXO 1</b>  | <b>5</b>  |
| <b>Anexo de Plantas:</b>                                    |           |
| <b>Índice de Plantas:</b>                                   |           |
| N.º 1. Concelho de Loures ao longo da E.N.10 – 1950         | 7         |
| N.º 2. Concelho de Loures ao longo da E.N.10 – 1956         | 9         |
| N.º 3. Concelho de Loures ao longo da E.N.10 – 1977         | 11        |
| N.º 4. Ortofoto/delimitação/AUGI, concelho de Loures – 2012 | 13        |
| N.º 8. Ordenamento do PDM com delimitação de AUGI – 2011    | 15        |
| <br>  |           |
| <b>ANEXO 2</b>  | <b>17</b> |
| Fichas de Caracterização                                    |           |
| Bairro de Areola  | 19        |
| Bairro de Primavera   | 25        |
| Bairro do Alto da Casa Branca                               | 31        |
| Bairro de Forninhos   | 37        |



## **ANEXO 1**

### Plantas

Planta n.º 1:

Poderá observar-se a sul o bairro de Moscavide em 1950. E a norte para além de Vila Franca.

Observe-se a zona de expansão prevista para Moscavide e a coloração amarela das zonas residenciais projetadas. Veja-se também as zonas residenciais existentes com marcação pontual no território.



Planta n.º 2:

Poderá observar-se ao longo da E.N.10 que as zonas de expansão existentes em 1950 uniram-se linearmente ao longo deste eixo em 1956



Planta n.º 3:

Esta Carta data de 1977 com base em plantas parciais à escala 1:2000, sendo a sua montagem executada em 1992. Poderá observar-se ainda o desenvolvimento linear ao longo da E.N.10, mas com grande expressão de construção dispersa.



Planta n.º 4:

Ortofoto obtida em 2012, observe-se ao longo da E.N.10 o alargamento das zonas de expansão, colmatando-se e distribuindo-se com a limitação apenas à topografia e cursos de água. Verifica-se em 2014 a existência de 2.000 fogos em locais de duvidosa segurança geotécnica insuscetíveis de reconversão.

Poderá observar-se também a delimitação das zonas a recuperar e a legalizar, assim como a marcação das áreas de reconversão relativamente às quais se destacam as AUGI onde se inserem os casos de estudo.



Planta n.º 8:

Esta Planta com data muito aproximada da anterior n.º 4 (ortofoto) foi atualizada em 2011.

Poderá observar-se a sobreposição com a planta de ordenamento do PDM eficaz e as delimitações das zonas a recuperar e a legalizar, assim como a marcação das áreas de reconversão relativamente às quais se destacam as AUGI.





## **ANEXO 2**

### Fichas de Caracterização

