

# centro de estudos geográficos

instituto de alta cultura

estudos de geografia urbana

lisboa



RELATÓRIO N.º 4

1972

## BAIRROS CLANDESTINOS NA PERIFERIA DE LISBOA

TERESA BARATA SALGUEIRO



ESTUDOS DE GEOGRAFIA URBANA, N.º 4

TERESA BARATA SALGUEIRO

BAIRROS CLANDESTINOS NA PERIFERIA  
DE LISBOA

CENTRO DE ESTUDOS GEOGRÁFICOS  
INSTITUTO DE ALTA CULTURA

L i s b o a

- 1 9 7 2 -

## I - INTRODUÇÃO

No presente relatório deve entender-se por construção clandestina toda a construção edificada sem licença camarária, tal como é exigido pelo R.G.E.U. (Regulamento Geral das Edificações Urbanas). As construções podem ser de alvenaria ou de materiais precários (barracas); sendo particularmente numerosas nos meios rurais, também aparecem no seio de malhas urbanas já existentes, ou surgem em conjuntos perfeitamente definidos, segregados das restantes malhas construídas. Estes últimos conjuntos, que chamamos bairros clandestinos, constituirão o objectivo do presente trabalho, elaborado com base em exemplos estudados na área de Lisboa.

A nossa definição assenta pois num critério jurídico (existência ou não de licença), embora a ilegalidade traga, muitas vezes, como corolário, deficientes condições de habitabilidade e de meio urbano. Noutros países, onde existem formas urbanas com características semelhantes, mas onde a legislação é menos importante na sua definição, são-lhes aplicados diferentes nomes. Veja-se, por exemplo, o numeroso léxico apresentado por OLGA TORRES no texto preparatório do colóquio sobre "Formas de crescimento urbano subintegrado"<sup>(1)</sup>.

---

(1) S.M.U.H., Laboratório de Geografia Humana (CNRS) Instituto de Geografia, Departamento de Geografia, Paris Vincennes, Doc. 3 para preparação do colóquio sobre "As Formas de Crescimento Urbano Subintegrado", Junho de 1970, pp. 41-50.

O nome traduz, vulgarmente, aquilo a que na caracterização do aglomerado se dá mais ênfase, tanto por parte dos residentes, como dos técnicos, ou da Administração; "nos primeiros é a sua atitude face ao fenómeno que se reflecte na palavra utilizada para o nomear, dos segundos (técnicos) são critérios de classificação que mais nos interessam, por fim, nos termos administrativos pode distinguir-se simultaneamente, uma atitude e uma tática em face do problema"<sup>(1)</sup>. Nós, com a definição dada, ressaltamos o aspecto legalista. M. SOLÁ MORALES ao falar de marginalidade refere "situações incorrectas, não tanto pelo estado material, ou funcional, como pelo modo de produzir-se e comportar-se"<sup>(2)</sup>. Dá mais ênfase à ideia de processo. O colóquio já referido propôs a designação crescimento urbano subintegrado, o que "implica uma subintegração do ponto de vista espacial, económico, social e político, em relação a um dado centro urbano"<sup>(3)</sup>. La Kaepelin no texto preparatório daquela reunião apresenta mesmo um esboço de classificação dos nomes que designam os bairros sub-integrados, com base em critérios paisagísticos e sociológicos<sup>(4)</sup>.

Foram estudados apenas os bairros clandestinos de residências permanentes, excluindo-se, portanto, aqueles destinados, pelo menos de momento, a residência secundária. Abundam nos concelhos da área metropolitana de Lisboa. Ainda que esta não esteja definida com exactidão, considerámo-la formada pelos concelhos de Lisboa, Oeiras, Cascais, Sintra, Loures e Vila Franca de Xira no norte do Tejo: de Almada e Seixal ao sul. Todavia, foram deixados de fora os bairros clandestinos mais antigos e mais ou menos inte

---

(1) OLGA TORRES, "Comentário ao léxico", Documento n.º 3 para preparação do colóquio citado na nota anterior, p. 51.

(2) M. SOLÁ MORALES, J. BUSQUETS, M. DOMINGO, A. FONT, "Notas sobre la marginalidad urbanística", Cuadernos de Arquitectura e Urbanismo, n.º 84, 40 p. e três quadros, Barcelona, 1971.

(3) Id., ib., p. 7.

(4) Id., ib.

grados na cidade - Casal Ventoso e Bairro da Liberdade<sup>(1)</sup> - e o da Baixa da Banheira, (concelho da Moita) legalizado em 1965, com uma história particular, que mereceria também um estudo desenvolvido.

Os nossos objectivos foram o de chamar a atenção para a importância que a construção clandestina assume na periferia de Lisboa e de caracterizar, em termos gerais, os bairros clandestinos, e de levantar algumas questões que a sua existência necessariamente põe ao modo como o desenvolvimento urbano se está a processar.

Em cada concelho entrou-se em contacto com a respectiva Câmara Municipal, (Presidente e Serviços de Urbanização) a fim de se conhecer o tipo de informações sobre o fenómeno e até a posição do seu responsável em face da construção clandestina. Apenas em Vila Franca de Xira, em Cascais e em Loures obtivemos plantas com a representação dos núcleos clandestinos existentes. No caso de Vila Franca de Xira foi-nos ainda facultado o acesso aos inquéritos feitos em 1968, para a recuperação de três destes bairros — Bom Sucesso, Bragadas e Quintais; no de Loures pudemos contar também com os dados de um inquérito<sup>(2)</sup> feito, no atelier Conceição Silva, para todo o concelho, muito embora o sistema de apresentação dos resultados em quadrícula de 1 ha e amostragem de 4% também tornasse possível a concretização da realidade dos problemas em bairro por bairro. Em Cascais havia elementos muito incompletos sobre os diversos bairros, elaborados em 1971 a pedido da D.G.S.U. Utilizámos ainda os estudos elaborados pelo G.P.A. (Grupo de Planeamento e Arquitectura) para a recuperação dos aglomerados clandestinos de Brandão, Galinheiras, Porto Salvo e Laje; por serem muito completos, e até por termos participado nos estudos dos dois primeiros, não é de admirar que sejam frequentemente referidos. Foram também preciosos os conhecimentos que nos foram gentilmente transmitidos por Jorge Gaspar acerca dos concelhos de Almada, Sintra, Vila Franca de Xira

---

(1) Este último está a ser objecto de um estudo de pormenor, a sair brevemente.

(2) JORGE GASPAR, MARIA GUSMÃO e TOMÁS TAVEIRA, Inquérito ao Concelho de Loures. Atelier Conceição Silva - Câmara Municipal de Loures; memória descritiva + 4 volumes de cartografia, 1970, não publicado.



e Loures. Ao percorrermos os caminhos dificilmente acessíveis e em contactos com as populações, acabámos por "descobrir" muitos outros.

O trabalho teve duas partes distintas, uma de campo e outra de gabinete. No campo, uma vez feita a localização dos vários bairros (fig. 1), cada um deles foi objecto de inquéritos para o a puramento dos seguintes elementos:

- idade do aglomerado;
- preços dos terrenos no início da ocupação e evolução até à actualidade;
- observação do tipo de construções e respectivas rendas;
- origens anteriores dos residentes, profissões dominantes e locais de trabalho;
- equipamentos existentes no bairro e utilização de equipamentos noutros locais;
- infra-estruturas presentes;
- meios de transportes utilizados pela população;
- opinião da população sobre o "seu bairro": meios de satisfação, e principais carências.

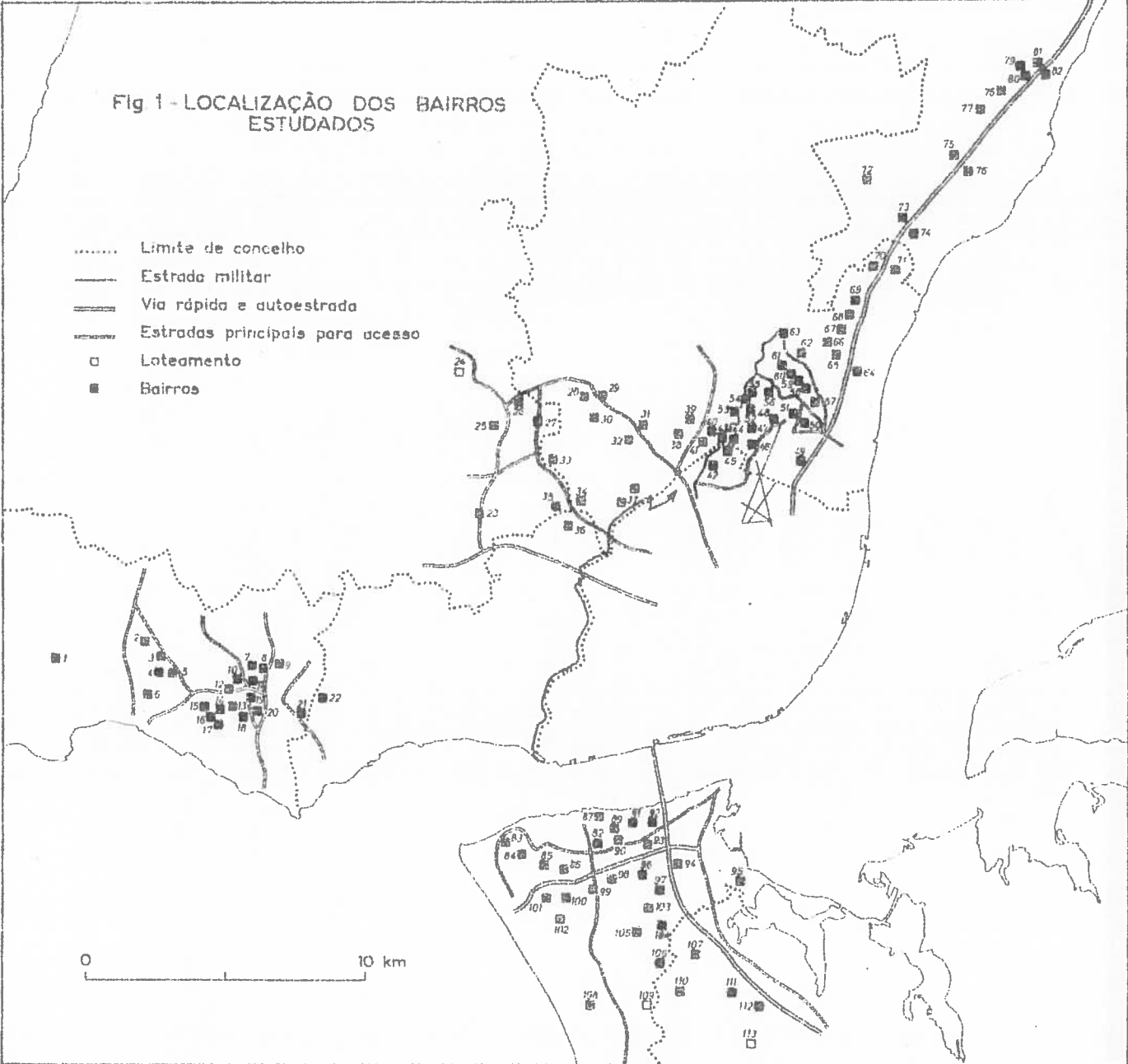
Os resultados estão sintetizados nas figuras juntas. Em regra geral, não se indicam as percentagens das respostas; elas apenas estão colocadas por ordem de importância, porquanto não consideramos suficiente o número de inquéritos feitos em cada bairro. Esta parte do trabalho deparou com grande falha de informação de base; a não existência de fotografia aérea actualizada, que seria um precioso auxiliar, e a pouca informação que as Câmaras Municipais têm sobre os bairros da sua jurisdição, dificultaram grandemente o trabalho de campo. É muito possível que alguns bairros clandestinos, hoje legalizados, tenham escapado à nossa observação, podendo ter sucedido o mesmo a outros suficientemente escondidos. Contudo, dada a extensão da análise e os objectivos do trabalho, parece-nos que será pouco significativo o que terá ficado de fora.

O trabalho de gabinete orientou-se no sentido da compreensão de vários factores, tais como:

- o processo de formação do bairro clandestino;
- os interesses em jogo;

Fig 1 - LOCALIZAÇÃO DOS BAIRROS ESTUDADOS

- ..... Limite de concelho
- Estrada militar
- == Via rápida e autoestrada
- Estradas principais para acesso
- Loteamento
- Bairros



- a posição dos bairros clandestinos face à legislação existente;
- a posição que a Administração tem tomado em relação à construção clandestina;
- o papel desempenhado por esta última no mercado da habitação;
- a comparação dos casos estudados com outros análogos no estrangeiro;
- a relação do bairro clandestino com uma determinada forma urbana, produto dum sistema económico-político.

Dum modo geral, deparámos com grande escassez de estudos sobre o assunto. Os problemas da habitação e das barracas ainda têm merecido algumas atenções, especialmente de arquitectos ou sociólogos. Sobre bairros clandestinos quase nada existe; tirando os estudos que fundamentaram os planos de recuperação de alguns bairros, só artigos de jornais ou revistas fazem referências àqueles tipos de aglomerações. Quanto a casos estrangeiros, os estudos a que tivemos acesso analisavam bairros de barracas, portanto, diferentes daqueles que ocuparam a nossa atenção.

O trabalho faz parte do conjunto de estudos do Projecto de Geografia Urbana do Centro de Estudos Geográficos de Lisboa, subsidiado pelo Instituto de Alta Cultura. Na realização dos inquéritos colaboraram, muito activamente, os licenciandos em Geografia, Teresa Craveiro Pereira (em 1971 e 1972), Luís Corte Real (em 1971) e Ana Marin e Fernando Correia, de forma menos regular, além de alguns alunos do 3.º ano (cadeira de Geografia de Portugal), que generosamente deram algumas horas de labor.

Muito do que aqui se apresenta se deve ainda ao valioso auxílio prestado por Jorge Gaspar. Foi com ele que, ainda estudante, visitámos pela primeira vez a Brandoa e nos iniciámos na problemática da existência de bairros clandestinos. Ao Professor Ilídio do Anaral agradecemos a leitura e discussão do manuscrito, que muito permitiram melhorar a exposição final.

De igual modo temos de referir a importância que para nós



teve o trabalho de dois anos no GPA, primeiro com o estudo da Brandoa e depois o das Galinheiras; e dentro desse agrupamento foi, sem dúvida, a Bruno Soares, com a sua extrema dedicação ao trabalho e gosto pelo estudo dos problemas, que mais ficámos a dever. Com ele apresentámos uma comunicação sobre "bairros clandestinos" no Seminário que se realizou no L.N.E.C. em Janeiro de 1972.

A parte gráfica deste relatório foi executada por Humberto Avelar, desenhador do Centro de Estudos Geográficos a quem exprimimos também os nossos agradecimentos. Estes são ainda extensivos a todos que, naquele Centro de Estudos, nos deram sempre o maior apoio.

## II - OS BAIRROS ESTUDADOS

### 1 - Localização

Dos bairros estudados seleccionaram-se aqueles em que a maioria dos edificios se destina a habitação permanente e contam mais de 20 fogos, correspondendo-lhes, portanto, uma população de 80 ou 100 habitantes. No entanto, serão feitas referências a outros que, tendo menor número de construções, fazem parte de loteamentos importantes.

A figura 1, com a localização destes bairros, faz ressaltar três factores principais de localização:

- proximidade dos limites dos concelhos;
- proximidade de locais de trabalho;
- proximidade de meios de transporte.

A primeira preferência liga-se ao maior afastamento em relação às áreas mais conhecidas e mais fiscalizadas; aí, os construtores clandestinos ficam, assim, em condições de maior tranquilidade para edificarem as habitações. Como se pode ver, os bairros clandestinos do concelho de Oeiras localizam-se perto das fronteiras com o de Cascais, de Loures ou de Lisboa; os de Sintra, mais perto de Loures; os de Loures concentram-se, de preferência, na parte meridional do concelho, mais perto de Lisboa ou da passagem para Vi

la Franca de Xira. Os de Vila Franca são também particularmente numerosos no sul do concelho, onde este avança em cunha entre a área do de Loures e o rio Tejo. Os de Cascais, embora sejam mais abundantes na parte leste, estendem-se também pelo centro, fugindo já àquele princípio geral. A linha que separa Almada do Seixal está marginada por vários bairros, mas o concelho de Almada tem muitos bairros longe dos seus limites administrativos, localizados mais em função dos locais de trabalho ou de facilidades de acesso a estes, como os que ficam próximo dos cais das ligações fluviais com Lisboa (Trafaria, Porto Brandão).

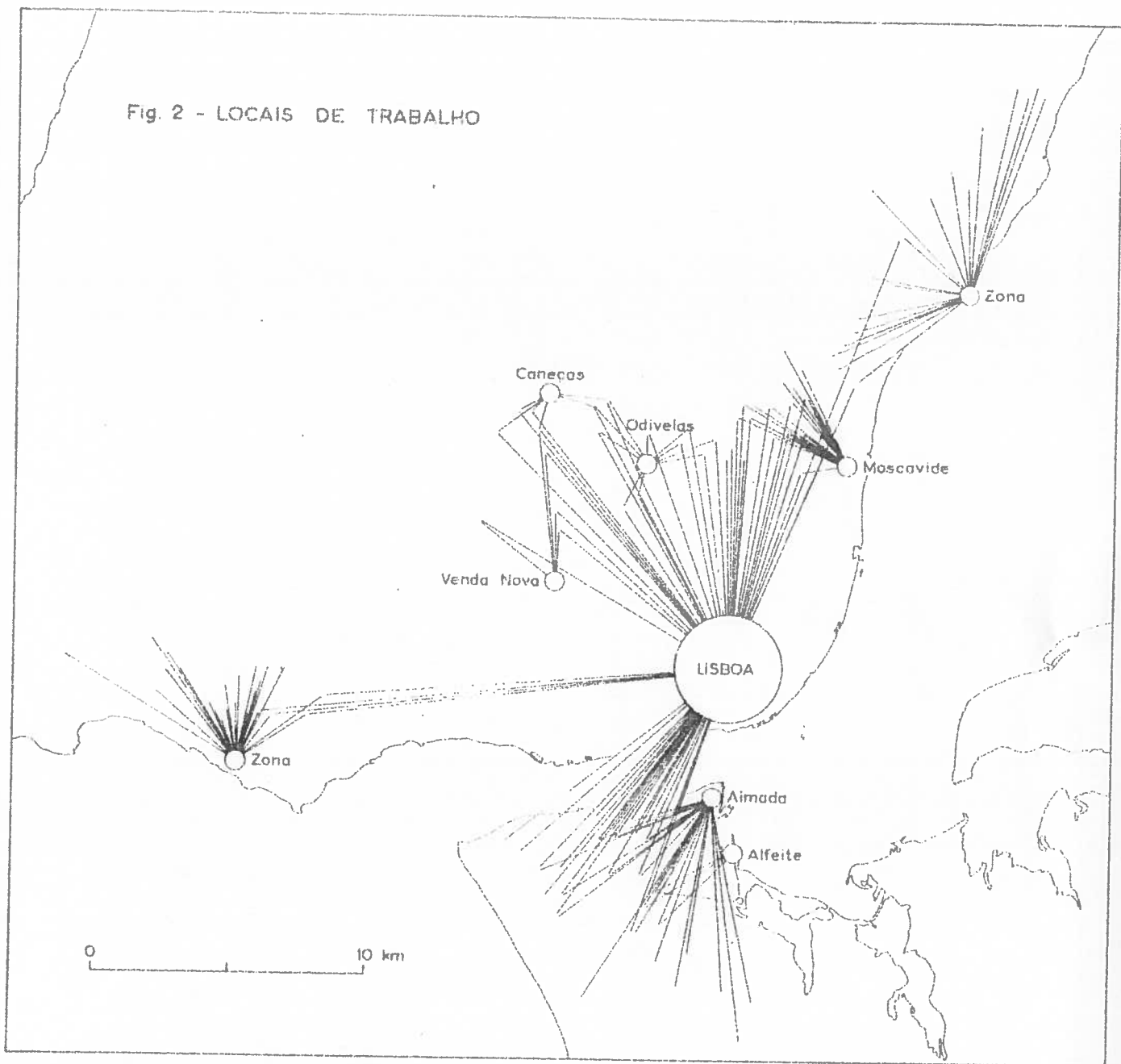
A proximidade de locais de trabalho é, naturalmente, e como ficou mencionado, outro factor muito importante de localização. Como veremos; a maior parte da população activa masculina pertence ao sector secundário (empregados na construção civil e operários não especializados em indústrias diversas) e aos escalões mais baixos do terciário. Pelo facto de grande parte desta população trabalhar em Lisboa, não admira que procure residir o mais próximo possível da cidade. Sirvam de exemplo os casos dos habitantes de Brandão (concelho de Oeiras), de vários bairros do concelho de Sintra, da maior parte dos de Loures e de Almada. Já em Cascais, como a população trabalha predominantemente nas indústrias do concelho, ou de outros próximos (Sintra, e parte de Oeiras), são poucos os que se deslocam regularmente até Lisboa. A população activa dos bairros do concelho de Loures, próximos de Sacavém, bem como dos de Vila Franca de Xira, trabalha principalmente nos estabelecimentos industriais situados ao longo da faixa que se estende desde Cabo Ruivo até Vila Franca. Parte da população dos bairros de Almada, em particular a dos núcleos mais ao sul e a leste, e a dos de Seixal, trabalha na margem sul (Almada, Margueira, Alfeite e Seixal). A figura 2 esquematiza as dependências dos núcleos quanto a locais de trabalho.

Talvez se possa afirmar que esta proximidade dos locais de trabalho constitui o factor principal de localização; a nível prático, a proximidade dos limites administrativos actua como factor favorável ao desenvolvimento dos bairros.

Todavia, a escolha do sítio está dependente ainda da e-



Fig. 2 - LOCAIS DE TRABALHO



xistência de terrenos livres, a baixo custo, e relativamente acessíveis. Portanto, áreas livres, sem utilização urbana prevista a curto prazo, com uma dimensão que garanta a rendibilidade do investimento<sup>(1)</sup>, e próximo duma estrada percorrida por transportes colectivos. A maior parte dos bairros estudados não é servida directamente por uma estrada, mas tem acesso a ela por um caminho, relativamente fácil de percorrer.

A dificuldade de urbanização dos terrenos, que os torna marginais no mercado, e, portanto, mais baratos, depende do mecanismo que rege o mercado de terrenos e da grande diferença de valores entre os solos rústico e urbano. O valor deste será tanto mais alto quanto menor for a oferta (para além da sua situação dentro da área urbanizada e aptidões próprias) assim, os especuladores, que dominam o mercado de terrenos, comandam a oferta de áreas urbanizáveis e influenciam as decisões do planeamento urbanístico a seu favor. Os terrenos confinantes com as zonas urbanas são potencialmente urbanizáveis; permanecem numa situação de expectativa de valorização urbana. Uma forma expedita de forçar essa valorização, embora de valor inferior ao legal, é através da urbanização clandestina. Outros factores que intervêm no baixo custo são a distância (poucas vezes), o declive (grande parte dos bairros clandestinos estão situados em terrenos de forte inclinação), a má exposição, as servidões — a Estrada Militar que limita o concelho de Lisboa serviu de suporte à Brandoa, a vários bairros do concelho de Loures (Costa da Luz [37]; Casal da Várzea [41]; Casal da Serra [40]; S. Benedito, Miraloures [53]; Grilo [52]; Quinta das Sousas [55]; Vila Lorena [52]; Fetais [47]; etc.<sup>(2)</sup> e às Galinheiras [45] do concelho de Lisboa. Para além da servidão Militar os bairros que da Charneca se prolongam até Unhos estão também sujeitos a servidões da Direcção-Geral da Aeronáutica Civil, por causa do Aeroporto. Outros aparecem dentro da área livre necessária às auto-estradas e vias rápidas, (caso de muitos bairros de Almada, do Seixal e de Vila Franca de Xira),

---

(1) Não nos foi possível medir as áreas de loteamento dos bairros estudados; apresentam bastante variedade.

(2) Os números entre parêntesis correspondem à localização do bairro na figura 1.

ou contrariando decisões do planeamento urbanístico -- a área das Galinheiras, bem como a de alguns dos bairros que as prolongam hoje para norte, tinha sido reservada para zona verde no Plano Director da Região de Lisboa, numa altura em que já existiam muitas construções clandestinas. Outro factor que pode ter influência na escolha do sítio, é o carácter relativamente escondido do local; assemelha-se ao da proximidade dos limites administrativos, quando subtrai os bairros à acção das brigadas de fiscalização.

## 2 - Caracterização Morfológica e Tipológica

A necessidade de afastamento em relação às estradas principais, quer por motivos de "segurança", quer pelo mais baixo preço dos terrenos, mas ao mesmo tempo perto delas, devido à grande dependência destas populações em relação aos transportes colectivos e às necessidades de abastecimentos, dão formas muito típicas de ligações esquematizadas na figura 3. O bairro é uma entidade perfeitamente marcada na paisagem; surge quase sempre no meio do campo, muito raramente encravado em zonas urbanizadas, com limites definidos, dados pelos limites da propriedade que foi loteada. Tem depois uma ligação, quase sempre única, com uma estrada principal, que forma uma espécie de "cordão umbilical". Muitas vezes esta ligação é um antigo caminho rural em muito mau estado de conservação.

A planta é quase sempre do tipo ortogonal, mesmo em áreas muito acidentadas onde o desenho do promotor do loteamento ignorou a topografia. É frequente aparecerem ruas muito inclinadas que se tornam perigosas no Inverno, quando se enchem de lama. Muitas vezes, quando as vias principais seguem as curvas de nível e a inclinação é muito forte, a ligação entre duas ruas paralelas faz-se por degraus. Se a topografia acidentada faz aparecer rampas e escadas na planta, ela vai também reflectir-se na própria construção com o aparecimento de caves e de subcaves. Muitos prédios com um rés-do-chão ao nível da rua principal têm, nas traseiras, espaço para mais um ou dois pisos que são utilizados para habitação, embora com divisões sem iluminação directa. Estes casos são comuns na Brandoa



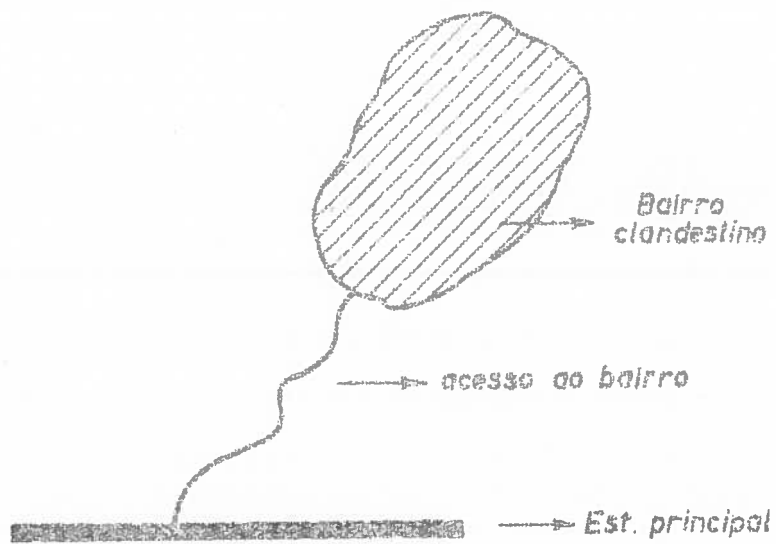


Fig. 3 - Esquema de acesso

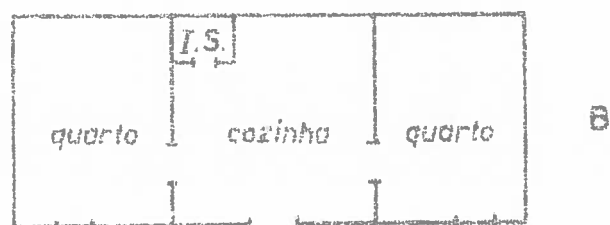
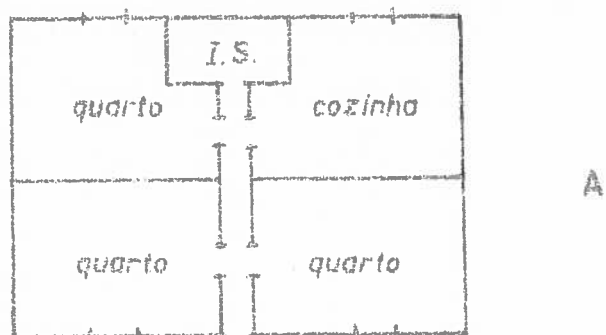


Fig 4- Esquema de fogo-tipo

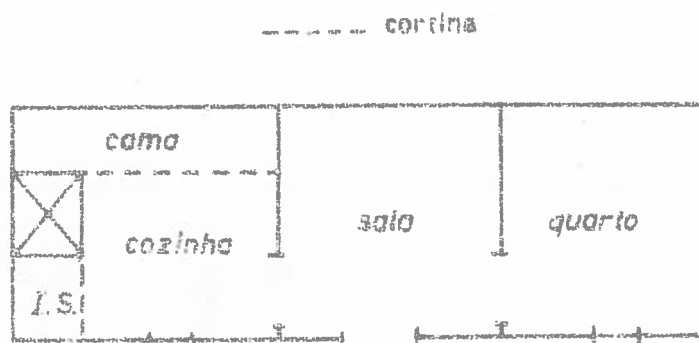


Fig. 5 - Casa de Arroja

[36], na Costa da Luz [37], no Casal da Várzea [41], na Amoxoaga [50] e noutros bairros.

Quanto a tipos de edifícios aparecem:

- a moradia unifamiliar;
- os anexos;
- as vilas;
- os prédios.

A primeira pode apresentar-se com feição próxima da barraca ou mais elaborada, quase sempre com um jardim. A casa unifamiliar abarracada, pode resultar inclusivamente da transformação dum barraca; normalmente é rectangular, caiada, com uma porta, uma ou duas janelas na fachada principal, e um telhado de uma ou de duas águas; podem ser vistos numerosos exemplos nos bairros da Serra da Aguireira [63], na Quinta do Rato [95] e noutros.

Os anexos são um caso particular daquelas edificações e representam, muitas vezes, a casa primitiva, antecessora de construção mais importante, frequentemente em frente da primeira, que ocupava o fundo do lote. Desta localização final atrás do prédio vem o nome de anexo.

As vilas resultam da repetição e contiguidade de um fogo, ao longo de um corredor, de um beco ou em várias filas paralelas, como se exemplificará no capítulo seguinte; por vezes têm uma instalação sanitária e um poço em comum para todos os seus habitantes. A vila, em regra geral, pertence a um proprietário, que cobra as rendas.

Os tipos de edifícios que aparecem nos vários bairros dependem essencialmente de quatro factores:

- o tempo para a construção;
- a topografia;
- a capacidade de investimento;
- o desejo de lucro.

É a rapidez exigida para a edificação que faz aparecer a casa abarracada. Só o tempo e algum risco permitem o aparecimento de vivendas com bom aspecto; em casos de tempo mais longo e risco mínimo surgem os prédios de três ou mais pisos. A topografia poderá favorecer o aparecimento de caves e subcaves, as soluções de pisos e escadas que, pela imaginação, surpreendem os architectos ... A noção de "risco" é fundamental para a compreensão dos bairros clandestinos. Construir uma casa clandestina comporta o risco de ter de pagar uma multa e ficar sem ela (pela sua demolição ou expropriação); ora, a densidade das construções e o seu aspecto dependem, em grande parte, da capacidade que os seus construtores têm de arriscar. O risco está ainda ligado ao grau de intervenção da administração. Em áreas onde a administração tem actuado recentemente, a ideia de risco é muito grande e, por esse motivo, não se constrói; ou constrói-se pouco; pelo contrário, naquelas onde a fiscalização não aparece, ou não levanta problema, constrói-se à vontade.

Nada nos edifícios parece recordar as aldeias onde os construtores possam ter nascido. São fortuitas as semelhanças que alguns anexos poderão ter com casas rurais pois uma vez chegados à cidade, preferem imitar as casas urbanas, evitando recordar as dos ambientes onde nasceram. Muitos prédios clandestinos decalcam projectos de edifícios construídos na cidade urbanizada; sucede assim quando os seus construtores trabalham naquelas obras e procuram reproduzi-las. Por vezes, ao acrescentarem um ou mais pisos, ou diminuir, por economia, as proporções dos materiais, comprometem a resistência da construção. Em alguns casos, com tempo e algum gasto, imitam-se as moradias de fim-de-semana que abundam nos arredores de Lisboa.

A capacidade de investimento tem importância na evolu-



ção dos bairros porquanto a transformação da barraca, o alindamento das casas, o acréscimo de um andar, edificação de novos prédios no resto do lote implicam a existência de disponibilidades financeiras.

Como os quatro factores nem sempre têm o mesmo peso relativo, os bairros clandestinos apresentam uma grande diversidade tipológica, embora sempre resultante da combinação dos tipos referidos a que se associa o tempo. Assim, por exemplo, enquanto na Brandoa predominam os imóveis de vários pisos, frequentemente acompanhados dos respectivos anexos, na Quinta da Graça (Vale Fetal) [105] as moradias abarracadas. A explicação está, em grande parte, no facto de este último bairro só ter dois anos, de ter sido preciso construir depressa e ainda não ter havido tempo para grandes modificações; a Brandoa [36], com mais de uma dezena de anos, caracterizou-se por condições extremamente favoráveis para o desenvolvimento da grande especulação.

O tipo de edifício mais curioso e muito frequente nestes bairros é a "vila". Utilizado na cidade nas últimas décadas do século XIX, quando foi necessário alojar a já numerosa população operária, foi redescoberto pelos construtores clandestinos. Não cremos que estes tivessem em mente copiar aquele modelo, mas sim que se trata duma convergência de soluções em face do mesmo problema: alojar o máximo de famílias no menor espaço obtendo o máximo lucro, sem incorrer nas despesas e problemas que a altura põe ao pequeno construtor. Com aspectos muito variados, usando um pátio, corredor, rua ou galeria, e de dimensões muito diversas, com ou sem instalações sanitárias comuns, as vilas são quase formas constantes nos bairros clandestinos. Só não aparecem nos bairros muito recentes ou naquele em que a especulação nem precisou de as utilizar. Em Serra da Helena [26], ao norte de Casal Cambra [27], um antigo aviário, perdidas essas funções, foi dividido internamente para se transformar numa vila! Os bairros onde as vilas são mais abundantes e mais variadas são os da Quinta do Rato [95], do Prior Velho [49], das Galinheiras [45], da Costa da Luz [37], do Murrião [90], do Chegadiño e Lagoa [94] e do Catujal [57], (especialmente em Zé Sapateiro). Nos bairros do concelho de Cascais elas são menos frequentes, embo

ra não desconhecidas; aí domina a moradia unifamiliar com anexos. Também os prédios de vários pisos são raros.

A diversidade tipológica corresponde ainda uma certa variação na organização do fogo; as plantas da figura 4 devem ser tomadas como uma tentativa de definição de um fogo-tipo. A maior parte das casas dos bairros clandestinos tem duas ou três assoalhadas, aí vivendo famílias com um número médio de quatro pessoas. As plantas da figura 4 correspondem à organização mais geral, mas não única. A b) é mais frequente nas casas abarracadas que, no geral, começam por ter um espaço único, o qual é progressivamente dividido. Em Arroja [32] encontramos uma casa de uma vila, habitada pela mesma família há 15 anos; nesse período tinha passado de uma divisão única a três. No início a renda mensal era de 120\$00; entretanto, com as obras (feitas pelos inquilinos), a mudança de senhorios (a vila foi vendida neste intervalo de tempo) e a instalação da água, aquele valor foi subindo e hoje é de 200\$00. Por economia, os dois filhos, já adultos, dormem numa mesma cama.

Falando com os moradores sobre as condições da habitação, estes queixavam-se, na maior parte dos casos, da concentração de humidade, certamente resultado da deficiência na construção. Outra consequência produzida pelos defeitos de construção é a degradação muito rápida dos edifícios, quer no interior (manchas de humidade, bolor), como no exterior. A rápida degradação das fachadas, pode mesmo induzir em erro a um observador menos perspicaz levando-o a pensar que os edifícios são mais antigos.

### 3 - Infra-estruturas do tipo urbano

Considerámos como exemplo de infra-estruturas urbanas básicas a pavimentação de ruas, os abastecimentos domiciliários de água e de luz, o sistema de esgotos (evacuação de águas residuais e de detritos) e a recolha de lixos. A regra geral dos bairros clandestinos é a inexistência de caminhos pavimentados. Nem os arruamentos internos do bairro nem o caminho que o liga à estrada asfaltada, estão pavimentados; por isso mesmo, transformam-se em loda-

çais durante o Inverno e ficam muito abarrancados no Verão, o que prejudica os movimentos dos moradores e, muitas vezes, impede ou dificulta os contactos com o exterior. Condições destas criam problemas relacionados com a ida de médicos e de enfermeiros, de ambulâncias e de táxis ao bairro, com grandes prejuízos para aqueles que habitam esses bairros. Quando aparece um caminho alcatroado, ele não é efectivamente uma "rua" mas um segmento de estrada que o atravessa ou que o margina; é, por exemplo, o caso das Corvinas [84] ou Casal Cambra [27]. Só nos bairros do concelho de Loures, que se desenvolvem junto da cornija que limita a leste a várzea do mesmo nome, existem ruas centrais pavimentadas com paralelepípedos de pedra (Costa da Luz [37] e Casal da Várzea [41]). Nas Galinheiras [45] vários arruamentos estão calçados com lajes irregulares, talvez por iniciativa dos proprietários... Sobre isto pareceu-nos curioso transcreever o texto duma tabuleta que foi colocada em 1961, à entrada da Brandoa: "ATENÇÃO - Srs. proprietários e moradores da Quinta da Brandoa. A estrada precisa de cascalho e por todos custa pouco, a poucos custa muito. Na mercearia do Sr. Lucas, primeira rua à direita, podereis depositar o que estiver nas vossas posses para esse fim. Chama-se a especial atenção dos srs. fornecedores de materiais de construção, pois que são eles que mais as danificam. Espere-se pela boa vontade de todos"<sup>(1)</sup>.

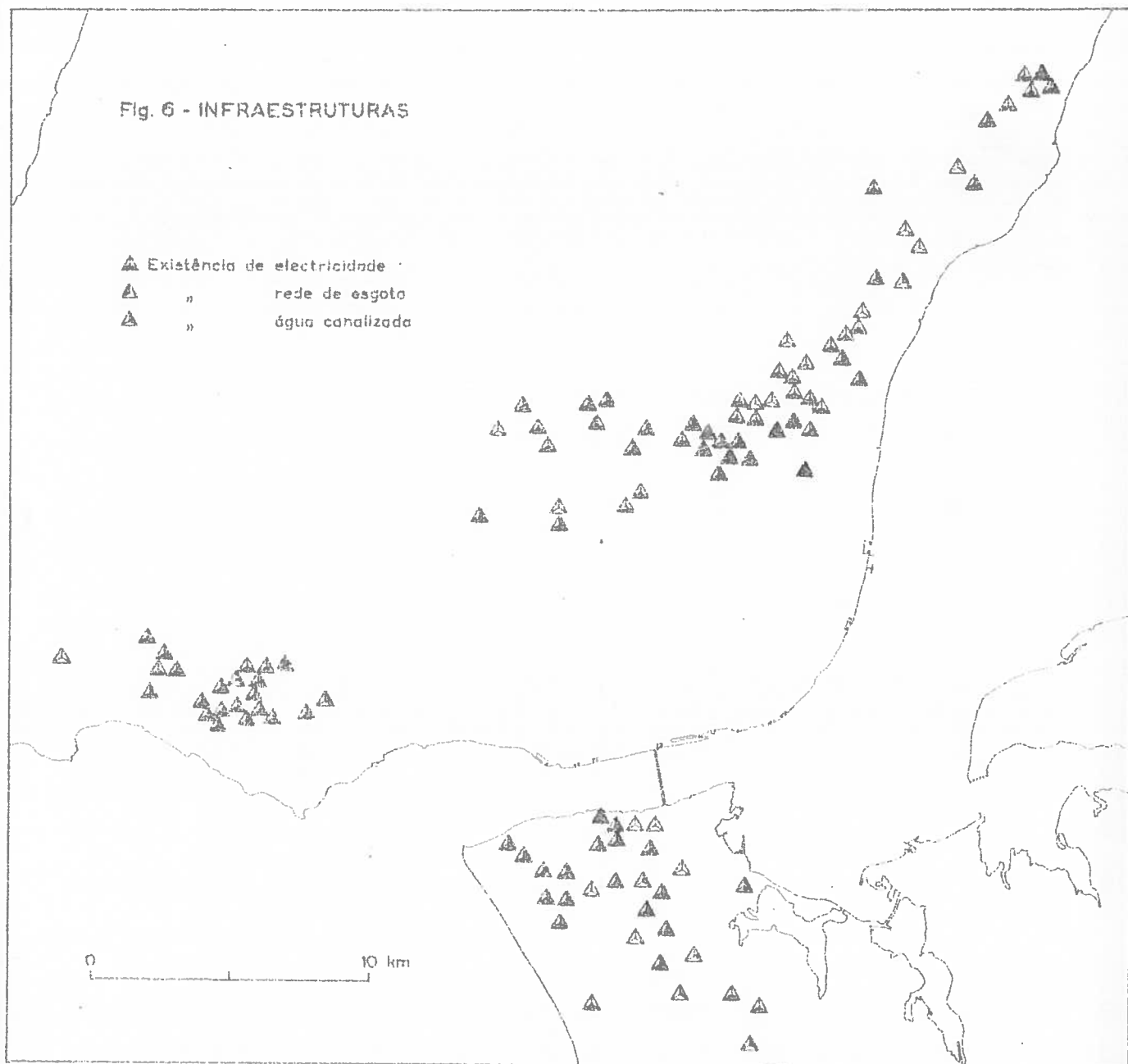
Quanto aos abastecimentos domiciliários de água e de luz (fig. 6), praticamente todos os bairros do concelho de Loures, a maior parte dos de Almada e de Vila Franca de Xira dispõem de electricidade. Em contrapartida, no maior de todos os bairros clandestinos, a Brandoa, com uma população de 21 400 habitantes em 1970, a iluminação era feita com "Petromax"<sup>(2)</sup>; era uma verdadeira "cidade fantasma", como diriam alguns títulos de jornais. Mas, até a electricidade que chega ao bairro clandestino parece afectada pelas condições de marginalidade. Efectivamente, em Costa da Luz [37], os moradores disseram-nos que a luz eléctrica às vezes era tão fraca, que mais valia usar o "Petromax"!

(1) Citado em "Brandoa: Urbanizar e Humanizar" n.º 1, Diário de Lisboa, 17 de Julho de 1970.

(2) Hoje, a Brandoa já tem electricidade.

Fig. 6 - INFRAESTRUTURAS

- ▲ Existência de electricidade
- ▲ " rede de esgoto
- ▲ " água canalizada



O fornecimento de água é muito mais reduzido. Apenas alguns bairros de Cascais e Almada, poucos de Loures e raros nos outros concelhos dispõem da facilidade de água canalizada. Por isso, onde é possível, tenta-se abrir um poço. Num loteamento muito recente, e com pouquíssimas casas erguidas (Serra de Cambra [25]), muitos dos lotes livres já têm um poço, e alguns, perto deste, uma barraca que servirá de núcleo inicial da casa. O poço, ou a cisterna, são assim mais um elemento presente nestes bairros. É frequente os fogos de uma vila utilizarem o mesmo poço e, por isso, pagam mais alguma coisa ao senhorio. Um conjunto bastante curioso de vila (2 pisos) com poço comum pode ser visto em Banheiras [64], junto de S. João da Talha. Algumas vezes as câmaras têm instalado chafarizes nos bairros clandestinos, particularmente quando estes têm uma área extensa, como Casal Cambra [27]. Apesar de todos os chafarizes são pouco numerosos e a maior parte das famílias tem mais o esforço de ir buscar longe a água necessária, transportando-a em vasilhame diverso, desde bidons de ferro a depósitos plásticos. Quando a população é numerosa, formam-se longas "bichas" junto dos chafarizes. Por vezes, as pessoas que ficam mais perto de um chafariz adaptam-lhe uma mangueira de plástico obtendo assim mais facilmente o líquido necessário. No bairro de Valdião [92] o espaço em torno do chafariz está cheio de tanques para a lavagem de roupa; deste modo, a maior parte das inquilinas poupa-se o esforço de carregar a água para casa. Nos bairros do Mealheiro [68], de Martin Vale [60], Coroas [61], Serra de Aguireira [63], Queimadas [59] e Bragadas [73] a água é fornecida por camions-cisternas camarários.

Quanto ao saneamento o panorama é também desolador. Só os bairros que passaram por um processo de legalização (Casal do Privilégio [39]; Bairro Santiago [51]; Brandoa [36]; Prior Velho [49]; Galinheiras [45]) ou que estão incluídos em zonas urbanizadas (Sobralinho [81]; Quinta Paraíso [48]; Estrada de Camarate [46]), têm um sistema colector de esgotos. Casal da Várzea e da Serra têm um sistema incompleto pois nalgumas casas ainda existem fossas. No geral, as casas dispõem de fossas sépticas; noutros casos despejam-se os detritos para a rua. O sistema de céu aberto também aparece simultâneamente com as fossas, servindo estas como meio de ligação às instalações sanitárias, e aquele, para as águas sujas — lavagem



de roupa, e cozinha. Referência a um serviço camarário de recolha do lixo só ouvimos nas Corvinas [84]. De resto deita-se fora, amon<sup>to</sup>-se ou queima-se como se faz em Casal Cambra [27]. No geral há sempre muito lixo nos barrancos e nos terrenos vagos.

Só quando a população de um aglomerado clandestino se torna mais numerosa, a respectiva câmara faz instalar a luz e a água, o que traz, frequentemente, mais um aumento nas rendas pagas pelos inquilinos (à volta de 50\$00 por mês). Porém, mesmo que um bairro disponha de água e luz, nem sempre todos os fogos as têm. No caso de algumas vilas e prédios, os senhorios instalam torneiras no exterior, de que todos se podem servir mediante o pagamento duma quantia mensal estipulada.

#### 4 - Rendas de casa

As rendas mais comuns andam pelos 600\$00. No entanto elas são muito variadas, dependendo do tempo de ocupação da casa e das vantagens oferecidas.

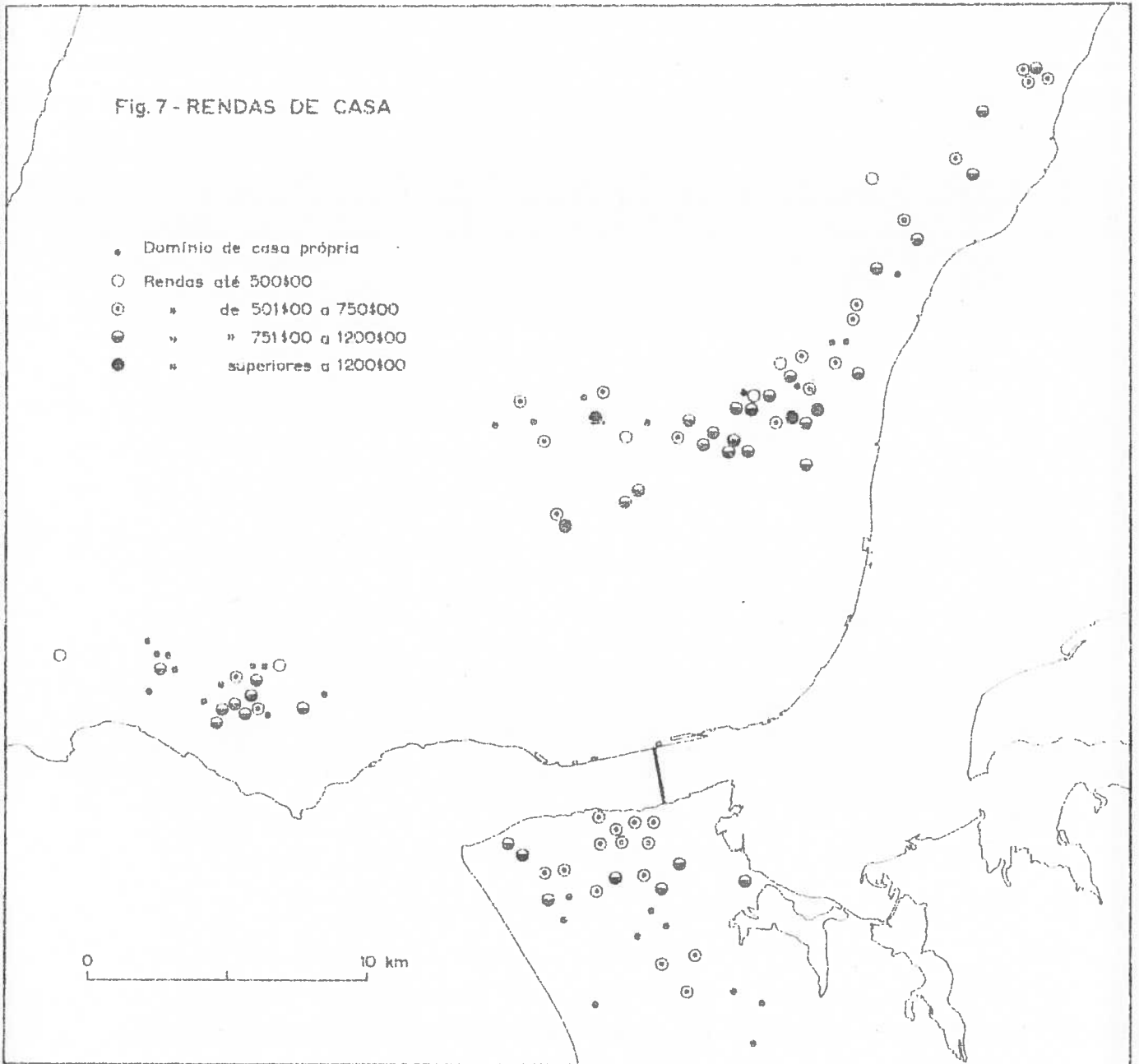
A figura 7 mostra como as maiores frequências se distribuem até 750\$00. O intervalo 751-1 000\$00 é também importante, trazendo a tendência para o aumento crescente das rendas. Em média são mais altas na margem norte que na sul, pois no norte o intervalo 501-750\$00 é de longe dominante, enquanto no sul é equivalente ao de 300 a 500 escudos. Pensando nas características das habitações, servindo de exemplos as da Brandoa e de Galinheiras, e nas deficiências ou insuficiências de infra-estruturas apresentadas por estes bairros, conclui-se que aqueles preços são no geral elevados; no entanto são muito mais baixos que os praticados no mercado legal<sup>(1)</sup> porque o terreno inicial foi comprado por baixo preço, os lotes foram também vendidos por baixo custo. O "custo de urbanização" é quase nulo: resume-se à abertura de umas "picadas", que até podem contrariar o declive do terreno; não se faz a drena

---

(1) Basta ver que a renda de um quarto em Lisboa ronda os 700\$00 mensais.

Fig. 7 - RENDAS DE CASA

- Domínio de casa própria
- Rendas até 500\$00
- ⊙ " de 501\$00 a 750\$00
- ⊗ " " 751\$00 a 1200\$00
- " superiores a 1200\$00



gem das águas pluviais, não se estabelecem nem prevêem equipamentos. A construção é feita à margem de requisitos exigidos por lei, o que permite baixar o custo da construção. Resulta um produto de baixo preço e de baixo nível. São várias as situações, desde o muito mau (próximo da barraca), até às construções já muito parecidas com a habitação legal (1).

Esta diferença de preços faz com que as casas clandestinas sejam muito disputadas. É raro ver-se uma casa com escritos, ao contrário do que sucede em Lisboa e nos seus bairros dormitórios. Mesmo assim, a tendência é sempre para o aumento. Há 14/15 anos predominavam as rendas de 150 a 200\$00. Na Brandoa [36] há 9/10 anos a média andaria nos 200-250\$00. à medida que a construção se adensa, que a procura aumenta e vão aparecendo as infra-estruturas seja o chafariz, a luz, ou a água) as rendas sobem, tendendo a aproximar-se das do mercado legal. Segundo os anúncios publicados no jornal "Diário de Notícias", hoje pedem-se 2 000 ou 2 200\$00 por uma habitação de três assoalhadas na Brandoa, preços semelhantes aos que são cobrados na Venda Nova e em Benfica. De resto as obras decorrentes duma "urbanização", com a miragem da legalização, levam sempre a uma subida vertiginosa dos preços. Os bairros onde se encontram rendas elevadas são precisamente os que sofreram um processo deste tipo: Brandoa [36], Galinheiras [45], Bairro Santiago [51], Prior Velho [49], Casal da Granja [30] (Alvejar) e Catujal [57] (aqui mesmo sem urbanização). Como as famílias procuram os bairros clandestinos por as rendas serem baixas, este aumento obriga a uma selecção dos moradores. Permanecem os de mais recursos e são afastados, para aglomerados mais distantes, os mais pobres.

Se as obras de urbanização são acompanhadas sempre de um aumento de rendas, também os senhorios têm esse "direito" de cinco em cinco anos, na medida em que a maioria destes bairros está fora de Lisboa. Este aumento fica ao critério do senhorio, tanto mais que muitos inquilinos não possuem contrato de arrendamento, não recebem documentos comprovativos das rendas pagas, ou aqueles são-lhe

---

(1) BRUNO SOARES, "Os Clandestinos: Praga ou Recurso?". Em Observador, n.º 58, de 10 de Março de 1972.

passados de forma incorrecta, com valores bastante superiores aos quantitativos pagos.

Sobre o perigo duma intervenção exclusivamente de tipo urbanístico, citaremos de novo BRUNO SOARES: "Parece-me que nem sempre está muito claro que, quando se reivindicam ou se criam determinadas condições urbanas, nos "clandestinos" ou em qualquer área da cidade, se está, com a valorização da propriedade, a possibilitar nova exploração do morador. Consequentemente, deverão ser garantidos meios de protecção ao morador .... Penso que pode haver um determinado tipo de intervenção, no princípio, no meio ou no fim do processo clandestino. Mas não uma intervenção exclusivamente do tipo "urbanização". Há, sim, que saber como se desenvolve o processo, saber quem está envolvido, conhecer-lhe as causas. E, então, aplicar medidas para o orientar noutro sentido, uma vez que ele é necessário neste momento. O exclusivo recurso à "urbanização" parece provocar uma distorção ainda maior"<sup>(1)</sup>.

Intervêm, portanto, no aumento das rendas factores como:

- obras de urbanização;
- maior facilidade de acesso aos locais de trabalho;
- idade do aglomerado;
- vizinhança com urbanizações legalizadas.

A figura 7 mostra que são efectivamente os bairros clandestinos mais próximos de Lisboa aqueles que registam rendas mais elevadas. Casal Cambra [27], apesar de não estar tão próximo de Lisboa, é atravessado por uma estrada. Na margem sul são os da Trafaria (Corvinas [84], Abas da Raposeira [83]), ou os próximos da Auto-estrada do Sul (Vale-Flores [97], Chegadinho e Lagoa [94]) e o Rato [95], junto de Miratejo (próximo do Arsenal do Alfeite com muitos marinheiros), que registam rendas mais elevadas. A vizinhança com uma urbanização legalizada pode também ser um factor importante; é o caso da Quinta do Rato [95], de Banheiras [64], e de alguns de Cascais.

A maior parte da população residente paga a renda. A ca-

---

(1) Idem, ibidem, p. 56.

sa própria é relativamente frequente nos bairros onde predominam mo radias de um ou dois pisos e anexos, e insignificante nos de construção mais fortemente especulativa. Só nos bairros mais recentes (2-3-4 anos) ela domina. Aí há ainda poucas casas, incompletas, o que aumenta o risco, e não houve tempo, nem possibilidade financeira, de passar à fase especulativa. Nos bairros clandestinos do concelho de Cascais a percentagem de casas próprias é, no geral, superior à dos outros concelhos. Isso explica-se porque a câmara, em de terminadas épocas permitiu, a título particular, a construção de casas dos tipos aqui estudados sob a condição de não serem para ar rendimento. Caso semelhante deu-se em Quinta de Santo António [103], perto de Vale Figueira. Cremos que aqui se utilizou o decreto n.º 44 645 sobre auto-construção; todavia, a câmara, sem dar outras in formações sobre isso, considera o bairro como clandestino. O mesmo decreto foi utilizado pela Câmara de Oeiras num bairro junto ao Por to Salvo e hoje também submetido a um plano de urbanização.

##### 5 - Idade dos Bairros e Formas de Desenvolvimento

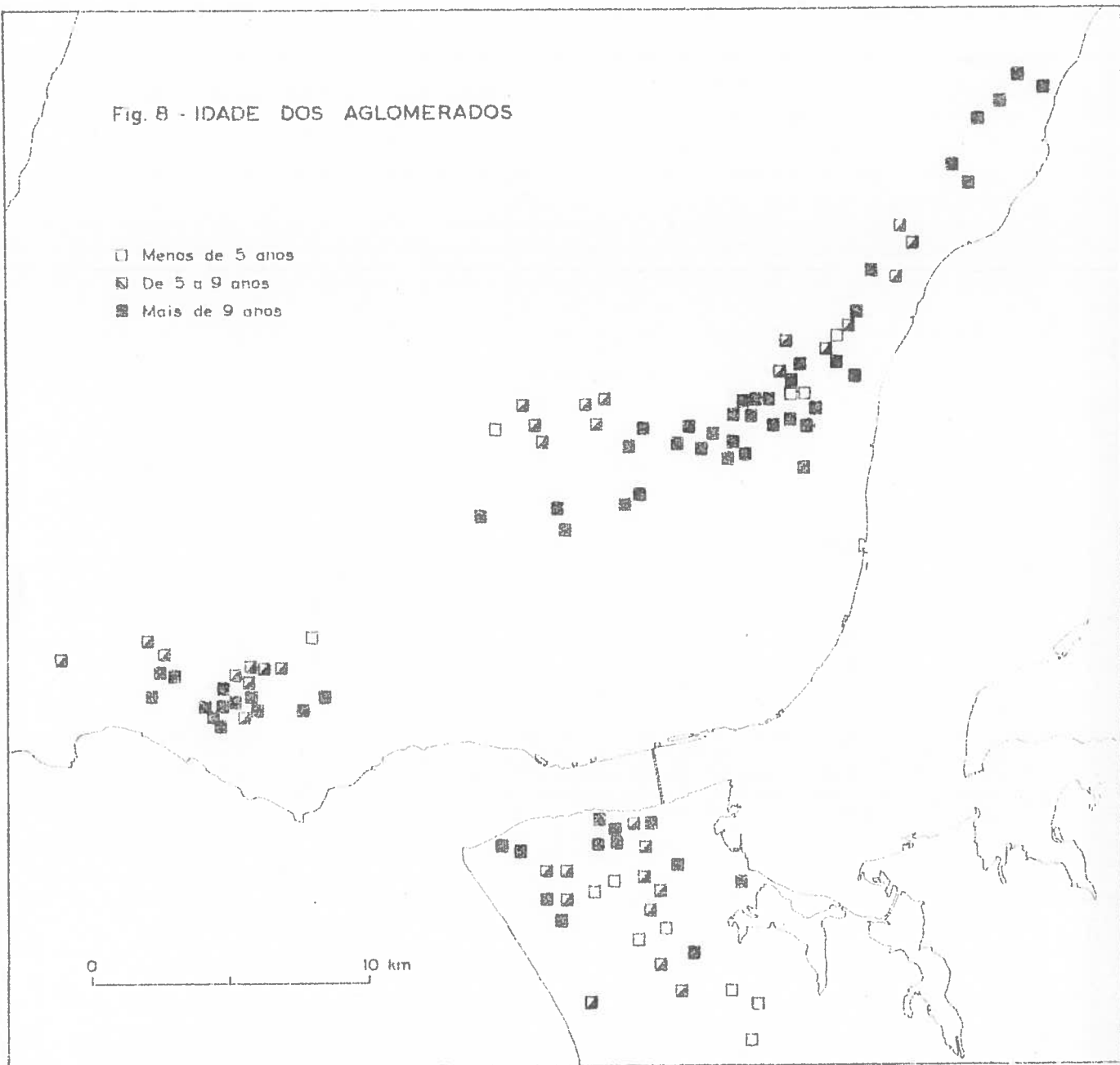
Também quanto à idade revela-se uma certa diferença entre os bairros clandestinos das duas margens do Tejo (fig. 8). Há dez anos já existiam, na maior parte, os da margem norte e relativamente poucos na margem sul. Nesta, a multiplicação dos bairros clandestinos processou-se depois de 1965, havendo mesmo alguns com dois e três anos; é aí que melhor se pode compreender a sua evolução, por haver representantes das várias fases. Não só isso, também se situam aí as maiores áreas de loteamentos. Grande parte dos pinhais dos concelhos de Sesimbra e de Palmela estão já retalhados, em áreas ainda sem construções, ou com algumas residências de ve raneio; também no sul do concelho de Almada, na fronteira com o Seixal, na área de Quintinhas [109]-Vale de Milhaços [110] (este bairro pertence ao Seixal), junto com as residências de veraneio e tractos conservados de pinhal aparecem moradias permanentes.

A urbanização clandestina reflecte também um crescimento urbano em auréolas, progressivamente mais afastadas de um centro,



Fig. 8 - IDADE DOS AGLOMERADOS

- Menos de 5 anos
- ▣ De 5 a 9 anos
- Mais de 9 anos



ou, talvez melhor, de centros fornecedores de trabalho e de serviços. Enquanto no norte os bairros se distribuem em função de três pólos — Lisboa, Oeiras-Carcavelos e Vila Franca de Xira —, no sul a distribuição é mais complicada devido à forma do território e aos acessos aos locais de trabalho: Lisboa e Almada-Margueira, principalmente. A distribuição dos bairros é orientada pela presença dos embarcadouros por onde se estabelecem as ligações entre as duas margens do rio, ou pela proximidade das duas estradas mais importantes, Costa da Caparica-Almada e Cacilhas-Coina. Assim, a primeira coroa compreende, no norte, os bairros próximos dos pólos referidos e, no sul, os pontos da passagem do rio (Trafaria-Porto Brandão) ou da estrada Cacilhas-Coina.

A essa primeira coroa segue-se uma segunda, que a duplica pelo exterior, correspondendo aos bairros de cinco a nove anos. Por exemplo, no concelho de Almada, segue principalmente as direcções norte-sul e leste-oeste dadas, respectivamente, pelas estradas referidas.

Finalmente, a terceira coroa engloba os bairros dos últimos cinco anos. Apresenta-se muito mais importante no sul, nas áreas mais afastadas (Corroios), ou interiores, abandonados pela urbanização legal, dispondo de menos acessos, (Sobreda, Vale Figueira, Quintinhas [1097]<sup>(1)</sup>). Todavia, note-se que, nos últimos cinco anos, a multiplicação dos clandestinos na margem sul não fez mais que acompanhar o próprio desenvolvimento da construção legal.

Esta forma de expansão, em coroas, explica-se pelo facto do custo dos terrenos diminuir com o afastamento dos locais de trabalho e de serviços. Como o clandestino procura sempre terrenos de baixo custo, acaba por escolher os periféricos que, naturalmente, vão sendo cada vez mais afastados. Quando a primeira periferia começa a ficar muito ocupada os preços tendem a subir; os novos promotores, para comprarem ao mesmo preço, têm de procurar mais longe

---

(1) Na realidade a primeira coroa situou-se no próprio interior da cidade (Casal Ventoso, Bairro da Liberdade), só dando um bairro bastante afastado, que evoluiu desde a década 20 até à actualidade, (Baixa da Banheira no concelho da Moita, mesmo junto ao Barreiro e às suas fábricas).

e assim dão origem a uma segunda periferia, e assim sucessivamente. Na margem sul esta expansão não tem uma forma nítidamente circular, pois segue duas direcções quase perpendiculares, uma dada pelo paralelismo com o rio, localizada perto dos embarcadouros, outra segue a estrada e auto-estrada norte-sul.

Os bairros da primeira coroa têm cerca de 15 anos; datam, portanto, de 1956/57, quando se verifica uma certa viragem económica da sociedade portuguesa ligada ao início de industrialização acelerada, ao crescimento importante dos núcleos urbanos, ao êxodo intenso dos campos para as cidades. Nomeadamente é a estes movimentos populacionais que se deve a expansão dos bairros clandestinos, com muito maior incidência em Lisboa. As consequências disso podem ser avaliadas, por exemplo, pela inflação crescente dos preços das casas. Basta dizer que, entre 1949 e 1970 os índices mensais das rendas de casas em Lisboa aumentaram 192%, entre 1949 e 1961 99,7%, e de 1961 a 1970 o aumento relativo foi de 46%<sup>(1)</sup>. Esta população que chega à cidade tem níveis de instrução muito baixos e não dispõe de qualquer especialização profissional; desta forma vai ocupar, necessariamente, cargos mal remunerados. Precisa de habitação, mas auferir um salário que não lhe permite pagar as rendas cobradas pelas casas construídas na cidade, e até mesmo nos arredores; suscita-se então essa procura de habitações de rendas baixas e desenvolve-se um mercado marginal (ou ilegal) da habitação. SOLÁ-MORALES chegou mesmo à conclusão nos seus estudos sobre Barcelona, ao afirmar "que o subúrbio aparece quando coincide a procura de casas economicamente marginais, face a um mercado oligopolístico e especulativo (dimensionado pelo planeamento), com uma oferta especulativa de solo espacialmente marginal"<sup>(2)</sup>. Esse tipo particular de mercado da habitação baseia-se em formas de comercialização marginal dos terrenos, nas despesas mínimas com infra-estruturas e equipamentos, nos tipos de construções de qualidade inferior. Nas condições assim enunciadas, as habitações são barracas, ou casas clan

---

(1) Estatística da Construção e Habitação. Lisboa, I.N.E., 1970, p. 87.

(2) M. SOLÁ-MORALES, "El Suburbio Comarcal", Cuadernos de Arquitectura e Urbanismo, n.º 10, Barcelona, Novembro de 1971, p. 57.

destinas. Paralelamente a estas, frequentemente o recém-chegado pode ainda recorrer à sublocação de um quarto ou de parte de casa no centro da cidade. Como veremos mais adiante, a maior parte da população que habita os bairros clandestinos não veio directamente da província, mas sim da cidade e, em geral, de regiões de sublocação.

O último surto de bairros clandestinos, depois de 1967, continua a revelar as características anteriores. Todavia, em alguns casos notam-se diferenças que se relacionam, principalmente, com investimentos de dinheiros de emigrantes retornados. É sabido como algumas empresas de construção, nomeadamente a firma J.Pimenta, têm agentes em França que fazem propaganda junto dos trabalhadores portugueses aí fixados; pois os promotores clandestinos seguem os mesmos caminhos...

Pode-se estranhar a inexistência de bairros clandestinos na periferia ocidental da cidade. Cremos que a explicação deve estar ligada ao facto desta área ser a área de expansão residencial por excelência; os terrenos estão a ser ocupados ou esperam uma valorização grande, pelo que não descem a preços convenientes para os clandestinos.

#### 6 - Os Habitantes: constituição familiar e origens

A população que vive nos bairros clandestinos é bastante jovem. Na Brandoa, a idade média é de 25,2 anos e 36,2% têm menos de 20 anos. Só 4,6% têm mais de 60 anos<sup>(1)</sup>. No geral, são famílias constituídas por casais novos com um ou dois filhos; nalguns casos têm consigo alguns parentes, geralmente os pais. É muito raro haver formas de sublocação.

Uma grande percentagem das mulheres são domésticas. A principal razão é a existência de filhos muito pequenos e o facto de não haver onde os deixar; outros motivos reportar-se-ão ao nível bai

---

(1) Os elementos sobre a Brandoa e as Galinheiras foram colhidos em G.P.A. - Plano de Urbanização de Brandoa-Falagueira, Relatório n.º 22, Lisboa, 1971; e G.P.A. - Plano de Recuperação das Galinheiras - Relatório n.º 29, Lisboa, 1971.

xo de instrução e ao preço dos transportes. As que trabalham são as que não têm filhos pequenos, e aquelas que os tendo podem deixá-los com parentes, com amigos, sós ou entregues a amas; nestes casos, o serviço é prestado mediante o pagamento de uma certa quantia, à volta de 200\$00 por mês. A maior parte das que trabalham fora são mulheres-a-dias, ou empregadas de limpeza; algumas são costureiras a dias ou tarefeiras. As raparigas solteiras são também empregadas de comércio e de escritório. Pareceu-nos que, nos bairros do concelho de Vila Franca de Xira, a percentagem de mulheres activas é superior à dos outros bairros; sendo as mulheres-a-dias em número muito elevado, há também muitas operárias. A situação é idêntica nos bairros próximos de S. João da Talha (Banheiras [64] e Casal Ventoso [65]).

Em relação às profissões masculinas dominam as ocupações na construção civil, os operários não especializados das mais variadas indústrias, os empregados em transportes (C.C.F.L., empresas de camionagens, motoristas de táxi) e os escalões mais baixos do funcionalismo público (G.N.R., P.S.P., empregados camarários e contínuos). A indústria e a construção civil absorvem, no entanto, as maiores percentagens: 60% dos homens activos da Brandoa [36], 84% dos de Quintais [74] e Bragadas [73], 80% no Bom Sucesso [77]. Em muito menores percentagens estão os empregados de comércio e os artífices.

Quanto a locais de trabalho (fig. 2), verifica-se que é para Lisboa que converge a maior parte dessa população activa. Sacavém e em menor grau Moscavide atraem também grandes contingentes dos bairros próximos. Os moradores dos aglomerados situados a norte da Ribeira de Sacavém dependem dos empregos existentes naquela zona marginal entre S. João da Talha e Vila Franca, embora a influência de Lisboa não seja menor. No sector noroeste da cidade encontram-se pequenos pólos atractivos, entre os quais o mais importante é o de conjunto de actividades em Odivelas-Olival Basto e, secundariamente, o de Caneças, onde fica a sede de uma empresa de camionagem de certa importância regional (a "Arboricultora").

A população dos bairros clandestinos do concelho de Cascais talvez seja a mais autónoma em relação à cidade pois, na gran



de maioria, trabalha na zona, principalmente entre Paço de Arcos e Cascais, ou nas indústrias dispersas pelo interior (Tires, Abóboda, Manique). Na margem sul a atracção de Lisboa vai até muito longe, embora disputada por Almada-Margueira e, mais secundariamente, pelo Alfeite.

Se à primeira vista os bairros não se encontram muito distantes das fontes de trabalho, a grande dependência dessas populações em relação aos transportes colectivos (algumas pessoas usam motorizadas ou mesmo bicicletas, mas não constituem a maior percentagem) e o caminho difícil até à estrada, determinam, no geral, tempos elevados de deslocação. O tempo médio de deslocação para o trabalho é de 46 minutos nas Galinheiras [45]; porém, 25% da população gasta de 60 a 90 minutos até ao local de trabalho.

Já nos referimos aos problemas das rendas de casa nos bairros clandestinos. A maior parte das pessoas indicam precisamente como principal motivo de instalação nestes bairros o preço mais baixo da renda. Quanto à residência anterior aparecem principalmente as formas de sublocação e as transferências da província para as proximidades da grande cidade.

A maior parte das famílias residentes nos bairros mais próximos de Lisboa (até S. João da Talha ao norte do Tejo; até à estrada Almada-Trafaria, pelo Monte da Caparica, e ainda os bairros de Chegadinho, Lagoa [94] e Quinta do Rato [95] no sul) chegou a residir na cidade, antes de passar para os bairros clandestinos. Alguns moravam em barracas, outros em prédios antigos onde pagavam rendas baixas, mas que foram demolidos; a maioria vivia em quartos ou em partes de casas. Como a lei estabelece um máximo de três hóspedes em casas sem licença hoteleira, sob pena de, se esse número for excedido, ser despejada a família arrendatária (art.º 1109 do Código Civil n.º 1, alínea b), um casal que viva num quarto alugado, terá de procurar outras formas de residência em caso de vir a ter um filho. Como em Lisboa, e mesmo nos bairros dormitórios mais próximos, é praticamente impossível arrendar uma casa a preço equivalente ao de um quarto, a barraca ou a casa clandestina constituem a única solução. Alguns inquéritos deram a conhecer várias formas

dessas transferências, não só a partir da parte central da cidade (sem falar nos provenientes de zonas do interior do País), mas também de bairros da periferia para os sectores de clandestinidade. Por exemplo, de um quarto na Pontinha ou da Venda Nova para Casal Cambra [27], Serra da Luz [37], Casal da Perdigueira [33]; de Moscavide para Banheiras [64] e Casal Ventoso [65]; daqui e Sacavém para o Catujal [57]; etc. Em menor grau, também apareceram exemplos de passagens de bairros clandestinos "evoluidos" para outros mais marginais, como da Brandoa [36] para Casal Cambra [27] e Casal da Perdigueira [33], do Prior Velho [49] para o Bairro Santiago [51] (hoje já "evoluido").

Na Quinta do Rato [95], Chegadinho e Lagoa [94] encontramos várias famílias que tinham sido desalojadas da área de Alcântara por causa das obras da ponte; "as casas que fizeram não chegaram para todos e nós tivemos de vir para aqui", foi o que nos disseram alguns inquiridos.

Nos bairros exteriores aos acima mencionados a sublocação e a barraca continuam a aparecer; neles, a maior parte dos habitantes veio da província, sendo a maior percentagem do Alentejo. Já é bastante conhecida a colónia alentejana do Prior Velho [49], e não são menos importantes as de Casal Ventoso [65], da Verdinha [76], de Quintais [74], do Bom Sucesso [77], de Bem Querer [101], do Valdião [92], de Pera [86], de Vale Flores [97] e de Vale Figueira [103-105]. Ao sul do Tejo, junto com os alentejanos aparecem também algarvios, que são mais raros ao norte do rio.

Com vista a uma explicação, poder-se-ia relacionar esta diferença de proveniência dos moradores com as diferentes épocas de acesso à cidade. Na realidade, por exemplo, o domínio dos alentejanos corresponde, "grosso modo", à segunda e terceira coroa de formação dos bairros (menos de 10 anos). Sabendo-se da relutância dos alentejanos em abandonarem as suas terras e por isso mesmo só tarde contribuíram para as migrações quer internas, quer para o estrangeiro, do extraordinário aumento da emigração para o estrangeiro envolvendo principalmente os distritos do centro e do norte do País, poderia pensar-se do seguinte modo:

1) Até perto dos anos 60, a população urbana cresceu principalmente à custa de populações do centro e do norte do País, que vinham directamente para o interior da cidade e, numa segunda fase, se distribuíram depois pela primeira coroa de bairros clandestinos; outros terão vindo directamente para a periferia.

2) Depois de 1960 os alentejanos entraram em massa nas migrações para o estrangeiro e, nomeadamente, para a região de Lisboa, onde o seu número ultrapassou os de outras regiões, até porque os habitantes destas passaram a preferir a saída para países da Europa. Encontrando ocupada a primeira coroa, distribuem-se nas exteriores.

Só os bairros de Vila Franca de Xira parecem fugir um pouco àquela regra porque, mesmo nos mais antigos, a colónia alentejana é numerosa, embora possa ser de instalação muito mais recente que a idade do bairro.

Para os moradores que vieram de barracas ou de quartos sublocados, o bairro clandestino representa promoção social. É o passar de uma barraca para uma casa verdadeira, mesmo que não tenha água, dum quarto para uma casa; é ter a sua "independência". Já para os que foram afectados pelas demolições dos prédios antigos do centro da cidade, o bairro clandestino só é aceite porque é o único recurso, distante e incómodo. Para os que vieram da província ele representa o encontro desagradável com a cidade que os utiliza como trabalhadores, mas segrega-os enquanto habitantes. Não são raras as afirmações carregadas de ironia, e amargura, quando pretendem encontrar justificações para a sua residência nos bons ares do bairro; mas, logo a seguir, vêm as numerosas queixas sobre a insalubridade das casas, a falta de espaço, a inexistência de água canalizada (o mal maior), o mau estado dos arruamentos, especialmente cobertos de lama no Inverno, o lixo onde as crianças brincam, a falta de transportes, de creches para as mulheres deixarem os filhos e poderem trabalhar, etc.

7 - Os equipamentos dos bairros

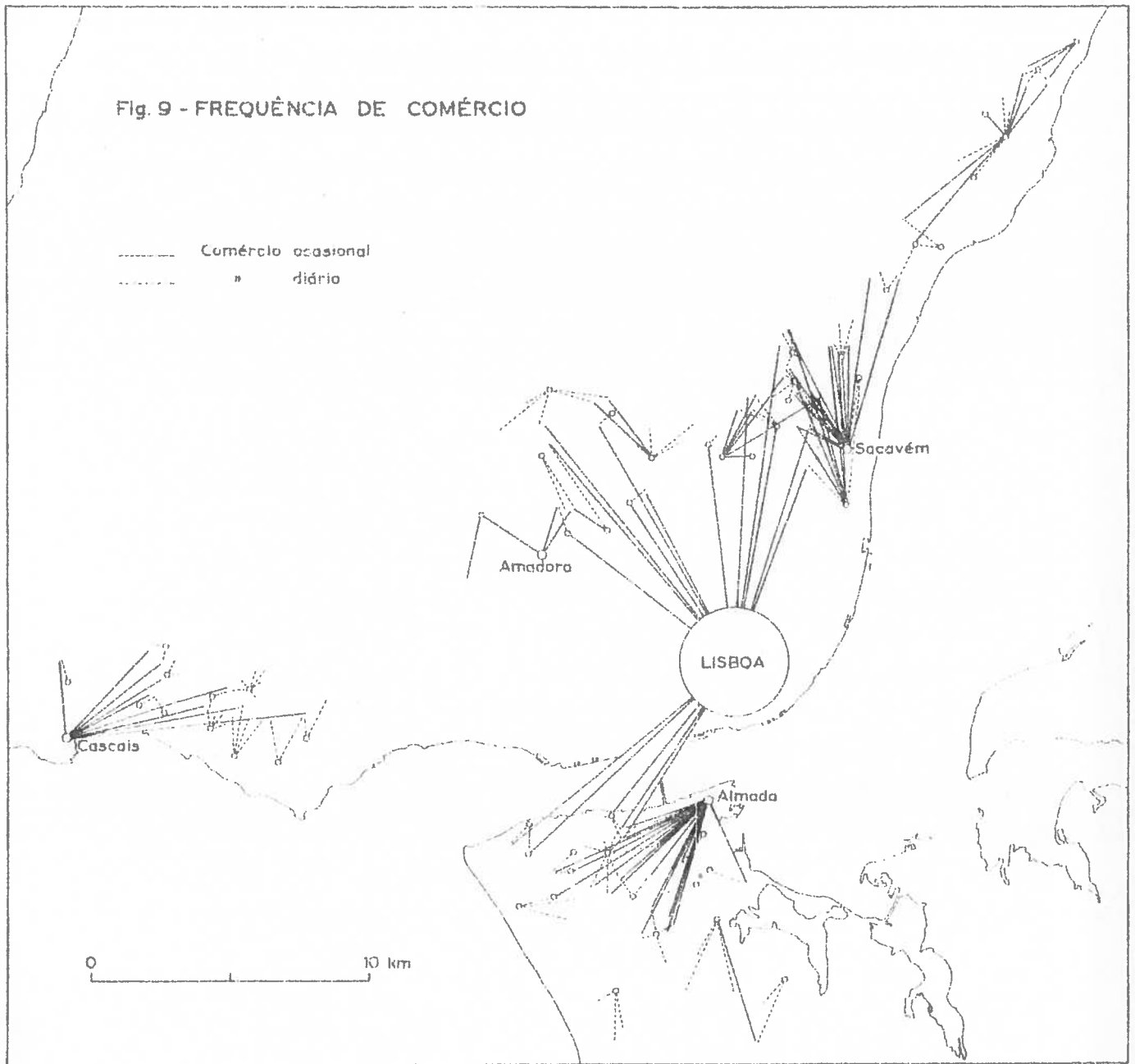
O equipamento existente é exclusivamente o do tipo comercial; a diversidade do comércio está intimamente ligada ao número de habitantes, pelo que só nos bairros maiores aparecem comércios variados. O tipo de comércio mais comum é o da mercearia, taberna e lugar, por vezes associados e vendendo mais artigos do que o simples nome de mercearia ou taberna poderia indicar. Às vezes aparecem também cafés. O Chegadinho e Lagoa [94] dispõem também de padaria e sapateiro; Serra da Luz [37] tem padaria, peixaria, talho, sapateiros e uma loja que vende artigos domésticos e plásticos; Bom Sucesso [77], conta com talho e padaria; as Galinheiras [45] e a Brandoa [36] dispõem de numerosos estabelecimentos comerciais, bastante diversificados. O pão e o leite chegam diariamente a todos os bairros em carrinhas e até há camionetas-mercearias, que aparecem em dias certos.

Os produtos alimentares são comprados no próprio bairro ou nas suas proximidades; já as aquisições do vestuário e do calçado exigem deslocações maiores. O grande centro continua a ser Lisboa, mas Almada, Sacavém, Moscavide, Alverca, Alhandra, Odivelas, Amadora, Cascais (feira) e Galinheiras (feira) têm uma certa importância, como mostra a figura 9. Suprindo, em parte, a deficiência de equipamento comercial, surgem, nalguns bairros as feiras; não vendendo mais barato que as lojas, têm vantagem de aumentar a oferta, possibilitando maior escolha, para além de oferecerem um aspecto lúdico. A Brandoa [36] tinha uma feira todos os domingos que passou primeiro a quinzenal, e depois a mensal por decisão da câmara, influenciada pelo comércio local. As Galinheiras [45] tem-na todos os domingos.

Já fizemos referência à feira como elemento lúdico e cremos que isso não será de desprezar, em aglomerados com equipamentos tão restritos. Realmente, para ocuparem os tempos livres, as pessoas quase só encontram a taberna ou o café, muitas vezes com jogos de matraquilhos. Alguns bairros têm sociedades recreativas que organizam bailes. A Brandoa [36] e as Galinheiras [45] têm um cinema, num edifício de chapa zincada, e nada mais. Nestes bairros há,

Fig. 9 - FREQUÊNCIA DE COMÉRCIO

----- Comércio ocasional  
- - - - - " diário





em maior ou menor percentagem, espaços livres. Alguns deles estão ocupados por pequenas hortas onde os habitantes passam as horas de ócio. Outra ocupação muito frequente de tempos livres é a criação de pombos correios para concursos. Muitas casas têm pombais, mais ou menos enfeitados, e na Serra da Luz [37], na parte plana próximo da estrada de Odivelas, estão vários pombais muito bem arranjados que pertencem a um grupo de moradores. Pombais e sinais para os pombos nos cabos eléctricos são outros elementos frequentes na paisagem dos bairros clandestinos.

Outro equipamento, muito restrito, que aparece nestes bairros é o religioso, quase sempre de culto protestante. Só as Galinheiras [45] têm capela e a Brandoa [36] uma sala que funciona como tal.

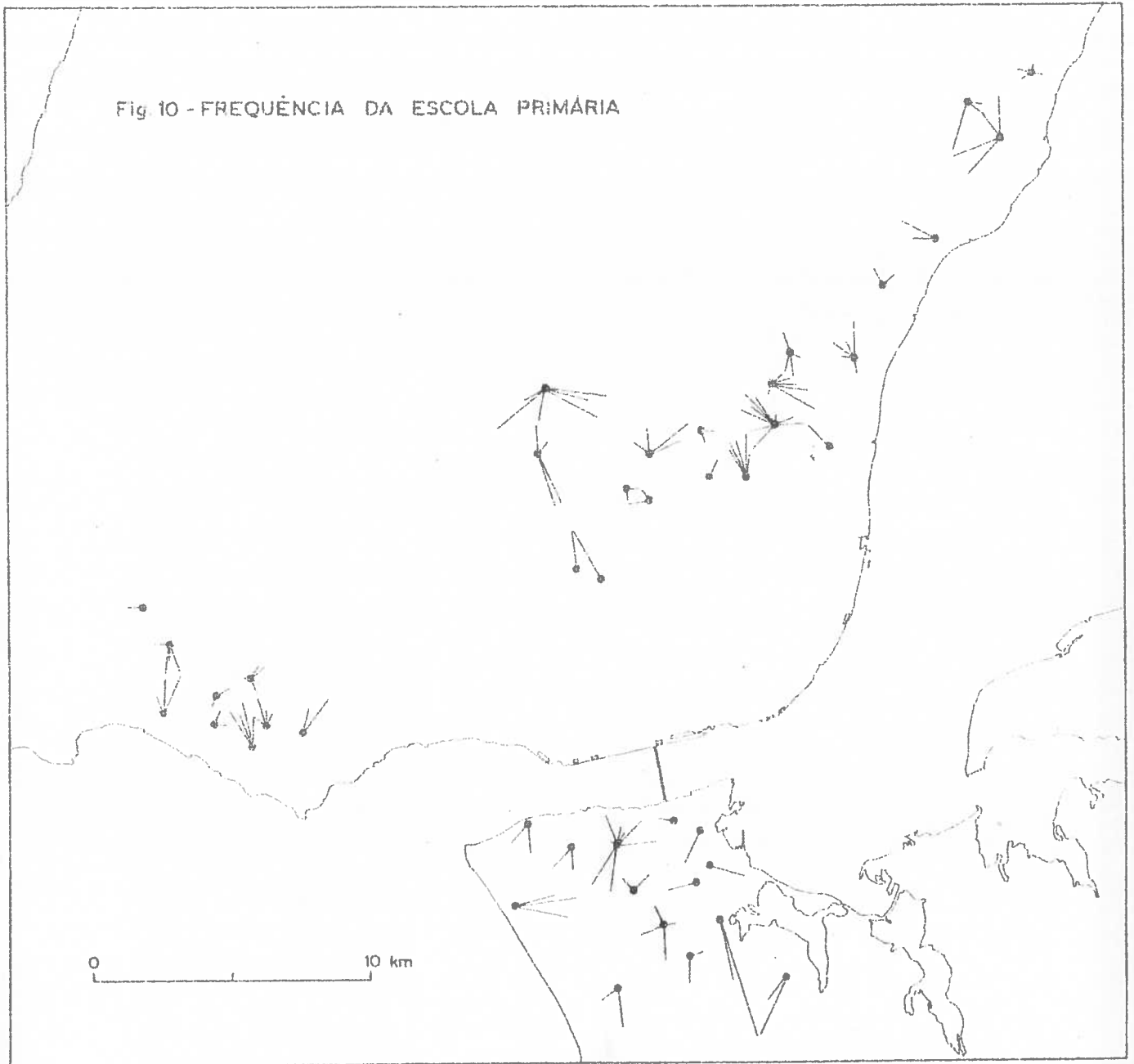
Atendendo ao grande número de crianças existentes nestes bairros procurámos saber onde frequentavam a escola. Só as Galinheiras [45] tem escola, em fase final de construção; o Bairro Santiago [51] e a Brandoa [36] têm um colégio particular cada um. Este último bairro dispõe ainda de duas salas onde funciona, em condições muito deficientes, a primeira classe. Estão no início as obras de um centro de equipamento, considerado prioritário pelo grupo do plano, que inclui 10 salas de aulas. Para o ensino oficial, e até ao presente (visto que a escola das Galinheiras só deve funcionar no próximo ano lectivo), todas as crianças que habitam em bairros clandestinos têm de procurar fora deles e às vezes longe, os professores. Na figura 10 esquematizaram-se as dependências dos bairros clandestinos quanto a escolas primárias.

Sabendo da falta de escolas<sup>(1)</sup> especialmente nas áreas suburbanas com um crescimento demográfico muito rápido, podem calcular-se as más condições em que este ensino é ministrado. Funcionando com dois, e às vezes três turnos, as crianças chegam a ter só três horas de aula por dia e têm que fazer grandes percursos a pé,

---

(1) Veja-se por exemplo o Quadro VI e Mapa VI no artigo de MARGARIDA S. LOBO e NUNO PORTAS, "Níveis Urbanísticos no Subúrbio de Lisboa-cidade", Informação Social, n.º 19, Jul./Set. 1970, pp. 54-76.

Fig. 10 - FREQUÊNCIA DA ESCOLA PRIMÁRIA



por maus caminhos; não surpreende que faltem bastante e o seu rendimento seja certamente baixo. A promoção social não será muito fácil; a marginalidade económica e, por isso, social acentua-se.

### III - FORMAÇÃO DO BAIRRO CLANDESTINO

O processo de formação dos bairros tem início num loteamento clandestino. O primeiro passo consiste na compra de uma propriedade sem expectativas de urbanização a curto prazo, portanto, em regra geral, fora dos perímetros urbanos ou planeados, onde os preços ainda são muito baixos. A autorização para tal loteamento implica a existência de um plano de construção de infra-estruturas, (criação de espaços livres e equipamentos, segundo o artigo 3.º do Decreto-Lei n.º 44 645 de 25 de Outubro de 1962), a observância de normas fixadas em regulamentos (RGEU, Regulamentos Municipais, Regulamentos de Planos Directores já existentes para a área) e a coordenação com as restantes malhas já construídas. Contudo, o promotor do loteamento clandestino procura sempre furtar-se às despesas da urbanização limitando-as, no geral, à abertura de picadas com bulldozer, em direcções indiferentes à topografia. Uma vez abertas as ruas, começa a venda de terrenos feita no próprio local, ou por meio de intermediários. Os preços têm variado muito. Em 1970 as cotações mais correntes nas áreas de Quinta da Graça [105] - Vale Milhaços [110] - Quintinhas [109], dos concelhos de Almada e Seixal, eram de 30-35 contos, por lotes de áreas à volta de 300 m<sup>2</sup>. Na Brandoa, em 1960, o metro quadrado valia 20\$00; no entanto, passados 9 anos, no "Diário de Lisboa" escrevia-se que para se conseguir um lote a 100\$00 o metro quadrado seria "preciso mover influências" (27 de Fevereiro).

Por vezes, os proprietários dos terrenos, por um lado avisam os compradores que a construção não é autorizada mas, por outro lado, deixam entender que é fácil, depois de feitas, escapar às multas; em alguns casos sugerem promessas de urbanização para breve, pois afirmam que o processo já está na câmara e em poucos meses haverá água, luz e também autorização para construir! Chega-se ao ponto da formulação de sugestões sobre o nascimento de uma nova freguesia, como se pode ler num artigo do "Diário de Lisboa", publicado em 1962, de que citamos os seguintes passos: "Muitos dos novos proprietários, felizes pela circunstância de já possuírem um pedaço de terra, e visionando já a futura "casinha" que nela se erguerá, vão lá passar os domingos e feriados, com as famílias, saboreando, em solo próprio, os petiscos dos farnéis e outros vão mesmo mais longe: sujeitando-se a multas municipais e a futuras demolições, estão já a construir as suas casas. Alguns com poucos recursos, vão levando, pouco a pouco para lá, porções de tijolos, de telha, de areia, etc. Todos os talhões têm já serventias, tanto para peões, como para veículos, e há a vantagem de existir água corrente em abundância que se acumula num grande tanque reservatório.

A referida propriedade, não só pela sua extensão e pela sua independência, pois fica relativamente longe dos núcleos populacionais existentes, mas pelo número de pessoas nela já interessadas (que ascende a milhares, se contarmos as famílias dos 700 novos proprietários), tem todas as condições para constituir, dentro de algum tempo, uma nova e importante freguesia".

As câmaras procuram deter o processo e, entre outras medidas, publicam editais nos jornais, indicando os terrenos em que não está autorizada a construção e onde esta poderá correr o risco de ser demolida. Contudo, nem mesmo assim se conseguem sustentar as ondas de construções clandestinas que avançam em várias áreas!

Deve-se salientar ainda o carácter fortemente especulativo e rendível destes empreendimentos. Comprados os terrenos a cinco, a dez ou mesmo a vinte escudos o metro quadrado, depois de pagas as despesas mínimas eles são vendidos a oitenta, a cem e a cento e cinquenta escudos. No "Diário Ilustrado" de 6 de Fevereiro de 1962 escrevia-se: "recentemente, em Alfozinhos, também no concelho

de Oeiras, próximo da Brandoa, foi vendido um vasto terreno por 17 mil contos, a determinada empresa que queria seguir o exemplo da transacção de lotes para construções clandestinas!... Desta vez, porém, as autoridades administrativas actuaram a tempo, e tudo abortou, antes que as transacções se iniciassem. Pois, feitas as contas pelos planos da "generosa" empresa que ia trabalhar a favor das classes não privilegiadas, o terreno adquirido por 17 mil contos renderia, "só", 150 mil contos!!!".

Dos lotes vendidos, uns são subdivididos e revendidos — caso frequente nas áreas onde os primeiros tinham 5 000 m<sup>2</sup> (área mínima de cultura para efeitos de fraccionamento de propriedades rústicas, de acordo com o n.º 1 do artigo 1376 do Código Civil, escla-recido pelo artigo 1.º da Portaria n.º 202, de 21 de Abril de 1970). Foram assim vendidos Casal Cambia [27], Dona Maria [24] e Serra Cambra [25], entre outros. Entre os proprietários de lotes mais pequenos, uns ficam à espera da maior valorização dos terrenos, outros de conseguirem o dinheiro para início da construção; é evidente que muitos acabam mesmo por construir.

As primeiras construções são sempre muito simples, particularmente quando têm de ser edificadas num fim-de-semana, em áreas sujeitas a fiscalização mais atenta; quando não há o receio desta, então os edifícios tomam aspectos mais evoluídos. As técnicas e os processos são também muito semelhantes. Nas casas do primeiro tipo, numa primeira fase empregam-se, para as paredes, materiais diversos pouco resistentes, produtos pré-fabricados (Charnequinha [110]), ou tijolo; o telhado fica com duas, ou uma só água; não existem divisões interiores. Depois da passagem da primeira fiscalização paga-se a primeira multa (variável, conforme os municípios, a área em questão e o facto de poder ser a primeira vez ou uma recidiva; ela é, no geral, de cerca de 1 600\$00) e a obra fica embargada. Todavia, se para a Câmara Municipal a multa é sinónimo de interrupção da obra, a interpretação do proprietário é bem diferente pois passa a considerar-se com direito a prosseguí-la. Deste modo, prossegue discretamente; vai revestindo as paredes de tijolo, começa a construir as divisões interiores, instala a cozinha, por vezes até mesmo os sanitários, reboca a construção e tira o "cenário" que encobria a casa.



Neste processo de construção muitos casos se podem verificar: presença de fiscalização e pagamento de multa; inexistência de fiscalização; escapar à observação dos fiscais, etc.

Muitas vezes, essas primeiras construções são feitas no fundo do lote, ficando a parte do terreno entre a casa e a rua ou o caminho ocupada por horta ou por jardim. No caso de se considerar o loteamento como a primeira fase do processo, esta será a segunda e, em traços gerais, pode ser caracterizada pela presença de edificações de um só piso, de construção simples, com um certo ar provinciano que as hortas reforçam. Em planta de conjunto a estrutura é frouxa, pois os espaços livres abundam, a implantação é irregular e se não fossem as picadas recentemente abertas seria difícil reconhecer uma unidade ao loteamento.

Numa terceira fase a construção passa a ser especulativa. Constrói-se na mira do lucro; o construtor procura, por todos os meios, meter o maior número de gente no menor espaço possível. Duma forma rudimentar multiplicam-se as divisões na primitiva casa, prolongam-se as traseiras ou constrói-se outro piso e, deste modo, albergam-se mais uma, duas ou três famílias. O aumento de um piso resulta muitas vezes do aproveitamento do sótão para o qual se faz o acesso por escada exterior. Existem exemplos em Casal Cambra [27] e Ponte da Bica [28].

A grande especulação reveste-se frequentemente, de duas formas tipológicas distintas: as vilas e os prédios. Por "vila" entende-se um conjunto de moradias alinhadas, usufruindo de um logradouro comum; pertencem a um mesmo dono, de que algumas vezes recebem o nome. O espaço comum pode ser um pátio (de forma mais ou menos irregular), um beco ou corredor de largura variável, e uma galeria para o primeiro andar quando se trata de conjuntos de dois pisos. Este tipo, de "vila", aparece pouco nos bairros da margem ao sul do Tejo, sendo mais frequente nos do norte, especialmente nos mais antigos: Banheiras [64] e Vale Figueira [65], junto de S. João da Talha, toda a área ao norte do aeroporto de Lisboa até à Ribeira de Sacavém, Costa da Luz [37], Galinheiras [45] e Prior Velho [49]. Nestes dois últimos eles são muito frequentes e de vários tipos.

Os prédios já são edifícios com dois ou mais pisos, semelhantes aos que se encontram no interior da cidade; têm escada interior, no geral sem caixa de elevador, e dois ou três inquilinos por andar. Não deixa de ser interessante notar que, mesmo um prédio, poderá ter uma vila galeria anexa. O aparecimento de edifícios deste tipo resulta, entre outros factores, da capacidade de investimento e da possibilidade de enfrentar o risco. Predominam no bairro da Brandoa [36], têm uma certa importância no Prior Velho [49], em Galinheiras [45], no Vale Figueira [65] e na Costa da Luz [37].

A construção em lotes clandestinos, como já se referiu, comporta grandes riscos, pois poderá corresponder a um investimento que pode ser comprometido pela demolição. Por um lado, os construtores arriscam-se; por outro lado, os poderes públicos, pelo menos teóricamente reprimem. Por isso mesmo é normal que a evolução da construção clandestina se correlacione com os graus de frequência e intensidade da intervenção municipal. Em relação à Brandoa [36] são perfeitamente individualizáveis fases de progressos nítidos da construção que alternam com outras menos activas e correspondentes aos momentos de intervenção camarária. Estas situam-se em 1962, 1965-66 e 1969 correspondendo, respectivamente, à alteração do Art.º 165 do RGEU e esboçeto de urbanização como primeira tentativa de legalização, ao início de policiamento do bairro pela P.S.P. (1965) e G.N.R. (1966), e ao desmoronamento de um prédio de muitos andares, dando como correspondência a ameaça de demolição (1969) de outros análogos. Noutro exemplo como no caso das Galinheiras [45], pode dizer-se que houve o manifesto desejo de se pretender ignorar a proliferação de construções feitas durante três meses dum certo ano, e que deram origem a uma boa parte das suas numerosas vilas.

Na maioria dos casos essas situações não serão tão nítidas, mas os fenómenos estão presentes; de muitos inquiridos ouvimos a afirmação que "isto agora está difícil, andam para aí muitos fiscais, ainda outro dia foi uma casa abaixo...!". Todavia, o que não há dúvida é que os bairros tendem a aumentar, na medida em que os riscos diminuem, talvez em resultado da inoperância da fiscalização administrativa, talvez pelo encorajamento dado em vista do

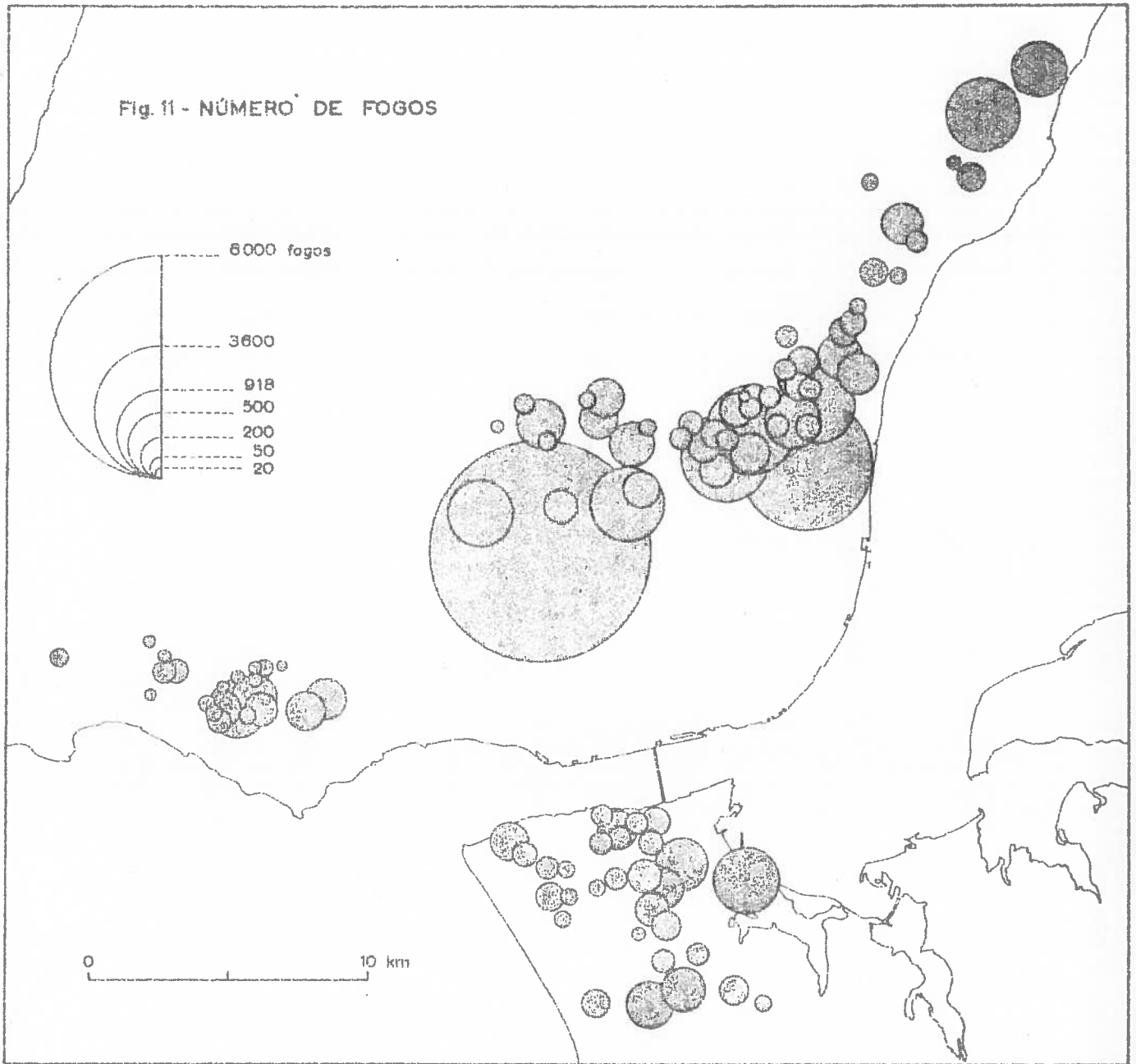
próprio adensar das construções. Depois de erigidas e fixadas as primeiras casas, os mais tímidos acabam por ganhar coragem e constroem também as suas; outros virão e começa a generalizar-se uma situação de facto em que os proprietários sentem que cada vez menos a administração poderá intervir, perante o número daqueles que construíram e a área já coberta de edifícios. Assim, os bairros clandestinos vão crescendo, com uma grande diversidade e número de construções existentes (fig. 11). O adensamento e o aumento de volume dos edifícios estão relacionados, principalmente com a idade do bairro; a pequenez do risco, o que equivale a dizer, a inoperância da fiscalização; a conquista duma situação de facto, pelo progressivo adensamento das construções; a capacidade de investimento dos proprietários; o carácter especulativo do aglomerado.

Dissemos que no geral, em cada lote, a primeira casa é construída no fundo do terreno; já na passagem para a especulação, pode acontecer que na área em frente daquela surja o prédio, preenchendo-se deste modo os espaços primitivamente livres.

É evidente que a especulação também está presente, e em força, nos bairros clandestinos. Não são apenas os pobres que fazem as suas moradias empregando pequenos capitais. O primeiro acto especulativo é o de loteamento com a consequente venda de talhões pretensamente urbanizados, numa área sem condições ou projecto de urbanização. O segundo é o do aluguer da maior parte das casas construídas nesses bairros. Como já referimos, muito embora as rendas sejam inferiores às praticadas no mercado legal, elas não deixam, mesmo assim, de ser elevadas, em confronto com as condições oferecidas pelas habitações, e com o investimento. Desta forma, a margem de lucro é, se não igual, muito próxima, ou mesmo superior, à do mercado legal.

A par disto também existem os bairros clandestinos onde predominam os proprietários-residentes e onde os alugueres são mínimos. Trata-se, quase sempre, de bairros muito recentes, de 3-4-5 e máximo 6 anos, onde ainda não houve tempo, nem dinheiro, para se passar à segunda fase: da construção para a obtenção de rendimentos tão elevados quanto for possível obtê-los.

Fig. 11 - NÚMERO DE FOGOS



Enunciámos as três fases de desenvolvimento dos bairros (loteamento, "autoconstrução" e construção especulativa) e cremos que elas poderão constituir uma espécie de regra geral: os loteamentos acabam em breve por ter construções, formando-se os bairros da primeira fase, que depois tenderão a passar para uma segunda fase de construções de maior volume e outros fins. Porém, com isto não queremos afirmar que todos os bairros clandestinos passem a transformar-se em novas Brandoas. Basta dizer que a Brandoa começou em 1960, quando já havia construções clandestinas de alguns anos na Costa da Luz [37], no Prior Velho [49], em Vale Figueira /65/ e em muitos outros. Estes embora mais antigos, não assumiram, em volume de construções, as dimensões que a Brandoa muito rapidamente atingiu. Todavia isso não evitou que se convertessem em bairros de casas alugadas, praticamente com ausência de moradores — proprietários dos edifícios. Simplesmente, menores recursos e maiores dificuldades de construção evitaram aqui o aparecimento dos grandes imóveis. O que nos parece geral é que o clandestino, a manter-se a situação dos últimos tempos, tenderá a assumir formas especulativas da habitação sem que isso implique, necessariamente, o recurso aos grandes prédios. Soluções mistas de vilas, anexos e prédios de dois, de três, ou mesmo de quatro pisos, do tipo Galinheiras ou Prior Velho poderão verificar-se por toda a parte onde se desenvolvam bairros clandestinos. Mesmo Casal Cambra [27], à ilharga da Brandoa, com cinco anos de existência, onde abundam os edifícios de um piso e vários de dois pisos, ao contrário do que relatava o jornal "A Capital", de 10 de Maio de 1972, ("Aqui ninguém explora ninguém. A malta fez as casas para viver. Não são para vender nem para alugar") tem já uma boa percentagem de casas alugadas, e as rendas andam pelos 600, pelos 800 e mesmo 1 200 escudos por mês. Muitas vezes, as reportagens, publicadas em jornais que se têm ocupado do assunto, ao pretenderem defender os interesses da população transmitiram a ideia errada de que, nos bairros clandestinos predominariam, em regra geral, as casas próprias.

#### IV - PAPEL DA CONSTRUÇÃO CLANDESTINA

Os bairros clandestinos são um facto bastante complexo, em que entram diversas variáveis; eles não poderão compreender-se desligados da cidade, de que fazem parte. Na verdade, eles são utilizados para habitação duma parte importante da população trabalhadora urbana; são, por isso mesmo, parte da cidade. Não se podem explicar sem a compreensão dos processos urbanos, no seu conjunto. Como essa explicação parece transcender muito o âmbito deste relatório, limitar-nos-emos a sintetizar alguns factos mais significativos.

É demasiado conhecido o afluxo crescente da população, nas últimas décadas, para as regiões urbanas do litoral. Trata-se de gente que vem à procura de trabalho regular, de melhores salários, e de vantagens que a vida urbana poderá oferecer. Parte dessa população dirige-se para o estrangeiro, atenuando assim a pressão que a sua presença exerceria no já desequilibrado sistema sócio-económico; mas outros permanecem nas áreas urbanas, principalmente na região de Lisboa, onde a população de alguns concelhos tem duplicado em cada dez anos. As populações rurais procuram na cidade trabalho e habitação. Todavia, como o seu nível de instrução é muito baixo e não dispõem de nenhuma especialização técnica vão preencher as categorias salariais mais baixas o que não lhes permite, por isso, ocupar casas na cidade.

O problema de habitação para esta gente pode revestir-se

de aspectos mais complexos pois, como escreveu F. BOUGNOUX, "o problema do alojamento urbano que parece, à primeira vista, o mais importante, não é mais que a manifestação muito viva de um problema muito mais vasto e complexo — o da diferença entre o crescimento da economia e o crescimento urbano, provocado essencialmente pelo excedente demográfico dos campos... Portanto, parece haver uma causa económica na base do marginal: o grande aumento do mercado de trabalho na cidade. Nos países subdesenvolvidos o êxodo não é seguido do aumento dos abastecimentos à cidade. A mecanização das grandes herdades favorece a exportação para o exterior. Como a estrutura industrial é reduzida, o afluxo rural tende a expandir um sector terciário parasitário em detrimento de um secundário produtivo<sup>(1)</sup>, Também vale a pena citar M. SOLÁ-MORALES ao dizer que "Para lá da desorganização física e marginalização sociológica, aparecem as razões económicas como explicação fundamental do subúrbio. A formação duma cidade pobre como corolário inevitável duma estrutura e económica de capitalismo crescente, que transforma os assentamentos pré-industriais e mobiliza a força do trabalho em função do rendimento produtivo"<sup>(2)</sup>.

Entre 1950 e 1960 as construções feitas por iniciativa privada atingiram 93% do total de fogos<sup>(3)</sup>. O domínio da actividade privada faz com que esta oriente as "regras do jogo", imponha preços e áreas para construir. "Que interesses se pretendem proteger, quando se exige 5 000 metros quadrados de terreno para se construir, numa zona rural, uma simples habitação?... O legislador pretendeu com esta lei que todos os portugueses tivessem posses para ter uma casa na serra mais recôndita, ou na praia mais isolada, com 5 000 metros quadrados de terreno à volta, ou então (o que é de la

---

(1) F. BOUGNOUX, Documento preparatório do Congresso S.M.U.H., já citado, pp. 15-17.

(2) M. SOLÁ\_MORALES, El suburbio Comarcal, Cuadernos de Arquitectura e Urbanismo n.º 10, Barcelona, Novembro, 1971, p. 55.

(3) De "A habitação em Portugal", Centro de Estudos de Urbanização e Habitação Engenheiro Duarte Pacheco. M.O.P. Lisboa, 1963, p. 24. O texto base do Colóquio sobre Política da Habitação M.O.P. 1969 na p. 3 indica como percentagem de fogos construídos pela iniciativa privada 90 a 95% do total.



mentar limitar este privilégio natural a uma minoria beneficiada. Quem lucra com tal regulamentação? Ousamos afirmar: apenas os especuladores"<sup>(1)</sup>. A especulação comercial dos terrenos reflecte-se no custo elevado das construções; pode-se dizer que, em regra geral, a oferta é "controlada" para provocar a subida de preços. Propositadamente, urbanizam-se umas áreas, deixam-se outras à espera de valorização e impede-se, ou dificulta-se mesmo a valorização de outras. Como diz ROQUE LAIA, "a habitação é, em Portugal, uma mercadoria que o comerciante-senhorio põe em mercado, e de cujos lucros procura viver — ele e a família — sendo o único mercado em que não está regulamentada a margem do lucro, em que não está proibida a especulação"<sup>(2)</sup>.

A habitação oferecida no mercado legal tem preços demasiado altos para a capacidade financeira de grande parte da população trabalhadora; deste modo, ela é obrigada a recorrer a "soluções de recurso": a barraca, o aluguer de parte de casa, o "bairro clandestino". Desenvolve-se assim um mercado de habitação, à margem do mercado legal, em que os principais intervenientes são:

- os habitantes sem capacidade económica para o pagamento do aluguer de casas normalmente legalizadas;

- os promotores que põem, à disposição daqueles, casas a preços mais baixos, valorizando terrenos com urbanizações clandestinas (barracas ou bairros), de que tiram lucros fabulosos; constroem mais frequentemente, produtos de qualidade inferior;

- a administração que, a nível de "oferta" de habitação, tem desempenhado um papel mínimo; defendendo, muitas vezes, os interesses privados no mercado dos terrenos, torna, por via burocrática, muito difícil a abertura urbanística de novas áreas, o que poderia trazer o abaixamento dos preços. Em consequência de tudo isso, por um lado a administração municipal acaba por tolerar estes marginais, que o próprio sistema provoca mas, por outro lado, temendo que o seu alastramento prejudique a estabilidade do sistema, procura impor-

---

(1) HUMBERTO FERREIRA, em Publiture, 15 de Agosto de 1970, p. 13.

(2) ROQUE LAIA, "Aspectos jurídicos, sociais e morais do direito de habitar", Observador, n.º 55, 3 de Março de 1972, p. 52.

-lhes certas normas. Não são raros os casos em que foi necessário elaborar planos de urbanização com vista à legalização e integração definitiva dos ditos bairros na cidade. Como diz FERNANDO GONÇALVES "Os produtos dos sub-sistemas marginais, tanto ao nível de fogo (barracas) como ao nível de forma urbana (aglomerados espontâneos) apresentam desvios manifestos, face aos produtos dos sub-sistemas integrados... O sistema sócio-económico português interroga-se sobre os perigos de um desenvolvimento baseado na dicotomia marginais-integrados. Se os primeiros são seu produto, a verdade é que a sua existência, formando "nódoas" no seio da cidade capitalista, cria uma situação de desequilíbrio social que, potencialmente, com promete a estabilidade do sistema. Tenta pois o sistema sócio-económico português, evitar situações que conduzam a uma instabilidade prejudicial à sua permanência. Para tanto, procura montar um mecanismo cuja função seja filtrar populações marginais, integrando-se na sociedade de consumo capitalista através da dávida de um bem: a habitação"<sup>(1)</sup>.

Como os bairros clandestinos são "tolerados", em regra geral evita-se falar demasiado deles, na medida em que isso pode com prometer até o sistema que os gera. Os jornais diários têm desenvolvido, nesse sentido, importantes campanhas, nomeadamente em 1962, 1968/69 e 1970/71. A mais séria terá sido a que teve origem no desmoronamento de um prédio de 6 andares, em construção na Brandoa, em 26 de Fevereiro de 1969. No início, a Brandoa apareceu nos jornais no mesmo nível que os outros bairros clandestinos; referiam-se às dificuldades de algumas pessoas encontrarem casa, às más condições de vida, etc. Em 1969 denuncia-se violentamente a especulação na construção clandestina, as autoridades são acusadas de permitirem (desconhecendo) o aparecimento de uma verdadeira cidade clandestina. A Brandoa, pelas suas dimensões, acaba por surgir isolada do resto dos "bairros clandestinos" e aparece como o símbolo da "clandestinidade permitida". Escreveu-se em 1969, "a Brandoa já pouco tem a ver com o Casal Ventoso, a Curraleira ou a Musgueira. Foi (é) um processo diferente. E na escala social está mesmo (frequentemente)

---

(1) FERNANDO GONÇALVES "Urbanizar e construir para Quem? - a propósito do plano de Chelas", 1972, pp. 50-51.

bastante acima" (Diário de Lisboa). Ao ser convertido em símbolo tornou-se num caso político, que só a nível de Governo (e não já só da Câmara) poderia ser resolvido. Repare-se que o desmoronamento do prédio acima referido provocou o aparecimento dum nota da Direcção-Geral de Administração Política e Civil do Ministério do Interior, nos seguintes termos: "Das afirmações do Sr. Presidente da Câmara Municipal de Oeiras, publicadas nos jornais de hoje, acerca do desmoronamento, na Brandoa, de um prédio com seis andares, construído sem licença camarária pode inferir-se que casos como estes se verificam por falta de legislação adequada, o que constitui manifesto equívoco. Efectivamente, em face do disposto nos artigos 165.º e 167.º do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, segundo a redacção que lhes foi dada pelo Decreto-Lei n.º 44 258, de 31 de Março de 1962, as Câmaras Municipais podem, independentemente da aplicação da multa em que incorrem os transgressores e sem necessidade de recurso aos tribunais, ordenar e fazer executar a demolição de quaisquer construções realizadas sem licença, em todos os casos em que a lei exige. E o exercício de tal poder não é perturbado pelo facto de as repartições de finanças colectarem os prédios construídos clandestinamente ou por qualquer outro"<sup>(1)</sup>. Depois de passada a fase emocional, sem que se destrísse nenhum prédio, a necessidade de justificação levou à encomenda de um plano de recuperação do aglomerado, cujos trabalhos foram acompanhados pelo próprio Ministro das Obras Públicas, como os jornais noticiaram largamente. Assim se procurou acalmar a opinião pública. Só uma preocupação de tipo político justificaria tanta atenção na recuperação da Brandoa, que até levou à promulgação de um Decreto-Lei em 23 de Junho de 1971. Deste modo, servindo-se de um plano urbanístico, procura-se impor ordem na "desordem urbanística".

O "bairro clandestino" representa também, para algumas famílias, a possibilidade de ter casa própria. Muitas vezes é a única possibilidade de investimento de pequenos capitais, mesmo que ganhos com um tempo no estrangeiro; constitui até uma forma de previdência pois "Céptica e insegura quanto aos esquemas da previdên-

---

(1) Dos jornais diários de 28 de Fevereiro de 1969.

cia existentes, a população da cidade aferrolha, comprando solo. Retalhadas as grandes propriedades em minifúndios, ferozmente defendidos pelos novos proprietários, as possibilidades de obter a disponibilidade comunitária do solo através de expropriação ou outras formas legais apresenta-se cada vez mais remota"<sup>(1)</sup>.

---

(1) F. SILVA DIAS, "Breves notas sobre o papel da península de Setúbal no planeamento de Lisboa - região", Informação Social, n.º 19, Julho/Setembro, 1970, pp.153-154.

## V - ASPECTOS JURÍDICOS

Como se definiu o "bairro clandestino" com base num critério administrativo-jurídico impõe-se uma análise, mais detalhada, da clandestinidade na construção, em face da lei.

O documento legal que regula a construção é o R.G.E.U. (Regulamento Geral das Edificações Urbanas - Decreto-Lei 38 382 de 7 de Agosto de 1951) que no tít. I, art.º 1.º diz "A execução de novas edificações ou de quaisquer obras de construção civil, a reconstrução, ampliação, alteração ou demolição das edificações e obras existentes e bem assim os trabalhos que impliquem alteração da topografia local, dentro do perímetro urbano e das zonas rurais de protecção fixadas para as sedes de concelho e para as demais localidades sujeitas por lei a plano de urbanização e expansão subordinar-se-ão às disposições do presente Regulamento" e no art.º 2.º - "A execução das obras e trabalhos a que alude o artigo anterior não pode ser levada a efeito sem prévia licença das câmaras municipais, às quais incumbe também a fiscalização do cumprimento das disposições deste regulamento".

O Decreto-Lei n.º 166/70, de 15 de Abril, acrescenta que "Estão sujeitas a licenciamento municipal: todas as obras de construção civil, de reconstrução, ampliação, alteração, reparação ou demolição de edificações, e bem assim, os trabalhos que impliquem alteração da topografia local dentro do perímetro urbano e das zo-

nas rurais de protecção fixadas para as demais localidades sujeitas por lei a plano de urbanização e expansão" (Art.º 1.º, alínea a).

Na quase totalidade dos casos os edifícios que fazem parte dos "bairros clandestinos" estudados não possuem licença camarária<sup>(1)</sup>. Quase sempre os proprietários nem sequer a solicitaram; ca sos há em que solicitada a licença, esta foi indeferida.

O Decreto-Lei 166/70, no artigo 15.º, enuncia os fundamentos em que as câmaras municipais se poderão basear para indeferirem os pedidos de licenciamento ou aprovação de projectos; e a alínea c) que, no geral, pode ser aplicada a estes bairros: "Falta de licença de loteamento ou inconformidade com o condicionamento da mesma licença em áreas que a ela estejam sujeitas".

Na verdade a lei distingue, por motivos de licenciamento, o prédio isolado, do grupo de prédios ou "urbanização". A construção de um edifício num prédio classificado de rústico só se pode fazer num lote de área correspondente à parcela mínima definida pela Portaria n.º 202, de 21 de Abril de 1970, pois o artigo 1376º do Código Civil, no n.º 1, diz: "Os terrenos aptos para cultura não podem fraccionar-se em parcelas de área inferior a determinada superfície mínima, correspondente à unidade de cultura fixada para cada zona do País". Aquela área é, para o distrito de Lisboa, de 5 000 metros quadrados. Para "urbanizações" podemos basear-nos no Decreto-Lei n.º 46 673, de 29 de Novembro de 1965, que no art.º 1.º define loteamento urbano como a "operação ou o resultado da operação que tenha por objecto ou tenha tido por efeito a divisão em lotes de um ou vários prédios fundiários, situados em zonas urbanas ou rurais, para venda ou locação simultânea ou sucessiva, e destinados à construção de habitações ou de estabelecimentos comerciais ou industriais". No art.º 2.º, 1.ª parte diz-se que "o loteamento urbano depende de licença da Câmara Municipal". O pedido de loteamento deverá indicar "o tipo e natureza das construções previstas, rede viária, estudo económico e memória descritiva e justificativa e men

---

(1) Foi nos bairros de Cascais que encontramos maior número de casas "aprovadas" no conjunto de "bairros clandestinos". Não sabemos qual a explicação.



ção de encargo que o requerente se propõe assumir com a criação de espaços livres, arruamentos e demais trabalhos de urbanização" (art.º 3.º do mesmo Decreto). Portanto, uma vez aprovado o loteamento fica o seu proprietário obrigado a construir as infra-estruturas necessárias — arruamentos, redes de saneamento, água e electricidade, e equipamentos. Nalguns casos, mediante acordo financeiro, podem estes encargos transitar para a municipalidade. Só depois poderão os projectos dos vários lotes ser objecto de aprovação para edificação.

Como os loteamentos clandestinos não dispõem desta licença, a construção não se poderia efectuar porque não seria autorizada. Os compradores dos lotes são muitas vezes avisados pelos donos dos terrenos, embora a gravidade da situação seja frequentemente enfraquecida com promessas, dizendo-se que o projecto de loteamento já está na câmara, que a licença não deve tardar, etc.; outras vezes são avisados pelos próprios municípios, quer através de tabuletas nos locais, quer através de anúncios nos jornais; outros ainda, ignorando tudo isso, inocentemente pedem licença à câmara e só com o indeferimento desta tomam consciência do logro em que caíram. Mas, avisados ou não (e cremos que a maioria está consciente do que fez), no geral não pedem licença de construção. A maioria porque sabe que a não obteria; outros, porque ignoram essa necessidade; ainda há aqueles que temem o processo burocrático — leva muito tempo, é preciso muita papelada, nunca mais vem a resposta! Assim, constroem sem licença e ficam automaticamente sujeitos às sanções previstas na lei.

Entretanto a transacção dos lotes é feita duma forma legal com escritura notarial e pagamento de sisa, pelo que os compradores se tornam efectivamente proprietários. Alguns notários parece que se recusam a fazer estas escrituras com base na possível nulidade do contrato de compra e venda de parcelas de um prédio rústico; outros aceitam que o loteamento, como prédio urbano, é susceptível de parcelamento. É talvez a própria ambiguidade da lei que permite esta controvérsia.

Assim como a transacção do lote leva ao pagamento de sisa, o prédio clandestino paga contribuição predial. De facto, o art.º



1.º do cap.º I da 1ª. parte do Código da Contribuição Predial e do Imposto sobre Indústria Agrícola (aprovado pelo Decreto-Lei 45 104, de 1 de Julho de 1963) diz que a "Contribuição Predial incide sobre os rendimentos dos prédios situados no continente ou ilhas adjacentes, dividindo-se, de harmonia com a classificação destes, em rústica e urbana" e no art.º 5.º, parágrafo 2.º, define-se prédio urbano como o que "está afecto a quaisquer outros fins, ou não pode destinar-se à agricultura".

Daqui resulta uma forte ambiguidade, na qual os proprietários dos prédios se apoiam para se defenderem: o prédio, sendo clandestino, é portanto ignorado na Câmara; mas já existe em face do fisco da Administração Central. Mais, se o tentar oficializar, a Administração Municipal recusa-o, por falta de licença de loteamento; no entanto, os órgãos da Administração Central reconhecem-no como prédio urbano e, como tal, susceptível de pagamento de imposto.

Se a lei quando regulamenta a construção e respectivo licenciamento deixa admitir que surjam prédios clandestinos, quando regulamenta a contribuição predial só refere prédios rústicos ou urbanos e, como tal, sujeitos ao fisco. Em boa verdade, por lei não seriam de existir os prédios clandestinos pois estão previstas medidas que levam à sua legalização ou demolição (art.º 165.º e 167.º do R.G.E.U.) e, mais recentemente, à demolição ou expropriação por utilidade pública (art.º 1.º do Decreto-Lei 278/71, de 23 de Junho). No primeiro caso, visto o segundo ainda não ter sido aplicado, a casa clandestina era demolida e como tal deixava de existir, ou era legalizada e pagava a mais-valia estipulada; nada a distinguia dos prédios construídos de acordo com os preceitos legais. Aparentemente não haveria motivos para ambiguidades. Mas o que a lei determina é um dado geral e a realidade um facto; as construções clandestinas, numerosas e cheias de vitalidade comprovam-no bem.

Importa agora ver como é que se relacionam a Administração e outro aspecto do "clandestino": o da sua sobrevivência, à margem do estipulado na lei. O art.º 165.º do R.G.E.U. prevê a demolição ou o embargo administrativo das obras executadas sem licença, decretados pelo Tribunal. Portanto, uma vez descoberta uma obra sem licença (edifício ou parte dele) a fiscalização deveria levantar um

auto de embargo, seguindo-se a instauração de um processo para Tribunal. Ao mesmo tempo, o responsável pela construção teria de pagar uma multa compreendida entre 200\$00 e 10 000\$00 (art.º 161.º do R. G.E.U., segundo a redacção do Decreto-Lei 44 258). As câmaras municipais têm posto em Tribunal vários casos de casas clandestinas; todavia, em alguns deles os resultados foram-lhes desvantajosos — o andamento dos processos é demasiado longo e frequentemente as câmaras perdem as questões. Novamente se põe a questão da ambiguidade da lei, pois, seguindo os municípios as orientações dela, viam que a decisão do Tribunal lhes era desfavorável. Justificou o facto o Dr. Paulo Cancellia de Abreu quando, numa reunião com o Ministro das Obras Públicas, na Câmara de Ceiras, afirmou: "tem a Câmara encontrado nos Tribunais, uma certa incompreensão perante estes problemas da construção clandestina. É o reflexo da ideia generalizada de que a construção clandestina surge como uma necessidade imperiosa, para satisfazer, pela única forma possível, o direito fundamental da habitação, visto a construção legal ter preços proibitivos, devidos em grande parte, às demoras e dificuldades e formalidades impostas pelo Estado e pelos Municípios"<sup>(1)</sup>. Mesmo que a Justiça pronunciasse a demolição do edifício esta era dificultada, em consequência de no tempo decorrido desde a instauração do processo a câmara acabar por encontrar para demolir, já não os caboucos de um edifício, mas uma casa completa, habitada por uma família o que levanta problemas sociais, de realojamento.

Pela consulta dos arquivos da Câmara Municipal de Oeiras pode verificar-se que houve processos instaurados aos construtores dos prédios clandestinos da Quinta da Brandoa que, passados dois anos, continuavam sem resposta. Embora o n.º 3 do art.º 165º do R. G.E.U. (modificado) diga que "A continuação dos trabalhos depois do embargo sujeita os donos, responsáveis e executores da obra às penas de crime de desobediência qualificada, desde que tenham sido notificados da determinação do embargo" muito raramente o embargo é cumprido. Talvez que a Câmara, já com um processo pendente, não instaura outro ao mesmo indivíduo, tanto mais que demorará cercamente

---

(1) Publicada no jornal "O Século", de 8 de Fevereiro de 1969.

o mesmo e, entretanto, a Administração Municipal nada poderá fazer. O proprietário-construtor, uma vez paga a multa, variável de conselho para concelho, mas quase sempre à volta dos 1600 escudos, sente-se com maiores direitos e acaba tranquilamente a sua casa, enquanto espera ser chamado a Tribunal. Encontrámos casos em que a decisão do Tribunal fora uma nova multa, de 8 a 10 mil escudos, e o conselho de não reincidir... Em 1962, a Câmara de Oeiras, a braços com o problema da Brandoa, que de dia para dia se tornava maior, imponente à espera de decisões do tribunal, conseguiu a alteração do art.º 165.º do R.G.E.U. que, depois do Decreto-Lei n.º 44 258, passou a dizer o seguinte: "As Câmaras Municipais poderão ordenar, independentemente da aplicação das penalidades referidas nos artigos anteriores, a demolição ou o embargo administrativo das obras executadas em desconformidade com o disposto nos artigos 1.º a 7.º<sup>(1)</sup>, bem como o despejo sumário dos inquilinos e demais ocupantes das edificações ou parte das edificações utilizadas sem as respectivas licenças ou em desconformidade com elas"; e no parágrafo 7.º, "A competência a que se refere este artigo caberá ao presidente da Câmara sempre que se trate de pequenas casas, até dois pavimentos...". Tendo-se então presente o elevado número de casas já construídas, sem licença, e a impossibilidade de as destruir todas, prevê-se a alternativa demolição/legalização: "A demolição das obras referidas no art.º 165.º só poderá ser evitada desde que a Câmara Municipal ou o seu Presidente, conforme os casos, reconheça que são susceptíveis de vir a satisfazer aos requisitos legais e regulamentares de urbanização, de estética, de segurança e de salubridade"<sup>(2)</sup>.

Portanto, a partir de 1962 (31 de Março), tudo levava a crer que a administração camarária passaria a dispor dos instrumentos legais para atacar as construções clandestinas. Perante uma casa clandestina a fiscalização deveria autuar e embargar, e a Câmara, ou o seu Presidente (conforme o tipo de edifício), ordenara demolição ou o processo de legalização. Pareceria assim que deixaria então de haver casas clandestinas. Mas então porque continuaram, e

---

(1) Inexistência de licença de construção (art.º 1.º), caso que estamos a analisar.

(2) Decreto-Lei n.º 44 258, art.º 167.º.

cada vez mais, a crescer os "bairros clandestinos"? Porque será que a administração se mantém impotente em relação a essa questão? De uma forma radical poder-se-ia dizer que o problema dos clandestinos, ao inserir-se no chamado problema da habitação, é insolúvel num sistema económico alicerçado no lucro, que protege minorias, respeita ao máximo o direito de propriedade (mesmo fruto de especulações clandestinas) e não encara, nem pode encarar, realísticamente a questão da habitação. É talvez o reconhecimento desta impossibilidade, a nível geral, que possibilitou a "descentralização das soluções", passando para os municípios as responsabilidades, e a "tolerância" dos marginais. As alterações dos artigos, os novos decretos permitem, por um lado, algumas iniciativas; mas, por outro lado, aumentam o mal-estar e não resolvem um dos problemas fundamentais da cidade.

Em capítulo anterior procurámos demonstrar como a construção clandestina servia de válvula de escape, atenuando as desvantagens da falta de casas de rendas baixas nos principais núcleos urbanos e, concretamente, em Lisboa. Percebe-se assim que a administração seja vencida e de certo modo benevolente em relação às casas clandestinas; que em vários casos já tenha procurado chamar a si o reconhecimento dos "bairros", introduzindo uma certa ordem no processo. A administração camarária oscila entre medidas drásticas (embargos, multas, demolições) e medidas atenuantes (convites à legalização, instalação de fontanários, construção de acessos, etc.).

O processo seguido na Brandoa, sendo o de maiores proporções, e o que acompanhamos mais de perto, é disso um bom exemplo<sup>(1)</sup>. Iniciada a construção em 1960-1961 puseram-se em acção as medidas repressivas normais nestes casos: autos de embargo, multas, acções em tribunal. A demora da decisão dos tribunais levou mesmo à alteração do art.º 165.º do R.G.E.U., pelo Decreto-Lei n.º 44 258, de 31 de Março de 1962, já anteriormente referido. Logo nesse ano, e em face do número já importante de construções existentes (360 edifícios, dos quais 135 com um piso e 150 com dois pisos), a Câma-

---

(1) Os elementos que se citam a seguir foram extraídos do "Plano de Urbanização da Brandoa-Falagueira", G.P.A., Lisboa, 1970, Relatório n.º 18.

ra sugeriu um esboço de urbanização, que foi aprovado pela D.G.E.U. e pelo Ministro das Obras Públicas em 5/12/62, mas que nunca se realizou, principalmente por "dificuldade das expropriações até por desconhecimento do nome dos proprietários. Em 1964 ainda o consultor jurídico da C.M.O. tenta obter terrenos para realizar o plano". Ainda em 1962 foi autorizada a exploração de uma carreira da empresa Eduardo Jorge entre a Brandoa e Benfica. Em Julho de 1963 a Câmara Municipal publicou um edital convidando à legalização das construções. Entraram "cerca de 391 requerimentos a que não se deu andamento por impossibilidade de determinar os elementos indispensáveis à legalização nomeadamente às condições de estabilidade das construções que se pretendiam legalizar".

Ainda dentro do mesmo espírito, a câmara encomendou à ARTOP, em Julho de 1965, um levantamento topográfico da área. Porém, o aumento da construção exigiu também actuações mais vigorosas, como a solicitação da colaboração de membros da P.S.P. para a fiscalização do bairro; em 1967 esta passou a ser feita por brigadas da Guarda Nacional Republicana. Em Julho de 1968 foi publicado outro edital convidando à legalização dos edifícios e em Outubro do mesmo ano adjudicou-se a primeira fase da empreitada de arruamentos e saneamento do aglomerado, de acordo com um projecto que, entretanto, fora elaborado.

Em 1969 a derrocada de um prédio de seis pisos, ainda em construção, agitou a opinião pública e fez nascer receios de outras quedas de edifícios. Por isso mesmo foram embargados todos os prédios em construção e o Presidente da Câmara, em entrevista dada ao "Diário de Lisboa", publicado a 1 de Março, deu 48 horas aos proprietários para demolirem todos os prédios clandestinos. Ainda nesse mesmo ano, depois do sismo de Fevereiro ter "poupado a cidade i legal" como dizia o título de um artigo do "Engineering News Record" (1 de Maio de 1969) dedicado à Brandoa, a Câmara regressou às medidas atenuantes: constituiu uma comissão para definir as condições de legalização dos edifícios e publicou, em Março, um edital convidando à legalização dos edifícios de acordo com as orientações dessa comissão; em Fevereiro de 1970 convidou o G.P.A. a elaborar o Plano de Urbanização da Brandoa-Falagueira. Ao longo de dez anos um bairro passou do nada a 1 000 prédios e aproximadamente 5 400 fo-



gos, procurando a administração intervir, principalmente, com medidas que designámos de atenuantes.

De facto, os municípios não dispõem de meios que permitam pôr cobro à construção clandestina. São principalmente dois os problemas mais graves: dificuldades de fiscalização e problemas morais, sociais, e mesmo políticos, levantados pela destruição de casas quando habitadas. Depois da saída do Decreto-Lei n.º 278/71 de 23 de Junho ainda se podem juntar questões de financiamento e até falta de técnicos.

O problema da fiscalização resume-se em dois pontos:

1 - Falta de fiscais em número suficiente para acompanhar todas as obras, que são muito numerosas nos concelhos suburbanos, e num ritmo de construção acelerado.

2 - Inoperância, ou condicionalismos burocráticos impostos a estes mesmos fiscais, como funcionários públicos. Como disseram alguns dos presidentes de câmaras contactadas "é muito raro que a participação de uma casa clandestina seja dos caboucos, quase sempre é de uma construção já com telhado". As casas mais simples que aparecem nos "bairros clandestinos", edifícios abarracados, podem ser feitas num fim-de-semana; portanto, quando o fiscal passa por aí na segunda-feira já as encontra com telhado. Na área de vale de Milhaços [110] encontrámos várias casas deste tipo, efectivamente feitas num fim-de-semana, e que só depois de embargadas, e com o tempo, iam sofrendo os acabamentos e divisões interiores. Esta tipologia aparece como dominante nos bairros mais recentes, onde uma certa urgência na construção não permite a edificação da moradia do tipo vivenda; aparecem também, mas geralmente como anexos (a primitiva casa) nos bairros mais antigos, inclusivamente na própria Brandoa [36]. Noutras formas expeditas, também possíveis de erguer num fim-de-semana, usam-se materiais pré-fabricados ou painéis de madeira, para as simples barracas; com o tempo eleva-se por dentro a construção em tijolo.

Mas os edifícios maiores, unifamiliares ou do tipo vila, com dois, três e mais pisos, esses não se fazem numa noite, nem num fim-de-semana. A sua construção exige a "ignorância" da fiscalização ou a sua "protecção". Em Casal Cambra [27] alguns inquiridos in

formaram que se podiam pagar 1 000\$00 por um período, que não souberam precisar; findo esse período, ou se revogava o prazo com mais 1 000\$00 ou então pagava-se a multa e sofria-se o embargo, que no geral também não era respeitado. A Câmara Municipal de Oeiras tentou várias medidas para remediar estas deficiências e evitar as fraquezas da fiscalização na Brandoa (patrulhas da P.S.P. em 1965; em 1967 substituídas pela G.N.R.) sem grandes resultados, aliás, pois as obras continuam. Ainda há uns meses, passando na chamada Rua da Crista, parámos junto de um prédio embargado onde se ouviam com nitidez os ruídos das obras que se faziam lá dentro. Mas este é um dado de que todos têm consciência: a administração municipal sabe que não pode contar com a lealdade da fiscalização, e por vezes procura denunciá-las; os construtores aproveitam-se dela. Uma vez participada uma obra clandestina, a câmara pode ordenar a sua demolição; se a obra estivesse apenas no princípio, tudo seria relativamente fácil. Contudo, nos casos mais frequentes, a denúncia é feita de casas que já têm telhados, habitadas por famílias pobres com muitas crianças, por pessoas idosas e doentes, etc. Sendo assim, como fazer? Destruir as casas, e o que se deve fazer com aquela gente? Deixá-los no meio da rua? Todos sabemos que os municípios não dispõem de casas para realojar estas famílias... Assim fecham-se os olhos e elas vão ficando. De vez em quando destrói-se uma ou outra, apenas para exemplo, as outras ficam. É frequente também que pouco tempo depois as destruídas voltem a ser edificadas.

Das conversas que tivemos com os presidentes das câmaras onde as edificações clandestinas tomam maiores proporções ficounos a impressão que todos pretendiam sanear e legalizar os já existentes, impedindo a todo o custo, o aparecimento de construções novas. Para isso empenham-se os próprios presidentes, que dedicam algumas horas de domingo à procura de construções clandestinas que deverão ser demolidas no dia seguinte, e renovam as brigadas de fiscalização. Mas há um mercado seguro e de rendimentos elevados para as casas clandestinas e por isso elas continuam a surgir. Destruir, talvez não resolva; será preciso uma contra-proposta. Disso têm igualmente consciência os responsáveis camarários; uns procuram auxílios no Fundo de Fomento da Habitação ou nas Caixas de Previdên-



cia, outros defendem a liberdade de construção — se houver muita casa vaga as rendas têm de baixar — e o velho mercantilismo continua a servir. Mas as rendas não baixam, o mal é maior, e os clandestinos continuam a nascer e a crescer.

Temos encarado estes aspectos do ponto de vista da administração. Importa também referir como os vê o outro interveniente no processo, o promotor. Ignorando frequentemente a letra da lei, de que tem uma informação mais ou menos reduzida, o proprietário tem como objectivo impor-se como situação de facto, primeiro, ganhar todas as melhorias possíveis, depois. Assim, e mesmo quando o bairro clandestino se aproxima da chamada auto-construção, isto é, quando predomina a casa própria, os habitantes querem impor-se pelo número. Ouve-se dizer "quantos mais construírem melhor, eles depois não vão poder deitar tudo abaixo". As multas, não sendo muito elevadas, não os afectam e, em contrapartida, fazem-lhes ganhar a ideia de direito. A construção diz-se que é feita "à multa" e, uma vez paga esta, ficam assim com a consciência tranquila; pagaram, pois já têm o direito àquilo. Esta ideia é muito generalizada. O embargo se apanha a casa com telhado também não põe grandes problemas, porque, com mais ou menos cautela, vão conseguindo fazer as obras interiores. Os problemas maiores são quase sempre os das infra-estruturas e principalmente o do abastecimento de água. Mas têm a experiência de que com o crescimento do bairro se fará, o chafariz primeiro, a canalização depois. É uma questão de tempo e rapidez de construção; quantos mais forem mais força terão. A questão dos melhoramentos (infra-estruturas, acessos, transportes) interessa aos moradores e também, ainda mais, aos proprietários. É curioso que nas representações às câmaras, nas entrevistas aos jornais, as queixas dos moradores quanto a deficiências do bairro sejam tão fortemente apoiadas pelos proprietários-senhórios; estes sabem que qual quer melhoramento efectuado no bairro só irá valorizar o seu prédio e afastar as possibilidades, cada vez mais remotas, de o ver destruído. Assim poderá ir aumentando as rendas. E num final do processo, os mais prejudicados pelos melhoramentos são os próprios moradores-inquilinos. Procurando o "bairro clandestino" por as rendas serem baixas, as melhorias aproximam-nas cada vez mais do mer

cado legal; vêem-se repelidos para novas periferias, mais afastadas. Frequentemente a introdução duma melhoria, seja a água, a luz ou os esgotos, implica um aumento de renda, 50, 70 ou mesmo 100 escudos. As casas que ainda há quatro anos se alugavam por 600 escudos ao mês, são hoje (com a urbanização em curso) oferecidas a 2000 escudos, na Brandoa.

Reforçando os seus direitos os proprietários invocam a propriedade legítima e legal do terreno e o pagamento de imposto predial às finanças. De resto, pelo menos nos bairros com maior volume de construção e maior percentagem de casas de aluguer, os proprietários estão dispostos a pagar as mais-valias necessárias à legalização. Até estão interessados em fazê-lo. No bairro Angola [46], do concelho de Loures, a iniciativa do plano de urbanização partiu mesmo de um grupo de proprietários e foi depois aceite pela câmara. E a legalização era efectivamente a alternativa prevista pelo R.G.E.U., depois de modificado pelo Decreto-Lei n.º 44 258, de Março de 1962, para as obras clandestinas.

A importância da construção clandestina agrupada em bairros e a dificuldade de resolver os seus problemas fez sair, em Junho de 1971, um novo Decreto-Lei, n.º 278, que substitui a alternativa demolição-legalização por demolição-expropriação. Assim, o art.º 1.º diz que "podem deixar de ser demolidas e ficam sujeitas a expropriação por utilidade pública as edificações construídas sem prévia licença das câmaras municipais, se forem julgadas necessárias para a resolução do problema da habitação e quando se reconheça que são susceptíveis de adquirir as condições mínimas de habitabilidade exigíveis". Segundo o art.º 3.º "Pertencerá ao Estado, pelo Ministério das Obras Públicas, a iniciativa da expropriação, salvo se o município da situação do prédio declarar que pretende ele próprio requerê-la". A expropriação será feita de acordo com o definido na Lei 2142, de 14 de Maio de 1969 (art.º 3.º, n.º 2), e a indemnização dada aos proprietários "será arbitrada com base no valor do terreno e dos materiais na altura da construção, bem como do custo da mão-de-obra empregada, deduzida a quota proporcional do dispêndio previsível com o estabelecimento pela Administração das infra-estruturas requeridas em benefício dos habitantes do prédio expropriado" (art.º 2.º).

Este decreto, talvez inspirado nos estudos feitos pelo Gabinete encarregado do Plano de Urbanização da Brandoa, diz no preâmbulo "Espera-se, deste modo, conseguir desencorajar a prática da construção clandestina que, em especial nos arredores das grandes cidades, tem assumido o aspecto de verdadeira praga". Ainda não foi aplicado, por um lado, por exigir a definição das condições de habitabilidade referidas no art.º 1.º<sup>(1)</sup>, por outro lado, e a nível de câmaras, por haver uma atitude francamente pessimista pelo que isso implica de conhecimento dos vários bairros e respectivos edifícios: inexistência de material já elaborado, inexistência de pessoal qualificado e insuficiência de meios económicos para os suprir.

---

(1) Recentemente, na Portaria n.º                      de Julho de 1972 foi publicado o regulamento com as condições de habitabilidade para os edifícios clandestinos já existentes. Falta agora regular a questão da estabilidade.

## ÍNDICE DAS FIGURAS

	Páginas
Fig. 1 - Localização dos bairros estudados .....	5/6
" 2 - Locais de trabalho .....	9/10
" 3 - Esquema de acesso .....	11/12
" 4 - Esquema de fogo-tipo .....	11/12
" 5 - Casa de Arroja .....	11/12
" 6 - Infra-estruturas .....	16/17
" 7 - Rendas de casa .....	18/19
" 8 - Idade dos aglomerados .....	21/22
" 9 - Frequência de comércio .....	29/30
" 10 - Frequência da Escola Primária .....	30/31
" 11 - Número de fogos .....	37/38



## ÍNDICE GERAL

	Páginas
I - INTRODUÇÃO .....	2
II - OS BAIROS ESTUDADOS .....	8
1 - Localização .....	8
2 - Caracterização morfológica e tipológica .....	11
3 - Infra-estruturas do tipo urbano .....	15
4 - Rendas de casa .....	18
5 - Idade dos bairros e formas de desenvolvimento ...	21
6 - Os habitantes: constituição familiar e origens ..	24
7 - Os equipamentos dos bairros .....	29
III - FORMAÇÃO DO BAIRRO CLANDESTINO .....	32
IV - PAPEL DA CONSTRUÇÃO CLANDESTINA .....	39
V - ASPECTOS JURÍDICOS .....	45