

Encontro: AUGI, que futuro? | Sesimbra 6-7/12/2007

Actualidade do fenómeno clandestino na GAML

Helena Rodero Rolo (Arquitecta)

Enquadramento

O clandestino tem sofrido constantes modificações. A última grande transformação foi na sequência da publicação do Regime Excepcional para a Reconversão (Lei 91/95 de 2 de Setembro). Este cenário trouxe novos conceitos, metodologias e técnicas de intervenção.

Ao longo da última década, graças ao novo diploma, muito se evoluiu nesta matéria apesar de não haver uma quantificação do seu sucesso e da sua continuidade estar posta em causa no que se refere à resolução das áreas ainda por reconverter. Dois factos são incontornáveis: a permanência do objecto que lhe deu origem, já que, cerca de 15% das áreas delimitadas permanece por reconverter, e a fraca motivação e ausência de meios para resolver o que falta.

Assim, no caminho ainda a percorrer deverá apostar-se noutro tipo de entendimento e metodologias. Urge por isso desenvolver novas soluções nesta frente, que poderá passar pelo reforço do papel dos municípios como interveniente activo na reconversão, não esquecendo a importância do conhecimento profundo sobre a realidade das AUGI e a sua constante actualização.

Em 2005, a lei excepcional contava já com 10 anos de vigência, não havendo até à data um conhecimento rigoroso da sua eficácia de modo a contribuir para a definição de uma próxima etapa do processo de reconversão que se adivinha difícil. Importava assim reunir um conjunto de informações fundamentais para o conhecimento profundo desta realidade dispersas pelos respectivos municípios, tomando como área de estudo em particular o território da Grande Área Metropolitana de Lisboa (GAML).

O trabalho de investigação iniciado em 2004 e finalizado em 2006 pretendeu assim atingir essencialmente dois objectivos: conhecer as AUGI da GAML do ponto de vista da sua quantidade e entender os processos e as políticas de reconversão municipal que as enquadram.

Estas directrizes pressupunham a reunião de uma quantidade de informação só disponível nos respectivos municípios pelo que se encetou uma tarefa, que se veio a revelar morosa e desgastante, traduzida na utilização dos dois principais meios utilizados para a recolha da informação necessária: Inquérito às AUGI e Entrevista.

Paralelamente à recolha da informação a completar os formulários, foi também reunida a informação gráfica referente aos polígonos e localização das AUGI. Este aspecto permitiu a georeferenciação da informação, através da construção de um projecto na área dos Sistemas de Informação Geográfica (SIG), utilizando um *software* de apoio – o GeoMedia¹.

O trabalho de Inquérito às AUGI, materializado através da distribuição de Formulários AUGI pelos vários municípios e da criação de uma base de dados georeferenciada que comportasse as informações recolhidas, foi assim um processo demorado.

Formulário (Inquérito às AUGI de 2004/2006) e exemplo de mapa temático em ambiente GeoMedia

Por se tratarem de dados com uma forte componente temporal - referenciados a 2005 – torna-se fundamental um trabalho de continuidade através da sua permanente actualização, com o contributo dos vários municípios envolvidos, sob pena de se tornar um instrumento obsoleto e desajustado. Neste sentido, encontra-se em fase inicial a colaboração com a Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa, através do CIAUD, no projecto “Reconversão e reinserção urbana de bairros de génese ilegal: avaliação socio-urbanística e soluções integradas de planeamento estratégico”,

¹ O GeoMedia é um *software* que permite a reunião de informações provenientes de formatos diferentes (mapas, bases de dados alfanuméricas, textos, ou imagens), num único ambiente, conjugando informação de natureza gráfica e alfanumérica. É uma ferramenta bastante útil na análise, gestão e criação de bases de dados e de informação georeferenciada.

Ponto da situação das AUGI na GAML

O processo de implementação da Lei implicou uma nova postura perante o fenómeno clandestino de todas as partes envolvidas: municípios, administração central e proprietários. Um dos primeiros passos impostos era o da identificação das potenciais áreas de génese ilegal no território de cada município.

A partir dos dados disponíveis relativos à delimitação inicial das AUGI, reunidos pela DGOTDU em 1996, comparados com o levantamento efectuado entre 2004 e 2006, conclui-se que houve de facto um acréscimo significativo de AUGI, quer em número de casos delimitados, quer em área afectada. Olhando para o resumo dos dados mais recentes, verifica-se um aumento do número de AUGI de 603, em 1996, para 1273. Este aspecto poderia ser justificado pelo grande dinamismo de anexação e desanexação de polígonos verificado no período que se seguiu à primeira delimitação, no entanto, tendo em conta a área afectada, pode constatar-se um aumento efectivo de 2845ha para 9090ha no total dos concelhos da GAML.

Relativamente aos fogos e à população presente em AUGI, apesar de não ser possível uma comparação directa uma vez que os dados obtidos não são suficientemente representativos, importa referir as diferenças entre os fogos e a população presente, contabilizados em 1996, e a situação estimada² de acordo com os dados obtidos no presente inquérito.

Os números apresentados no quadro seguinte permitem constatar a evolução e a real dimensão que as AUGI adquiriram na última década, representando cerca de 3,27% do território bruto da GAML e uma fatia ainda mais significativa das áreas urbanas e urbanizáveis dos respectivos concelhos, estimando-se que a sua total ocupação representará um universo de cerca de 1 milhão de habitantes.

Nos concelhos de Seixal ou Almada, a percentagem do território concelhio afectado ronda os 25%, atingindo, no caso de Odivelas, cerca de 20%, representando um terço da área incluída em perímetro urbano definido em PDM. Por outro lado, nos concelhos mais periféricos, a incidência das AUGI é manifestamente insignificante.

² Julga-se a estimativa de fogos/população um dado importante para a interpretação/conhecimento da real dimensão que estas áreas representarão num futuro próximo. Para tal foi considerada uma ocupação de baixa densidade equivalente a 40fogos/ha de área afectada pelos polígonos AUGI, enquanto que, no que se refere à população, foi tido em conta um universo de 3 habitantes por fogo estimado.

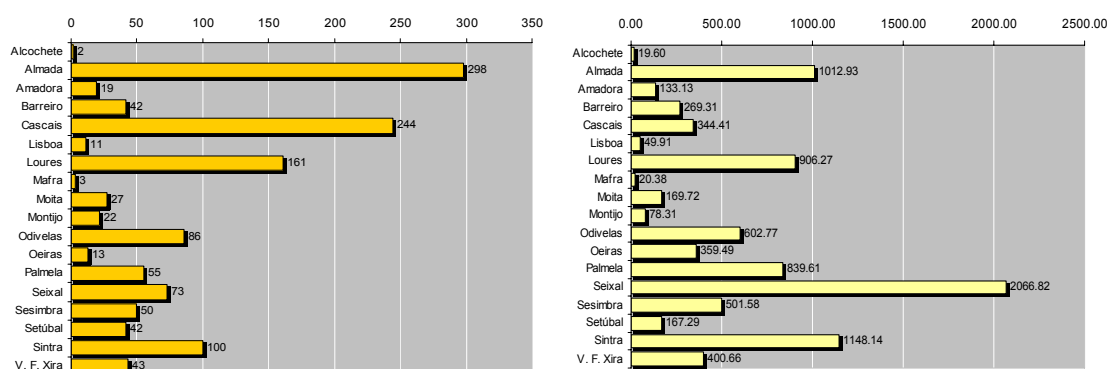
	CONCELHO	CONCELHO	CONCELHO	AUGI	AUGI	AUGI	AUGI	AUGI	AUGI
	Área km ² (INE 2004)	População residente (INE 2001)	Densidade populacional hab./km ² (INE 2004)	Área de polígonos (ha)	(nº de polígonos)	Área média de polígonos (ha)	(fogos estimados*)	(população estimada**)	(% território afectado)
Alcochete	128.40	13010	116.60	19.6	2	9,80	784	2352	0.15
Almada	70.20	160825	2355.60	1012.93	298	3,40	40517.2	121552	18.93
Amadora	23.80	175872	7411.20	133.13	19	7,01	5325.2	15976	7.62
Barreiro	31.80	79012	2486.40	269.31	42	6,41	10772.4	32317	8.78
Cascais	97.04	170683	1863.30	344.41	226	1,41	13776.4	41329	7.37
Lisboa	84.80	564657	6246.10	49.91	11	4,54	1996.4	5989	0.60
Loures	169.30	199059	1176.70	906.27	161	5,63	36250.8	108752	5.53
Mafra	291.70	54358	212.60	20.38	3	6,79	815.2	2446	0.07
Moita	55.30	67449	1270.80	169.72	27	6,29	6788.8	20366	3.20
Montijo	348.10	39168	116.30	78.31	22	3,56	3132.4	9397	0.32
Odivelas	26.40	133847	5464.70	602.77	86	7,01	24110.8	72332	23.63
Oeiras	45.70	162128	3683.30	359.49	13	27,65	14379.6	43139	5.63
Palmela	462.90	53353	125.80	839.61	55	15,27	33584.4	100753	2.06
Seixal	95.50	150271	1724.40	2066.82	73	28,31	82672.8	248018	22.86
Sesimbra	195.00	37567	225.90	501.58	50	10,03	20063.2	60190	1.57
Setúbal	171.90	113934	698.90	167.29	42	3,98	6691.6	20075	0.93
Sintra	319.20	363749	1282.80	1148.14	100	11,48	45925.6	137777	2.76
V.F.X	317.70	122908	419.40	400.66	43	9,32	16026.4	48079	1.32
GAML	2934.74	2661850	907.01	9090.33	1273	7,04	363613	1090839	3.27

* Estimativa baseada no critério de ocupação média de 40 fogos por hectare (baixa densidade), aplicado à área de polígonos AUGI.

** Estimativa baseada no critério de ocupação média de 3 habitantes por fogo estimado.

Resumo da situação dos concelhos da GAML relativamente à incidência das AUGI, 2005

Conforme já foi referido, ao aumento de número de AUGI verificado entre o levantamento efectuado pela DGOTDU em 1996 e os dados agora apresentados, correspondeu um aumento ainda mais significativo da área afectada.

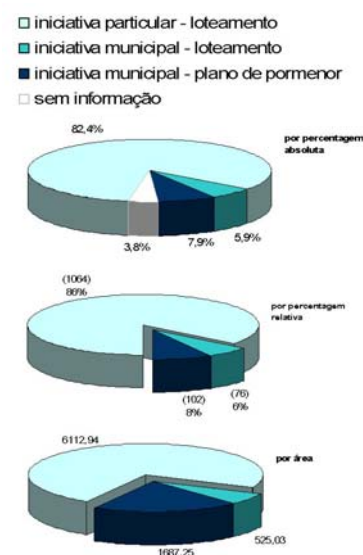


Número de AUGI identificadas (AUGI por concelho) e área afecta às AUGI identificadas (m² por concelho).

Olhando para os gráficos, apesar de não representar um peso significativo em termos de casos identificados, o concelho do Seixal é de longe o que apresenta uma maior área afectada. Pode ainda verificar-se a inversão deste fenómeno no concelho de Almada e especialmente de Cascais onde a área média de cada AUGI é bastante inferior à média da GAML – cerca de 7 hectares por AUGI.

Em termos absolutos podemos considerar que são os concelhos de Almada, Loures, Odivelas, Seixal e Sintra, os mais afectados pelo fenómeno de ocupação e construção clandestina no seu território, apesar de representarem formas e circunstâncias de ocupação diferentes. No concelho do Seixal, por exemplo, as AUGI representam, num universo estimado, de cerca de 80.000 fogos. Analisando as áreas afectadas pode verificar-se que o número de fogos identificados em 1996 é insignificante face à realidade estimada. Este aspecto demonstra que, principalmente na margem Sul, há ainda muito território parcelado ilegalmente e delimitado como AUGI por ocupar.

No que se refere ao processo de delimitação e às especificidades que cada município apresenta, podemos verificar que a grande maioria das AUGI, cerca de 86%, são actualmente consideradas pelos respectivos municípios como reconversão por iniciativa dos proprietários. Sobre este aspecto destaca-se ainda a situação da reconversão através da elaboração de Planos de Pormenor da responsabilidade municipal, cujos dados indicam que, apesar de



representarem uma percentagem residual no número de AUGI, assumem uma fatia importante da área afectada, dada a natureza e dimensão que estas situações apresentam normalmente.

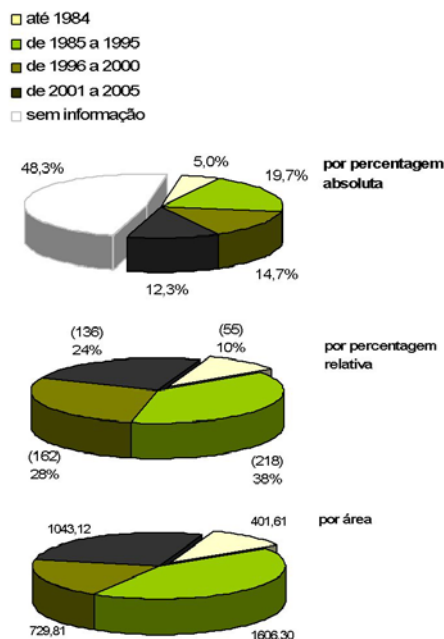
Sobre a data de delimitação, os dados obtidos permitem concluir que cerca de 80% das AUGI foram delimitadas na fase inicial, em 1996. As restantes situações referem-se a áreas redefinidas ou a novas delimitações. Os concelhos do Barreiro ou Loures apresentam alguma dinâmica em parte devido a reformulação de limites entre AUGI delimitadas. O caso de Lisboa apresenta uma situação peculiar de delimitação tardia.

Relativamente à data de início da Reconversão assiste-se a dois períodos distintos, antes e depois de 1995 (que se tentou reflectir nos períodos de abrangência da legenda do Gráfico). Assim, apesar da percentagem de AUGI sem informação ser significativa, aproximando-se muito dos 50%, conclui-se existir um equilíbrio relativo entre os processos em AUGI iniciados no período de vigência da Lei (52%) e os restantes (48%). Esta situação demonstra que muitos dos processos já em curso antes da entrada em vigor da Lei foram ainda assim delimitados na perspectiva de poderem vir a beneficiar das medidas específicas introduzidas pelo regime de excepção.

Quanto ao tipo de parcelamento ilegal, conclui-se que cerca de 70% das situações identificadas foram parceladas em avos, ou seja, estão em compropriedade, e 16% são situações mistas, resultantes das iniciativas individuais dos proprietários que ao longo dos anos tem conseguido registar parte dos terrenos.

Quanto à tipologia construtiva dominante, os dados levantados não revelam surpresas, apontando para uma predominância quase absoluta (97%) da ocupação por moradias.

No que se refere ao uso do solo previsto em PMOT, podemos verificar que a maioria dos municípios enquadrrou favoravelmente a ocupação clandestina tendo 88% dos casos sido considerados como áreas a recuperar. Excepção é feita aos concelhos de Seixal, Oeiras, ou Odivelas onde, mais uma vez, as realidades distintas reflectem entendimentos estratégicos diferentes. No caso do Seixal, a desconformidade é superior a 50% no entanto são situações relativas já que muitas das áreas encontram-se classificadas como áreas pré-urbanas não programadas para as quais o PDM define a obrigatoriedade de elaboração de Plano de Pormenor. No município de Odivelas verifica-se que estas áreas são muitas vezes abrangidas por condicionantes provocadas pelas condições de implantação no terreno, localizadas em zonas de declive acentuado e leitos de linhas de água.



A percentagem de ocupação em 1995 é bastante variada, no entanto verifica-se que as AUGI mais pequenas são mais ocupadas. Verifica-se também, apesar das ausências de peso como é o caso de Loures e Amadora, concelhos mais próximos de Lisboa, uma maior ocupação nos concelhos mais densamente povoados, na envolvente imediata a este principal pólo de atracção.

Sobre a população presente nas AUGI em 1995, apesar de só podermos considerar 50% da informação recolhida, destaca-se o concelho de Sintra, com cerca de 22500 residentes.



Variedade de ocupações e tipologias presentes nas AUGI.

Por outro lado, de acordo com a situação prevista para 2005, nomeadamente no que se refere ao número de fogos já aprovados, os dados recolhidos permitem concluir que é no concelho do Seixal que se concentrará grande parte da população a médio prazo, cerca de 30% do total das AUGI da GAML e 70% da população do concelho, seguindo-se o concelho de Loures, com 18% e Odivelas com cerca de 13% do total previsto.

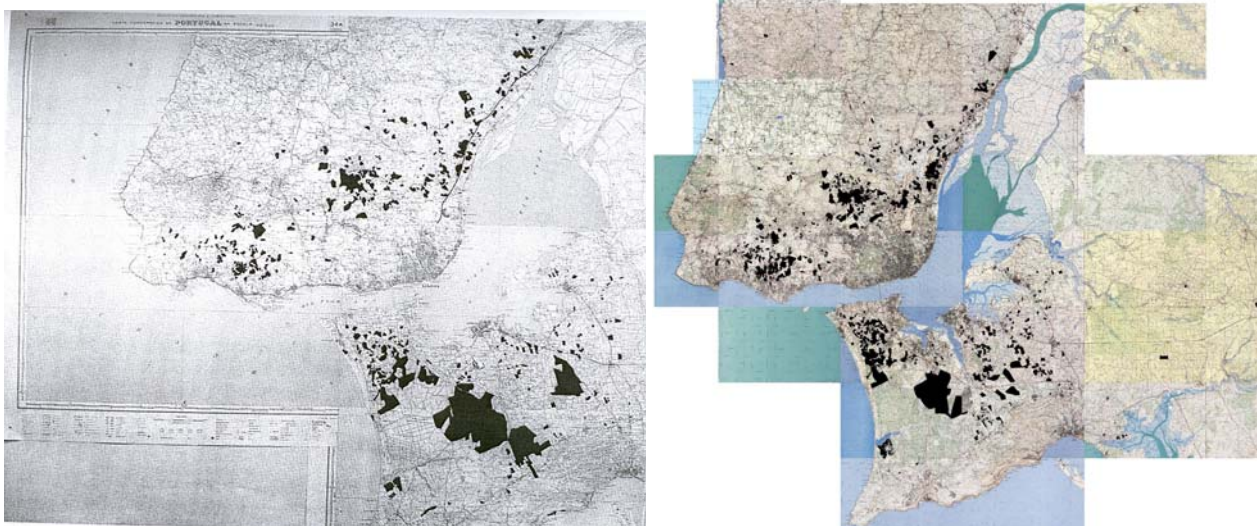
Relativamente à situação dos processos em AUGI, a maioria encontra-se em curso, quer seja na fase de projecto, que na fase de execução das obras de urbanização. Cerca de 27% já se encontram resolvidos e apenas 14% não iniciaram ainda os processos de reconversão.

Posto isto, pode concluir-se que, apesar das dificuldades verificadas, em matéria de reconversão de AUGI, o território da GAML sofreu uma evolução positiva ao longo dos 10 anos de vigência da Lei 91/95 de 2 de Setembro. Contabilizados os processos em curso, a maioria em situação efectiva

de reconversão, e as AUGI já regularizadas, verifica-se que subsistem apenas uma parcela relativamente pequena de situações ainda por resolver (cerca de 15% das AUGI identificadas). Nestes casos, há que conhecê-los, analisar os motivos da sua inactividade e, no futuro, encetar novas estratégias de incentivo à sua cabal reconversão.

Conforme se tem vindo a verificar ao longo do texto, ao nível dos vários concelhos a situação das AUGI é muito diversificada, quer em termos de incidência do fenómeno clandestino, quer em relação ao entendimento e às estratégias municipais de reconversão.

Enquanto que nuns concelhos a incidência das AUGI é muito baixa, outros são bastante afectados pelo parcelamento ilegal, representando, no caso de Almada por exemplo, cerca de 20% da totalidade do território concelhio, num total de quase 300 processos iniciados ou já concluídos. Muito ligadas à transacção de “lotes” destinados a 2ª residência, nomeadamente na zona da Aroeira, estas áreas estão já bastante ocupadas com construção, muitas delas utilizadas como habitação permanente devido à melhoria das infraestruturas e acessibilidades a Lisboa.



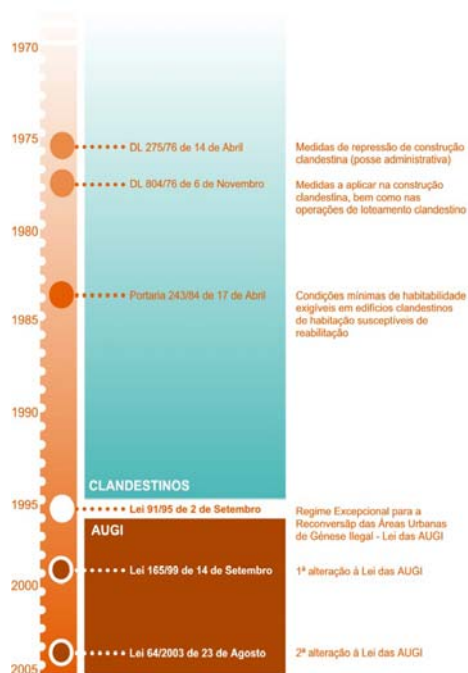
Levantamentos efectuados em 1984 (Conjuntos Habitacionais Clandestinos na Região de Lisboa) e em 2005

A prática de reconversão na AML

Desde cedo que os municípios se deparam com grandes dificuldades para fazer face ao problema dos loteamentos e construção clandestina, comprometidos que estavam entre o zelo pelo equilíbrio e a aplicação das políticas territoriais e as reivindicações das populações destes bairros.

As políticas de reconversão actuais são assim o resultado da prática e das experiências, mais ou menos bem sucedidas, de reconversão ao longo dos últimos 30 anos.

Neste aspecto, a produção legislativa teve sempre um papel reactivo, na tentativa de se travar no papel o que no terreno era difícil de impedir. Na prática, apesar das medidas instituídas poderem ter sido dirigidas para a resolução de muitas situações de parcelamento ilegal, os seus efeitos foram praticamente nulos. Assumir o problema foi assim o primeiro passo. Na verdade, a mudança política ocorrida em 1974 veio consolidar a ideia, já há muito admitida, da irreversibilidade do clandestino.



Evolução da legislação referente ao fenómeno clandestino

No início da década de 90, a dimensão absurda que, apesar dos infindáveis esforços normativos, o fenómeno tomou, a par da experiência adquirida em décadas de tentativas de reconversão, proporcionou a conjuntura ideal para se gerar novas sinergias que culminaram em 1995 com a aprovação do Regime Excepcional para a Reconversão Urbanística das Áreas Urbanas de Gênese Ilegal – aprovado pela Lei 91/95 de 2 de Setembro.

A Lei veio pela 1ª vez fazer com que todos os envolvidos no problema, directa ou indirectamente, estivessem atentos e participassem. Trouxe também, entre muitas outras mudanças, a possibilidade de associar a política de reconversão às estratégias territoriais concelhias. No entanto, do ponto de vista do

Ordenamento do Território, cerca de metade dos concelhos da GAML não dispunha de PDM aprovado em 1995, data da publicação do regime excepcional, facto que dificultou o processo inicial de delimitação.

No que toca à Reconversão, o caminho (inevitavelmente complexo e longo) é assim o resultante do cruzamento entre as medidas regionais e as políticas municipais de reconversão através da implementação dos procedimentos previstos no regime de excepção e, naturalmente, a vontade dos proprietários.

O processo de reconversão

As práticas de Reconversão na GAML têm-se manifestado na generalidade bem sucedidas embora com vários níveis de resultados, consequência das diversas interpretações que a Lei vem permitindo. Esta flexibilidade, apesar de ser um aspecto positivo, tem-se demonstrado prejudicial no para os resultados esperados já que as áreas reconvertidas apresentam características muito distintas de concelho para concelho. De facto, a diversidade de comportamentos presente na

atitude das várias câmaras em relação às AUGI tem provocado injustiças e desigualdades entre cidadão que se encontram na mesma situação. Uma das maiores evidências verifica-se na aplicação das taxas e compensações praticadas.

Mas os resultados de cada município não dependem só das respectivas políticas urbanas ou das circunstâncias no terreno. Ela deriva essencialmente da postura activa e empenhada de todos os intervenientes e dos meios disponíveis para a resolução dos problemas.

A Lei é fértil em alternativas de actuação permitindo flexibilizar os procedimentos e aplicá-los à medida de cada caso particular. No entanto, deverá reflectir-se seriamente no resultado final da reconversão já que muitos municípios insistem em assumir uma postura de pura legalização da situação em vez de tentar a reconversão integral, nomeadamente ao nível da qualificação do espaço público.



Situações distintas de reconversão entre limites concelhios

Actualmente, passados 10 anos sobre a entrada em vigor da Lei, os municípios têm assumido uma posição mais expectante, uns colhendo os frutos do esforço inicial, outros sofrendo as consequências da ausência de empenho, reflectidas na fraca adesão à reconversão.

No entanto, a sua actuação ao longo dos anos, quer directa quer indirectamente, permitiu resolver muitas das questões que mais afectam estas áreas, nomeadamente as questões de infraestruturação do solo.



Obras de urbanização de iniciativa municipal em AUGI.

A partir de 1995, poucos municípios continuaram com a política de executar infraestruturas já que passaram a apoiar-se no enquadramento legal que atribuía aos proprietários as responsabilidades da reconversão.

Não obstante, alguns municípios insistem na “urbanização” das áreas clandestinas. A densidade das áreas foi, e continua a ser, um dos motivos mais fortes para justificar os custos do investimento municipal. No entanto, o investimento que os municípios têm feito nestas áreas raramente tem regresso. Por um lado, a maior parte das áreas clandestinas implicam um investimento brutal quer pela sua localização quer pelas características morfológicas que muitas vezes tornam ainda mais dispendiosa a execução das redes. Por outro lado, esta situação vem estabelecer mais-valias para os lotes, cujos proprietários, vêem o preço do seu terreno aumentar sem que para isso tivessem feito qualquer investimento.

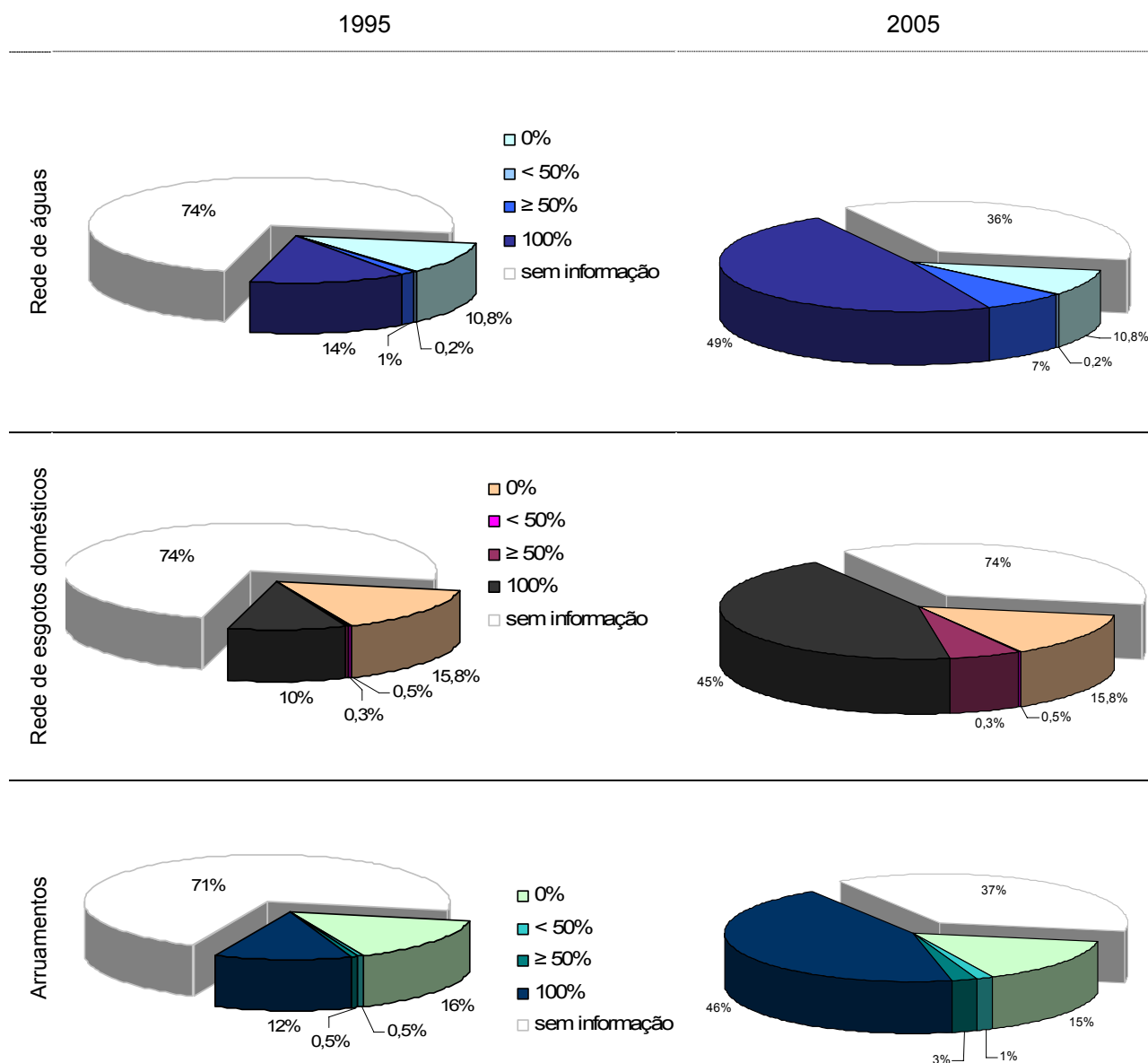
Mas outras questões se levantam: Porquê investir em determinado bairro em detrimento de outro? Com que critérios? Não se sabe ao certo. Felizmente, a maioria dos municípios apenas intervêm quando estão em causa obras de carácter estruturante para o local por implicarem uma sobrecarga financeira para as Comissões, já bastante oneradas com os custos internos da reconversão. Esta intervenção assume o carácter de comparticipação e normalmente encontra-se prevista em regulamento municipal.

Mas nem sempre os municípios têm capacidade para comparticipar ou executar as obras necessárias à infraestruturização destas zonas, não só por dificuldades financeiras mas também por dificuldades técnicas.

Do lado oposto encontram-se os municípios que não participam no processo de infraestruturização, quer por opção na sua política de reconversão quer por não terem condições para o fazer

A maioria dos municípios opta, no entanto, por uma situação intermédia, especialmente quando estão em causa iniciativas exteriores às áreas objecto de reconversão já que de verifica uma total desresponsabilização do poder central face aos problemas das AUGI, muitos deles intransponíveis sem um grande investimento financeiro.

A informação recolhida no âmbito do trabalho de investigação no que se refere às infraestruturas é sintetizada nos seguintes gráficos:



Gráficos representativos da evolução das principais infraestruturas executadas em AUGI entre 1995 e 2005.

A ausência de informação, quer para os dados recolhidos em 2005 quer especialmente para a situação verificada em 1995, demonstra a falta de domínio da informação sobre a situação no terreno, factor importante para a avaliação da evolução e do progresso dos processos de reconversão destas áreas.

Os resultados obtidos em 2005 são mais expressivos, representando cerca de 75% dos casos analisados. Aqui, verifica-se uma predominância das infraestruturas já concluídas, rondando os 50% de valor relativo. As restantes situações encontram-se na sua maioria com a reconversão em curso, subsistindo apenas uma pequena percentagem de casos em que se verifica ausência total de infraestruturas implementadas no terreno.

Apesar de muito ainda estar por fazer no trabalho de resgate, recuperação e qualificação destas áreas, não podemos esquecer que é na fase subsequente ao esforço financeiro de reconversão inicial, essencialmente nos custos de implementação de equipamentos e manutenção e reforço de infraestruturas, que os municípios mais investem. Nestas situações, deverá sem dúvida haver mais intervenção e apoio do Estado.

Conclusão

A síntese da situação dos últimos 10 anos que se pretendeu efectuar com o trabalho de investigação, demonstra que muito foi feito em termos quantitativos mas que na qualidade dos resultados apenas se fez o possível.

O clandestino corresponde a uma “patologia urbana” ainda hoje bem presente. Introduziu desequilíbrios regionais, contribuindo decisivamente para a periferização das cidades. Assim, apesar do muito trabalho desenvolvido, há que insistir na melhoria qualitativa dos resultados já obtidos.

As situações descritas e as soluções apontadas anteriormente são o resultado das conclusões pessoais, inevitavelmente tendenciosas, da visão ainda restrita que se tem sobre esta matéria. Mas, no meio de algumas convicções consolidadas, encontra-se a certeza de que é possível melhorar, redefinindo estratégias e acções, apostando no esclarecimento e na divulgação das propostas, clarificando posições, colaborando e partilhando experiências.

É fundamental entender este fenómeno específico de um modo mais abrangente pois a visão jurídico-urbanística parece esgotada. A Lei é fértil e é necessário procurar outro entendimento só então se poderão encontrar novas soluções para os problemas ainda presentes.

Não resta qualquer dúvida sobre a importância da Lei das AUGI e a sua imprescindível revisão, mas deverá um regime de excepção prolongar-se no tempo sem que se coloque em causa a sua excepcionalidade e eficácia?

Independentemente da necessária discussão sobre o fim ou a continuidade das AUGI, que não cabe desenvolver nesta curta apresentação de resultados, a reconversão é um processo consensual e a resolução do clandestino na sua plenitude tem de prosseguir, usando e abusando da Lei. Este é o único modo de por termo à impunidade que reinou durante décadas.