

Relatório de atividades do ano 2013

Equipa Multidisciplinar das Áreas Urbanas de Génese Ilegal

[1] INTRODUÇÃO

No âmbito do Sistema Integrado de Avaliação do Desempenho na Administração Pública (SIADAP), foi definida a missão da EMAUGI que descreve os propósitos e a razão de ser deste serviço, e que a seguir se transcreve:

» Garantir a reconversão das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI), assegurando a sua qualificação e legalização, de modo sustentado.

» Promover ações para a consolidação do conhecimento desta realidade, em particular das AUGI que apresentam situações de conflito com os atuais instrumentos de gestão do território e dos núcleos insuscetíveis de reconversão, contribuindo para a definição do necessário enquadramento que vise estabelecer as bases da sua futura programação. Contribuir para que seja possível melhorar a Lei das AUGI, de modo a assegurar o prosseguimento deste trabalho e contribuir para a alteração dos procedimentos que melhor enquadrem esta realidade.

» Promover a Reconversão de Iniciativa Municipal (RIM) e continuar a acompanhar de modo particular a Reconversão de Iniciativa dos Proprietários e comproprietários (RIP), desenvolvendo ações que garantam atingir um patamar mais elevado de desenvolvimento e assegurem a conclusão do procedimento com a emissão do respetivo alvará de licença de loteamento.

» Assegurar o acompanhamento das obras de urbanização nos bairros, garantindo o cumprimento dos projetos e das boas regras de construção, visando a qualificação do espaço público. Assegurar a apreciação das pretensões particulares, criando condições para que esta apreciação seja possível num número cada vez maior de AUGI.

Este relatório faz a demonstração das atividades desenvolvidas e dos resultados atingidos, durante o ano de 2013.

[2] ENQUADRAMENTO

Durante o ano de 2013 foram desenvolvidas um **conjunto de ações em torno da missão da EMAUGI** e que, em síntese, se relatam:

Elaboração e **aprovação da 10ª Carta Temática**, documento anexo ao Relatório de Gestão Anual da Câmara Municipal, no âmbito do disposto no n.º 2 do art.º 56-A da Lei 91/95¹, de 2 de Setembro, na última redação da Lei 79/2013, de 26 de Novembro, com o registo de todas as AUGI que já dispõem de título de reconversão urbanística e do estado geral de execução das infraestruturas.

Acompanhamento de **obras de urbanização em 4 AUGI**².

Em contraciclo com a apatia registada na generalidade dos núcleos onde se afigura necessária a realização de obras de urbanização, foi registada a realização de importante volume de obra nestas AUGI.

Garantida maior eficácia na utilização das **duas aplicações informáticas** criadas para monitorização de processos RIM e RIP, designadas, respetivamente, por RUIM e MAGI.

¹ Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro, na redação vigente doravante apenas designada por Lei 91/95

² UGT-14; Covões; Novo Tojalinho e Boavista à Murteira.

Elaboração dos seguintes relatórios:

- ✓ De **análise ao Projeto de Revisão do PDM³** (PRPDM), no que à matéria das AUGI respeita, com maior incidência já no período de discussão pública;
- ✓ De participação, no âmbito das AUGI, na **revisão do regulamento de taxas** do município de Loures;
- ✓ Para **conhecimento do domínio das Áreas Génese Ilegal (AGI)**, núcleos não delimitados como AUGI, identificando as áreas insuscetíveis de reconversão urbanística, bem como os núcleos que podem vir a ser reconvertidos.
- ✓ De enquadramento do processo de **reconversão municipal da Portela de Azóia**, junto da nova Administração municipal, no sentido de ser possível ultrapassar alguns obstáculos que, nos últimos tempos, têm criado constrangimentos ao desenvolvimento do processo.

Preparação um **seminário intitulado “AUGI’S – NOVOS DESAFIOS, Outra entidade na reconversão”** que decorreu nos dias 10 e 11 de Maio onde se procurou discutir a dimensão jurídica da Lei, as suas virtudes e limitações, bem como, os instrumentos de gestão e ordenamento do território no modelo de reconversão das AUGI. As conclusões deste seminário procuraram contribuir para o processo de revisão da Lei 91/95.

Adoção de Novo procedimento, no âmbito do regime legal sobre o exercício das atividades económicas - **Licenciamento Zero, para as AUGI**, ainda no âmbito do definido no art.28º do RMAUGI;

Implementação de algumas ações para **melhoria das práticas de gestão** na EMAUGI, envolvendo entidades externas ao município:

- ✓ Articulação com o **Serviço de Finanças** no reforço da identificação de mais interessados no processo de reconversão da Portela de Azóia e da obtenção das suas moradas fiscais, contribuindo para melhorar o conhecimento deste núcleo. O trabalho de equipa permitiu, ainda, evitar a penhora dos bens da AMUPA e a sua integração em domínio público municipal;
- ✓ Articulação com a **Direção Geral do Território** sobre a necessidade de reativação de um prédio rústico, identificando um erro de procedimento, nesta fase inibidor da conclusão de um dos processos de reconversão na Portela de Azóia;
- ✓ Articulação com a **EPAL** para a integração das suas áreas no projeto de reconversão da Portela de Azóia. Matéria que será objeto de minuta de protocolo entre entidades;
- ✓ Articulação com a **Conservatória do Registo Predial** para se esclarecer procedimentos que visam definir estratégias de intervenção na reconversão de iniciativa municipal;
- ✓ Concordância, da **DGAL**, com a possibilidade dos técnicos municipais poderem vir a executar projetos de loteamento onde a modalidade de reconversão da AUGI seja por iniciativa municipal;
- ✓ Acordo com a **CDDR_Ivt**, sobre a possibilidade de aprovação de operações de reconversão onde as linhas de água deixarão de pertencer ao domínio da REN⁴ no âmbito do PRPDM. Neste contexto foram aprovados 4 projetos de loteamento.

Preparação de declarações de cedência tendo em vista a **afetação ao domínio público municipal** de propriedades integradas em prédios localizados no bairro Portela de Azóia, num total parcial de 4.252,70m², para um total acumulado de 38.716,80m², valorados em 2.842.194,36€.

Aprovação, por deliberação de Reunião de Câmara (RC_07.02.2013) de proposta de **alteração ao regulamento de taxas do município de Loures**, enquadrando questões específicas das AUGI.

Aprovação, por deliberação de RC, da concessão de **autorização de funcionamento**, a título precário, de 5 atividades económicas.

Aprovação, por deliberação de RC, da **suspensão da ligação à rede de infraestruturas** a construções de proprietários que não cumprem com o seu dever de reconversão em 3 AUGI: Bogalheira; Terra dos Frades e Courelas de Pirescoxe.

Aprovação de **13 estudos de reconversão**. Aprovação de uma alteração às condições de emissão do alvará de loteamento para as Lameiras; aprovação de projetos de loteamento em 11⁵ AUGI; aprovação da abertura do período de discussão pública em relação a duas UGT(s): 1 e 7 da Portela de Azóia.

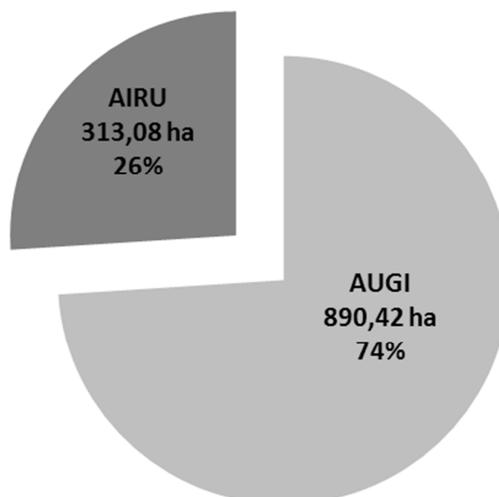
Emissão de **alvará de licença de loteamento** para a AUGI da UGT-14, em Santa Iria de Azóia – alvará nº02/2013 e para a AUGI das Lameiras, em Frielas – alvará nº01/2013.

Concretização de um total de **25 ações** relevantes, em relação aos processos de reconversão das AUGI, (9 em RIM e 16 em RIP) correspondendo a generalidade destas ações à concretização de importantes etapas dos processos de reconversão tendo em vista garantir a emissão de alvará de licença de loteamento.

[3] UNIVERSO – 234 (158+76)

Em 2005, com a aprovação da carta que faz a identificação das Áreas Insuscetíveis de Reconversão Urbanística (AIRU), nos termos definidos no art.º48º da Lei 91/95, e com a aprovação da 4ª Carta de Delimitação das AUGI do município de Loures, em 2009, ficou concluída a avaliação das áreas loteadas sem a devida previsão legal.

Universo das áreas loteadas sem a devida previsão legal
(1.203,50ha)



Desde 2005 que este universo tem sofrido alterações. No caso das AUGI, decorrentes de ajustes aos polígonos em resultado da finalização dos processos de reconversão, no caso das AIRU, pelo registo dos prédios em que se reconhece a compropriedade ainda que a maioria não tenha sido objeto de operações físicas de parcelamento destinadas à construção.

De acordo com os valores apurados, os núcleos delimitados como AUGI representam 74% (890,42ha) das áreas loteadas sem a devida previsão legal, e os núcleos AIRU, representam 26% (313,08ha), de um universo de 1.203,50ha.

A área total em estudo abrange 12Km², representando 7% da área total do município de Loures (com 168 Km²), e são 234 núcleos em estudo, dos quais 158 são AUGI⁶, e os restantes 76 núcleos são considerados AIRU/AGI.

[4] **ÁREAS DE GÉNESE ILEGAL (AGI) – 76**

O universo das AGI, retratado na carta de 2005 como AIRU, foi alvo de uma atualização e de melhor caracterização, em resultado do tempo decorrido e dos trabalhos de revisão ao PDM.

Neste universo estão identificados todos os polígonos não delimitados como AUGI.

Freguesias	Sem parcelamento físico		Suscetível de reconversão urbanística	Insuscetível de reconversão urbanística	Total
	Solo Urbano	Solo Rural			
Bucelas	1	0	1	0	2
Camarate	1	0	2	5	8
Fanhões	1	2	2	0	5
Frielas	0	0	2	4	6
Loures	3	5	4	2	14
Lousa	0	1	0	0	1
Santa Iria de Azóia	1	3	0	0	4
Santo Antão do Tojal	1	3	6	1	11
São Julião do Tojal	3	3	4	6	16
Unhos	0	0	5	4	9
Total	11	17	26	22	76

O quadro acima retrata este universo que representa um total de 313,08ha do território de Loures, correspondente a 76 núcleos, dos quais 288,69ha estão identificados na carta das AIRU de 2005, verificando-se um acréscimo de 24,39ha, correspondentes à identificação de 12 novos núcleos. Contudo, os espaços Sem Parcelamento Físico representam 43% do universo e o seu registo tem um efeito meramente histórico, merecendo especial atenção os restantes núcleos, um universo de 179,37ha, 57% das AGI.

Centrando assim a atenção nestes 179,37ha verifica-se que, 26 núcleos, com 80,98ha, são núcleos que poderão vir a ser reconvertidos por passarem a ser território urbanizável e que, em regra, carecem de medidas de exceção para a reconversão, devendo, por isso, ser considerados no âmbito das AUGI.

Para alguns destes núcleos a reconversão está, ainda, muito condicionada.

Os restantes 98,38ha, 22 núcleos, são núcleos insuscetíveis de reconversão, e é neste universo das (AIRU) Áreas Insuscetíveis de Reconversão Urbanística que haverá a necessidade de desenvolver estudo de reafectação ao uso previsto em PDM, acautelando o realojamento dos agregados familiares existentes, tal como definido no art.º48º da Lei 91/95.

Com a entrada em vigor do novo PDM esta unidade orgânica irá elaborar uma nova carta de identificação das AIRU, com a síntese das conclusões do trabalho desenvolvido.

Os espaços Sem Parcelamento Físico, em pequena percentagem, podem ainda assumir características de solo urbano, no âmbito da PRPDM, contudo não reúnem os pressupostos para uma eventual delimitação como AUGI.

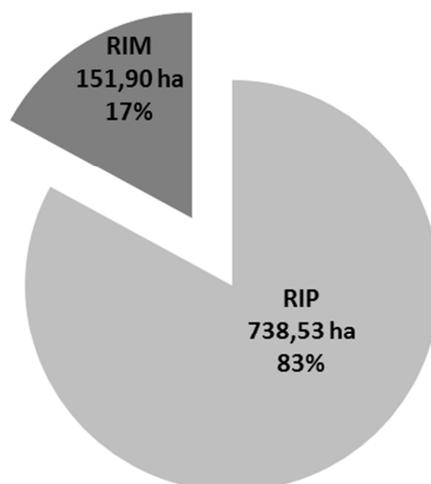
[5] ÁREAS URBANAS DE GÉNESE ILEGAL – 158 (126+32)

O universo das AUGI representa 890,42ha e 24.435 fogos. Tendo em conta os resultados dos Censos de 2011, com um número médio de elementos por agregado familiar de 2,5Hab., é expetável uma capacidade para alojar 61.088 habitantes.

A Reconversão de Iniciativa Municipal (RIM), com 151,90ha, representa 17% do universo AUGI. Corresponde a núcleos onde a reconversão se afigura de maior complexidade face à desatualização dos documentos existentes, a realidades físicas e sociais complexas e, até, a dúvidas quanto à viabilidade financeira de algumas operações de reconversão.

A Reconversão de Iniciativa Particular (RIP), com 738,53ha, representa 83% do universo de trabalho e corresponde a núcleos sem grandes constrangimentos à reconversão ainda que o problema do incumprimento de PDM, em ordem aos parâmetros urbanísticos, venha a comprometer o normal desenvolvimento de alguns processos, retardando, de modo significativo, o trabalho da reconversão e pondo à prova a motivação dos proprietários.

Universo das Áreas Urbanas de Génese Ilegal
(890,42ha)



Se a RIM for enquadrada apenas no universo das AUGI sem alvará de loteamento, não nas 158 AUGI mas no universo das 102 AUGI, passará a representar 27% (34% em fogos).

Com a expetativa da alteração da modalidade de reconversão, no caso do núcleo da Fraternidade, este universo passa para 37% (44% em fogos). Caso esta tendência ganhe expressão, com a inclusão de núcleos onde não seja possível dinamizar os proprietários, será expetável atingir um universo de 55% (65% em fogos). Esta circunstância rompe com a dominância do modelo da reconversão por iniciativa dos particulares, tal como definido em 1996, aquando da delimitação inicial das AUGI.

5.1] Processos de Reconversão de Iniciativa Particular – RIP (126 processos)

Estão identificados 126 processos, fazendo corresponder ao núcleo da Fraternidade 8 processos e à Qt. de São João das Areias, em Sacavém, 2 processos.

Neste relatório foram excluídos os 4 bairros com alvará de loteamento emitido antes da entrada em vigor da Lei 91/95.

De forma a possibilitar uma leitura expedita, foi elaborado um quadro síntese do estado dos processos de reconversão, com os núcleos agrupados por freguesia.

Foram reconhecidas várias etapas, desde os inativos até aos concluídos, passando por fases intermédias.

Quadro geral do estado dos processos das AUGI de Iniciativa Particular

Freguesias	Inativo	Pendente Inativo	Pendente Ativo	Em Reformulação	Em Reformulação Final	Em Conclusão	Concluídos	Total
Apelação	0	0	1	0	0	0	3	4
Bobadela	0	0	0	0	0	1	2	3
Camarate	3	3	4	0	0	1	2	13
Frielas	0	0	0	2	0	0	1	3
Loures	2	0	5	3	1	5	5	21
Lousa	0	0	1	0	0	1	0	2
Sacavém	0	0	1	0	0	1	0	2
Santa Iria de Azóia	1	0	2	0	0	2	15	20
Stº Antão do Tojal	2	1	0	0	0	0	0	3
Stº Antº Cavaleiros	0	0	0	0	0	0	1	1
São João da Talha	1	3	3	8	0	1	16	32
São Julião do Tojal	0	2	0	0	0	0	7	9
Unhos	0	6	2	0	1	1	3	13
Total	9	15	19	13	2	13	55	126

5.1.1] Análise comparativa entre as várias etapas do processo RIP

Situação processual – AUGI de Iniciativa Particular

738,53 ha (126 processos)



Os Processos, concluídos, correspondem a 55 alvarás de loteamento. Neste grupo está o bairro da Castelhana com decisão para alvará de loteamento mas, cuja emissão ainda não foi requerida por parte dos proprietários.

São 13⁷ processos em conclusão, onde o projeto de loteamento já se encontra aprovado e se aguarda pela entrega dos projetos da especialidade para se propor a emissão do alvará de loteamento. Se a estes 13 processos se somar os 55 núcleos acima referidos todo o conjunto representa cerca de 54% do universo da RIP (48% em 2012).

Os processos pendentes, representam cerca de 30% do universo RIP. Estes processos (34+4)⁸ têm como principal obstáculo à sua conclusão o incumprimento do regulamento do PDM, em matéria de parâmetros urbanísticos, (nas AUGI de Camarate e Unhos) e, ainda, o desrespeito por áreas de reserva ou servidão, designadamente em linhas de água REN, (nas AUGI de Loures e São João da Talha).

Estão identificados 23 (19+4) casos onde se reconhece um trabalho de mérito das CAC⁹ que, embora reconhecendo um impedimento à emissão do alvará de loteamento, não deixam de desenvolver tarefas que visam ultrapassar etapas da reconversão.

7 Qt. Pomar do Cego; Serra Chã; Coroas-B; Qt. São João das Areias II; Bogalheira; Casa Branca; Freixeira; Almarjão; Covões; Terra dos Frades; Courelas de Pirescoxe; Antas e Courelas de Montemor

8 Em 4 AUGI foi possível a aprovação condicionada do projeto de loteamento

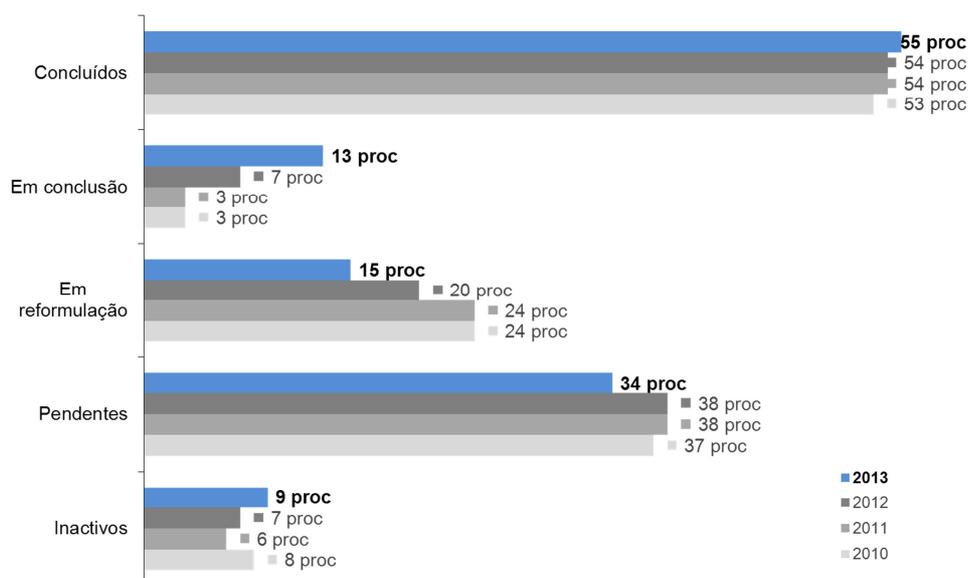
9 CAC – Comissão de Administração Conjunta, dos bairros: Areias Velho; São José; Antas; Courelas; Barros ou Redondo; Novo Cerieiro; Funcheiras; Courelas de Pirescoxe; Terra dos Frades; Estacal Novo; Fontes e Troviscais, sendo estas as mais representativas dentro das 23

Os processos com o projeto em reformulação são 15, dos quais, 2¹⁰ estão em reformulação final e onde se espera que, em breve, possa haver condições de aprovação do projeto de reconversão. Este grupo representa cerca de 12% da RIP (17% em 2012). Neste grupo está o bairro da Fraternidade¹¹ com 8 processos.

Os processos inativos, onde não se regista qualquer atividade, em regra, identificam CAC muito desmotivadas e equipas técnicas ausentes, onde será improvável que a reconversão se faça sem voltar a envolver os proprietários. Este grupo representa cerca de 4% da RIP.

5.1.2] Análise comparativa dos vários estados do processo RIP (2010 a 2013)

Situação processual (por processos)



Como já referido, em conclusão, estão identificados aqueles processos para os quais já houve a aprovação do projeto de ordenamento. Neste momento, existe alguma preocupação com os bairros: Qt. Pomar do Cego, em Loures e Coroas-B, em Unhos, onde a expectativa da conclusão, com entrega das especialidades relativas às obras de urbanização, já vem desde 2010, não mostrando as CAC dinâmica na conclusão do processo.

Com o trabalho realizado em 2013 houve um incremento significativo nos processos RIP concluídos/em conclusão e, para o ano de 2014, será necessário ultimar os procedimentos em falta para que seja possível a emissão do alvará de loteamento. Em 8¹², dos 13 processos, a emissão do alvará de loteamento será espetável ainda que se admita sempre alguma dificuldade na concretização deste objetivo a 100%, designadamente, no horizonte de um ano.

Os processos com projeto em reformulação, que não dependem do novo PDM, são 15. Suprimindo o caso da Fraternidade (8 processos) e os processos dos bairros do Contador e de Terras de Teresa, cujo desfecho se espera para breve, ficam preocupações redobradas para os processos dos bairros de Frielas e Loures (Almoínhas; Boavista à Murteira; Novo de Palhais; Casal das Queimadas e Belavista), onde deve haver uma preocupação especial no acampamento destes casos.

10 Terras de Teresa em Unhos e Contador em Loures

11 Fraternidade, com 55ha e 1582 fogos, ainda sem deliberação para que a reconversão se faça por iniciativa municipal

12 Serra Chã; Coroas-B; Qt. São João das Areias II; Bogalheira; Casa Branca; Freixeira; Almarjão e Covões

Não foi possível, em 2013, despertar os proprietários de alguns bairros para a retoma do seu processo de reconversão que se encontra inativo. Este grupo sofreu um incremento e está agora com 9 processos. A este facto não é alheia a limitação de prazos definidos na penúltima redação da Lei 91/95 a que agora é dada nova oportunidade com a última redação da Lei. Assim, para o ano de 2014, importa desenvolver atuação junto dos proprietários dos seguintes bairros: Alto dos Pinheiros; Alto do Mealheiro; Azouguete; Campo do Rio; Qt. do Paraíso; Casal Pomares; Qt. das Terras; Chã e Zambujeiro.

5.2] Reconversão de Iniciativa Municipal – RIM (32 processos)

À semelhança da caracterização que é feita à situação dos processos de reconversão de iniciativa particular é apresentado um quadro síntese, análogo para as RIM.

Este universo é composto por 17 UGT na Portela de Azóia e por 15 bairros, num total de 32 núcleos.

Dos 32 núcleos, apenas existe processo em 9, como se demonstra no quadro abaixo, para todos os restantes 23 núcleos inexistente qualquer processo.

Quadro geral do estado dos processos das AUGI de Iniciativa Municipal

Freguesias	Pendente Inativo	Pendente Ativo	Em Estudo Prévio	Em Projeto	Em Projeto - Fase Final	Em Conclusão	Concluídos	Total
Camarate	6	2	0	0	0	0	0	8
Fanhões	0	0	1	0	0	0	0	1
Loures	0	1	0	1	0	0	0	2
Santa Iria de Azóia	0	8	1	2	3	2	1	17
Santo Antão do Tojal	0	3	0	0	0	0	0	3
Unhos	0	1	0	0	0	0	0	1
Total	6	15	2	3	3	2	1	32

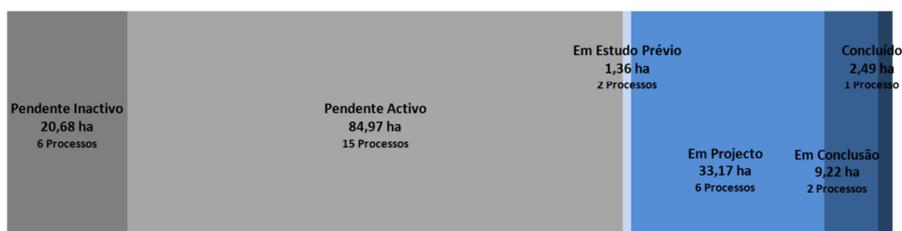
A RIM tem pela primeira vez, neste ano de 2013, um processo concluído, a UGT-14. Dois em fase de conclusão, a UGT-1 e 15, tendo por objetivo atingir a fase de celebração dos contratos de adesão e, 6¹³ em fase de estabilização do projeto de ordenamento tendo por objetivo atingir a fase de discussão pública.

Todas as outras 9 UGT(s), e restantes 14 bairros estão condicionados pelo PDM.

Ainda que se registre uma evolução positiva em relação a 2012, para os núcleos com processo esta não é considerada satisfatória.

As diferenças retratadas no quadro, para os 23 núcleos sem processo, associam-se a alguma dinâmica no trabalho de recenseamento dos interessados e das suas parcelas de terreno. No entanto para 6¹⁴ núcleos não foi realizado qualquer trabalho.

Ainda persiste por estabilizar o modelo de contrato a celebrar para as RIM que se afigura complexo sem a criação de CAC.



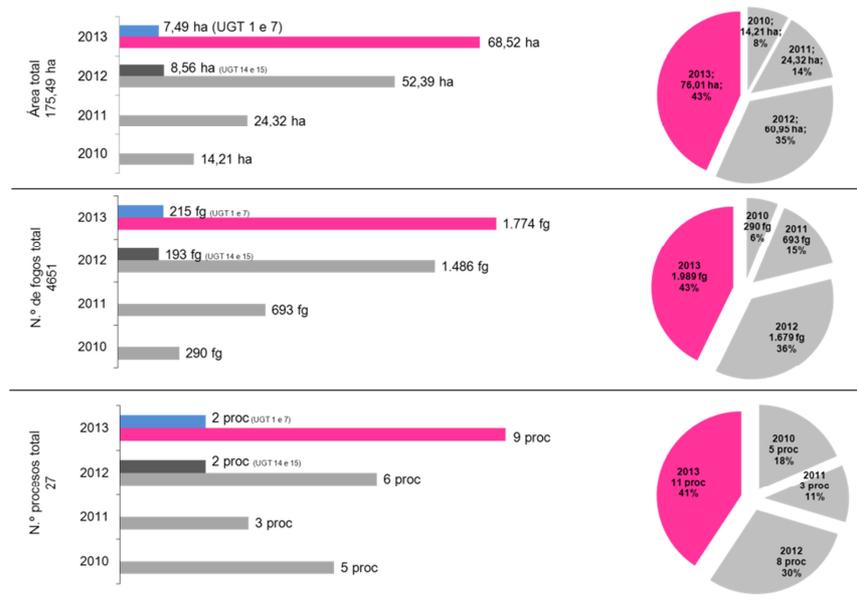
13 Novo Tojalinho e UGT(s): 2; 3, 4; 7 e 11

14 Boavista; Fonte da Pipa; Maria Júlia de Carvalho; Qt. da Várzea; São Pedro e Zona Antiga dos Fetais

Da análise ao gráfico, o dado mais relevante é o facto de (107,01ha) 70% da área RIM estar em estado pendente, neste caso, da conclusão do PRPDM, ainda que se registe a existência de dois estudos prévios. Em projeto, estão cerca de (42,39ha) 28% do universo e este corresponde praticamente à área da Portela de Azóia. O alvará de loteamento da UGT-14 representa 2% do universo RIM.

5.3] Processos RIP e RIM concluídos

Estudos aprovados em RC (2010 a 2013)



Em 2013 foram aprovados 13 estudos de reconversão. O gráfico acima retrata o que foi aprovado em RC onde apenas estão caracterizados 11 processos uma vez que o processo do bairro da Bogalheira corresponde a trabalho desenvolvido no ano de 2012, ainda que só tenha havido aprovação em 2013. Foi, ainda, excluído o bairro das Lameiras uma vez que o trabalho de apreciação que se avalia neste gráfico não foi expressivo.

A apreciação de processos em 2013 que motivou a aprovação dos respetivos projetos de loteamento incidiu em 9¹⁵ AUGI. Para a Portela de Azóia foi aprovada a abertura do período de discussão pública em relação a duas UGT(s): 1 e 7.

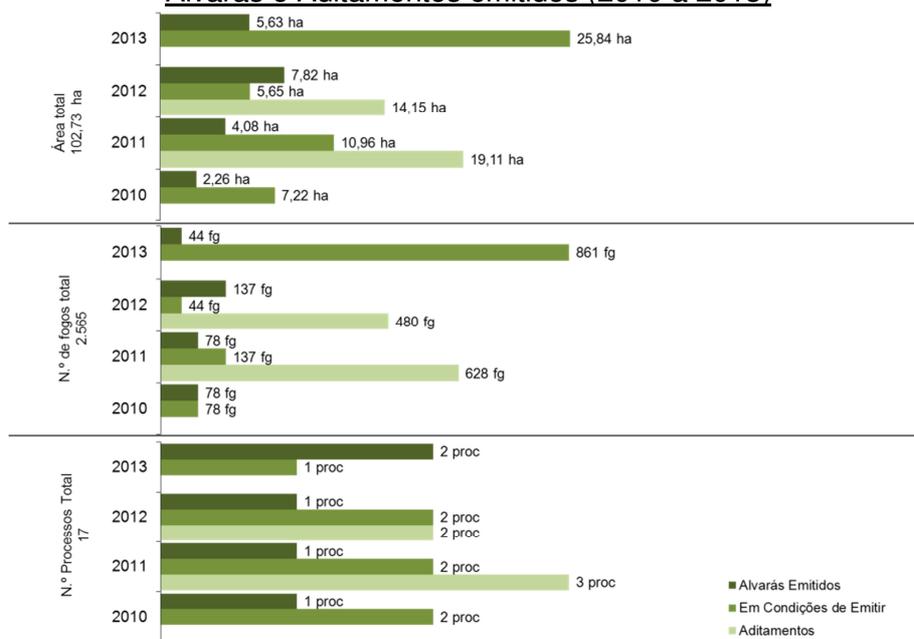
Da análise comparativa dos últimos 4 anos, verifica-se que este ano de 2013 corresponde àquele onde houve decisão em maior nº de processos e que abrangeu mais área e mais fogos, correspondendo a mais de 40% do universo em análise nos últimos 4 anos.

A este acontecimento não será alheio, por um lado, os prazos definidos pela Lei 91/95, por outro, o facto de se ter definido como objetivo concluir muitos dos procedimentos antes do início do período de discussão pública do PRPDM, face à incerteza do que é possível aprovar até à entrada em vigor do novo instrumento de gestão. A inclusão envolveu, quer, as equipas técnicas exteriores, quer, as CAC, quer, mesmo as entidades exteriores envolvidas na aprovação e, por último, a própria EMAUGI.

De acordo com o gráfico dos alvarás (2010-2013), nos últimos 3 anos apenas foi possível a emissão de um alvará por ano e, no ano de 2013, foram emitidos 2 alvarás ainda que relativos a pequenos núcleos: UGT-14 e Lameiras. Nos anos de 2008 e 2009 foi possível, no conjunto, a emissão de 10 alvarás de onde se concluí que o resultado dos últimos anos está muito aquém do trabalho desenvolvido.

¹⁵ Freixeira; Courelas de Pirescoxe; Courelas de Montemor; Serra chã; Almarjão; Castelhana; Antas; Terra dos Frades e Covões

Alvarás e Aditamentos emitidos (2010 a 2013)



Neste momento apenas se encontra concluído o processo referente à Castelhana aguardando-se que, durante o 1º trimestre de 2014, seja possível a entrega do respetivo alvará de loteamento. Este bairro representa, só por si, mais área e mais fogos do que todos os alvarás emitidos deste 2010, 25,84ha, contra 19,81ha, 861f, contra 337f.

Mais uma vez se reforça a expectativa de que, em 2014/2015, poderá haver condições de inverter esta tendência de concluir poucos processos, pois como já se referiu na RIP estão identificados 8 processos, onde será possível a emissão do alvará de loteamento e, na RIM, dois casos: UGT-1 e 15 ainda que aqui sem uma clara definição de objetivos partilhados com o DOME¹⁶ ficará muito difícil a concretização deste objetivo.

5.4] Universo das principais ações de reconversão em 2013

Durante o ano de 2013, tal como demonstrado no Relatório Intercalar de Monitorização do QUAR¹⁷ da EMAUGI, foram desenvolvidas um total de 25 ações relevantes, em relação aos processos de reconversão das AUGI: 9 na RIM e 16 na RIP.

Nesse relatório, por núcleo/bairro, é feita uma síntese do trabalho realizado, pretendendo justificar porque se considera a ação revelante. Constam, ainda, um conjunto de outras ações, as quais não foram consideradas como relevantes, havendo a indicação do que se pretende como objetivo para 2014, face ao trabalho desenvolvido.

A este conjunto de ações ligadas aos processos de reconversão que, na generalidade, correspondem à concretização de importantes etapas dos processos tendo em vista garantir a emissão de alvará de loteamento, outras ações foram desenvolvidas das quais se destaca a realização do seminário intitulado “AUGI’S – Novos Desafios, Outra entidade na reconversão” que mereceu elogios, quer, de participantes anónimos, quer, das instituições convidadas.

5.5] RIM das UGT(s) da Portela de Azóia

No âmbito da deliberação de RC de 29 de Agosto de 2001, das sucessivas deliberações que definiram a constituição de 17 novos polígonos AUGI e da organização dos processos como operações de loteamento, estão em curso 8 projetos de loteamento, os quais representam cerca de 40% da totalidade da área de intervenção (105ha).

16 DOME – Departamento de Obras, Mobilidade e Energia

17 QUAR – Quadro de Avaliação e Responsabilização

Neste momento está a ser assumida a produção interna do projeto da UGT-2 e, em 2013, foi possível concluir a caracterização da titularidade da propriedade e do edificado, e apresentados os primeiros elementos de projeto que caracterizam a realidade existente, culminando na formalização do processo nº61804/LA/L/OR.

Para as restantes 7 UGT(s) foram contratualizados os projetos de reconversão a equipas técnicas exteriores, já em anos anteriores.

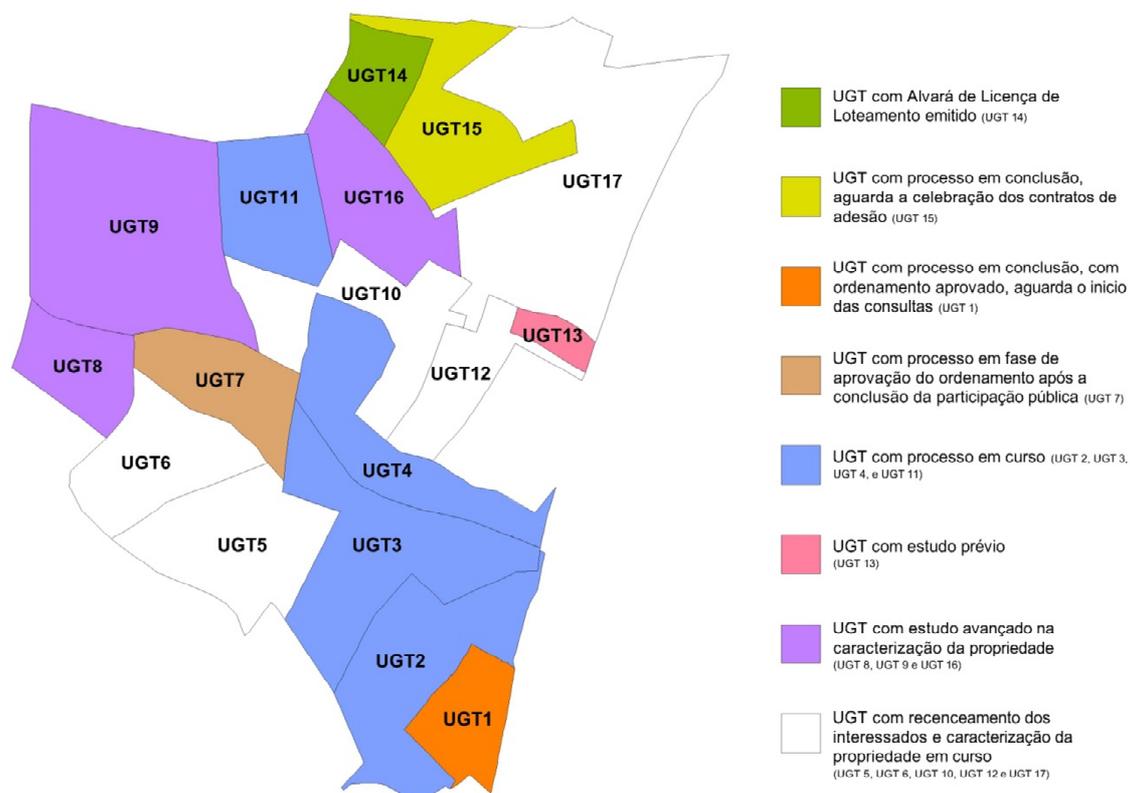
Para o núcleo/UGT-14 já foi emitido alvará, aguardando-se oportunidade para a celebração de contratos de adesão na UGT-15 e igualmente na UGT-1. Apenas num dos processos a equipa técnica contratada não tem respondido de forma satisfatória e atempada, estando em causa a UGT-3.

Nos restantes casos¹⁸ ou, o projeto já passou a fase de participação pública ou, se está em a entrar nessa fase que corresponde a uma etapa intermédia do procedimento.

Prosseguiu o recenseamento dos interessados na totalidade da área de intervenção, e avaliação das interdependências entre as várias UGT(s), face aos compromissos firmados em tempo pela AMUPA. Destaca-se o acompanhamento dos processos onde essa associação foi interveniente. Este trabalho tem particular enfoque nas parcelas a integrar o domínio público municipal, as quais atingem, ao momento, uma área global de 38.716,80m², sem encargos significativos para o processo.

Em relação à caracterização da titularidade da propriedade, para além das UGT(s) já comentadas destaca-se o trabalho desenvolvido nas UGT(s): 8, 9 e 16, em vista à cativação e integração de áreas significativas em domínio público municipal, e simultaneamente, de identificação dos interessados e respetivos conflitos nesta matéria.

Regista-se, ainda, em 2013, a avaliação de um pedido de informação prévia - UGT-13, tendo sido possível caracterizar o edificado existente e a definição de uma estratégia de reconversão para o local. A análise concluiu pela necessidade de programar a redelimitação desta AUGI, conjuntamente com a UGT-12.



18 UGT(s): 1; 4; 7 e 11. A situação mais embrionária acontece na UGT2

Foi ainda possível, no ano de 2013, ter uma reunião de trabalho com a presença da nova Administração municipal e ainda do DOME do modo a que ficasse claro a necessidade de melhorar a articulação com as unidades orgânicas que têm responsabilidades “partilhadas” com a EMAUGI e até mesmo de haver objetivos comuns no âmbito do QUAR das unidades orgânicas.

[6] AS OBRAS PARTICULARES DE CONSTRUÇÃO EM AUGI (APRECIÇÃO DE PROCESSOS)

A apreciação das pretensões particulares na gestão diária da EMAUGI (excluindo os processos de reconversão) tem uma expressão significativa, no que se refere ao expediente solto, sobretudo, pelo volume de trabalho que está em causa e pela urgência da resposta. Do expediente solto merece particular destaque a avaliação das obras de conservação/manutenção a coberto do art.º 20º do RMAUGI.

Em relação aos processos de licenciamento há a referir, por um lado, as pretensões para a concessão de autorização de funcionamento de atividades económicas, a título precário, onde, durante 2013, houve a decisão de finalizar 5 processos com aprovação em reunião de Câmara, por outro, a proposta de emissão de 6¹⁹ licenças de construções no âmbito do licenciamento administrativo condicionado, nos termos definidos pelo art.º 51º da Lei 91/95.

Estes licenciamentos condicionados dizem respeito a obra nova em núcleos onde o crédito bancário é impossível, por não haver condições de hipoteca da parcela de terreno, dada a inexistência de alvará de loteamento, o que conjuntamente com o quadro de dificuldades conhecidas ajuda a perceber tão escasso nº de licenças.

Durante o ano de 2013 foi possível que este licenciamento pudesse ter ocorrido num universo de 11²⁰ núcleos. Contudo, com o início do período de discussão pública do PRPDM, em 5²¹ AUGI deixou de ser possível tal licenciamento sendo este agora possível apenas no universo de 6 AUGI, a saber: Terra dos Frades; Courelas de Pirescoxe; Castelhana; Casa Branca; Covões e Bogalheira, o que corresponde a um universo de 46,67ha e 1.326 fogos.

Na UGT-14, com a emissão do alvará de loteamento passou a ser possível o licenciamento não condicionado. Este universo terá em 2014 poucas possibilidades de ser ampliado e as maiores hipóteses vêm do universo da RIM: UGT-15.

[7] AS OBRAS DE INFRAESTRUTURAS EM AUGI

De forma a ser possível uma leitura expedita do estado das obras de infraestruturas foram seguidos os seguintes critérios:

Núcleos Com alvará de loteamento emitido:

Receção definitiva, por homologação de auto de vistoria;

Receção provisória, por homologação de auto de vistoria;

Sem receção, quando ainda não foi produzida qualquer tipo de receção das obras;

Núcleos Sem alvará de loteamento emitido:

Em obra, total ou parcial, por autorização nos termos da Lei 91/95;

Concluídas, quando se conhece a realização de infraestruturas no seu todo, embora não exista alvará de licença de loteamento;

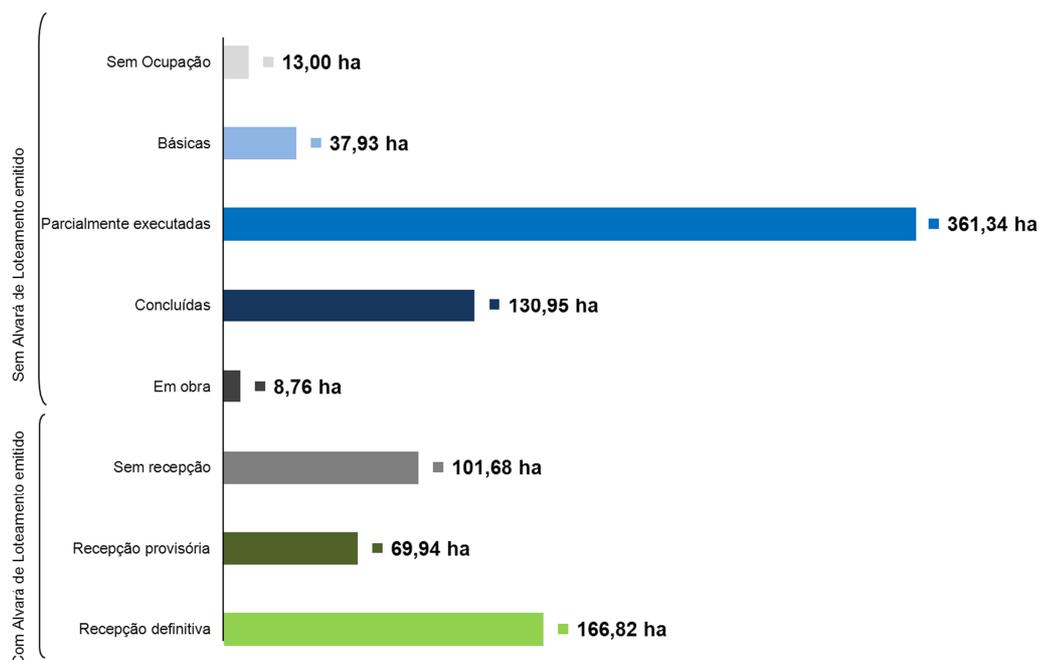
Parcialmente executadas, quando se verifica uma expressiva consolidação das infraestruturas, embora nem sempre se conheça o estado real das mesmas e esteja em causa a execução pontual de uma qualquer rede;

Básicas, quando apenas existe rede de água e/ou eletricidade;

19 O licenciamento condicionado ocorreu nas seguintes AUGI: Castelhana (4); Bogalheira (1) e UGT-14 (1)

20 Courelas; Estacal Novo; UGT-14; Fontes; Mariana Gaita; Troviscais; Castelhana; Casa Branca; Covões; Bogalheira e Tocadelos

21 Estacal Novo; Fontes; Mariana Gaita; Troviscais e Tocadelos



O dado mais relevante a observar para este ano de 2013 foi a retoma na realização de algumas obras de urbanização em contraponto com a inexistência de qualquer registo de obra em 2012. Houve acompanhamento de obras de urbanização em 4 AUGI, em contraciclo com a apatia da generalidade dos núcleos onde se afigura necessária a realização de obra. Em causa, estiveram obras com algum volume ainda que em pequenos núcleos: UGT-4; Covões; Novo Tojalinho e Boavista à Murteira.

O cenário atual poderá ganhar consistência, face do nº de processos de reconversão em conclusão, onde se aguarda pela emissão do alvará de licença de loteamento a curto prazo, correspondendo, em muitos dos casos, a AUGI sem infraestruturas urbanísticas. Acresce, ainda, o facto da iniciativa municipal estar a avançar para a fase de obra, no caso da UGT-15, mas também no caso da UGT-1, ainda este ano.

Contudo, atendendo às dificuldades financeiras dos proprietários, face aos encargos previstos para a realização das referidas obras, importa firmar compromissos de financiamento, com vantagens para os proprietários, junto de instituições bancárias, bem como, avaliar procedimentos internos que possam ser um incentivo à realização de obra.

O gráfico do estado das obras faz uma síntese do estado das infraestruturas das AUGI, merecendo, ainda, os seguintes comentários:

Sem infraestruturas urbanísticas aparecem 13,00ha (1,5%) das AUGI, as restantes, com 877,42ha (98,5%) apresentam pelo menos as infraestruturas básicas. Os 13,00ha correspondem a áreas sem ocupação;

Os núcleos apenas com infraestruturas básicas têm 37,93ha (4,0%), o que corresponde ao mesmo valor dos últimos dois anos;

Parcialmente executadas estão 361,34ha (40,5%). Este valor foi reduzido em 1% o que corresponde ao valor em obra que foi executada em 2013. Neste universo, em apenas 1/3, se consegue identificar as infraestruturas ainda em falta ou com necessidade de correções.

Nos restantes casos, as obras estão concluídas e até já rececionadas pela Câmara em 130,95ha+338,44ha (53%).

A fase identificada como concluída, nos núcleos sem alvará de loteamento, corresponde a bairros que, embora ainda possa estar em falta qualquer obra, esta é insignificante fase à dimensão do bairro e volume de obra já executado.

[8] NOTAS FINAIS

A partir do encontro de Sesimbra, em 2007, sobre a problemática das AUGI, foi possível estabelecer contactos com outros municípios, através do Grupo de Estudos Sócio - Territoriais Urbanos e Ação Local da Faculdade de Arquitetura da UTL (GESTUAL) que, num seminário internacional realizado no final do ano de 2010, apresentou as conclusões e fez o ponto de situação do fenómeno AUGI na Área Metropolitana de Lisboa (AML).

Esses encontros permitiram enquadrar a realidade do **município de Loures à escala da AML**. De entre outras conclusões, regista-se o facto de Loures apresentar das maiores manchas AUGI, representado, em área, 10% do fenómeno à escala da AML. Em termos populacionais, é aquele que apresenta o maior número de habitantes a residir em AUGI.

Durante este ano de 2013 a EMAUGI preparou o **seminário intitulado “AUGI’S – NOVOS DESAFIOS, Outra entidade na reconversão”** que decorreu nos dias 10 e 11 de Maio onde se procurou discutir a dimensão jurídica da Lei, as suas virtudes e limitações, bem como, os instrumentos de gestão e ordenamento do território no modelo de reconversão das AUGI, tendo ainda sido objeto de discussão as áreas insuscetíveis de reconversão.

Na preparação deste seminário houve todo um trabalho, minucioso, na escolha dos temas e dos intervenientes/oradores que estiveram na base do êxito deste seminário reconhecido pelos participantes.

Em síntese, registam-se as seguintes conclusões das intervenções no Seminário:

- i. Complexidade do Processo;
- ii. Continuidade da disponibilidade de instrumentos jurídicos e de planeamento apesar da ausência de um regime geral de legalização;
- iii. Necessidade de distinção de instrumentos e políticas;
- iv. Programação e gestão sustentável por parte das entidades públicas;
- v. Integração na estratégia global para o território;
- vi. Adequação de instrumentos e políticas a diferentes realidades do território AUGI;
- vii. Garantia da responsabilidade da Administração Central;
- viii. Criação do Observatório de monitorização destes territórios;
- ix. Regeneração em continuidade com o processo de reconversão.

A revisão do PDM apresenta-se, cada vez mais, como determinante na conclusão de muitos dos processos de reconversão. Para aqueles que apresentam parâmetros urbanísticos superiores aos atualmente definidos, mas também, para os que têm uma ocupação do solo que é divergente das opções do PDM em vigor. A revisão da carta da REN é igualmente determinante no prosseguimento de alguns dos processos, atendendo ao facto de existirem núcleos com esta servidão que, em regra, se referem a linhas de água inexistentes.

Neste âmbito, o recente acordo com a CCDR-lvt permitiu avançar com a aprovação do projeto de ordenamento nos casos em que a condicionante REN – relativa a linhas de água irá deixar de fazer parte da nova REN. Este procedimento que foi gerador de confiança nas CAC que se motivaram para a concretização desta aprovação fruto de anos de espera para se ultrapassar a condicionante.

As áreas condicionadas pela revisão do PDM correspondem a um total de 61 núcleos, 38 RIP e 23 RIM.

O atraso na conclusão do novo instrumento de gestão terá consequências na conclusão dos processos de reconversão, designadamente, ao nível da cooperação entre proprietários e o município.

Ainda que muitos dos atuais constrangimentos das AUGI se resolvam com a entrada em vigor do novo PDM, alerta-se para a necessidade de agir para ultrapassar alguns obstáculos com as **áreas de reserva e servidão** que, ainda, se exteriorizam. De entre outras terá de se salientar a servidão aeronáutica, com várias (10) AUGI muito condicionadas em Camarate, e a servidão rodoviária da A1-EP1.

Muito do esforço técnico que foi feito, neste domínio, não colheu os seus frutos junto das entidades gestoras, através dos processos de reconversão, pelo que, só o PRPDM, poderá agora reverter esta situação.

A (RIM) **Reconversão Iniciativa Municipal**, com 32 núcleos, teve o seu início em 2005, e vem alcançando uma maior importância no trabalho desta Unidade Orgânica perspetivando-se, para 2014, a inclusão do Fraternidade.

O **Gabinete de Intervenção da Portela de Azóia** (GIPA) consolidou o seu trabalho de proximidade e tem assegurado um relacionamento privilegiado com os municípios, esclarecendo-os e envolvendo-os no processo de reconversão sendo considerado uma aposta ganha.

A continuação do trabalho de recenseamento (com a identificação de proprietários, comproprietários e outros detentores de demais interesses que incidem sobre o universo das parcelas de terreno integradas no bairro Portela de Azóia), bem como o acompanhamento da integração de parcelas em domínio público municipal, com especial preocupação em garantir a conclusão dos processos negociais, nos quais a AMUPA foi interveniente, bem como, o acompanhamento dos diversos processos de regularização de trato sucessivo, são a principal atividade do gabinete e que justificam a sua manutenção face ao elevado nº de atendimentos registados. Neste ano de 2013 foram registados um total de 412 atendimentos presenciais por parte do funcionário Francisco Rovisco.

Neste momento, o impulso que será necessário dar à reconversão desta área implica, por um lado, maior contacto com a população, designadamente, sobre o estado dos processos de reconversão, e o gabinete terá um papel importante nesta tarefa, por outro, de maior interação dos elementos que formam a equipa, reconhecendo-se que a separação física dos elementos é um dos obstáculos que, irremediavelmente, tem de ser resolvido.

A RIM fora da Portela de Azóia, teve nos últimos três anos, desde a alteração da modalidade de reconversão, em 2005, uma equipa de técnicos que garantiu um trabalho de base na caracterização deste universo, contudo, persiste, uma inquietante ausência de resultados.

Em 2013, dois acontecimentos podem imprimir um volte-face na atual inatividade dos processos. O parecer da DGAL, clarificando a possibilidade dos técnicos municipais poderem vir a executar projetos de loteamento, onde a modalidade de reconversão da AUGI seja por iniciativa municipal e a nova alteração da Lei 91/95.

Acresce, neste momento, a dificuldade da generalidade dos núcleos estarem condicionados pela conclusão do PRPDM.

Sem prejuízo do envolvimento do município, sempre que se afigurar pertinente assumir a RIM, importa que a condução do processo se faça com o **apoio da Administração Conjunta** para que seja possível, no âmbito do contrato de urbanização, estabelecer parcerias e responsabilizar mais os proprietários. Existem procedimentos que apenas envolvem os proprietários²² (excluem o município) e nestes casos, o facto de não existir CAC fica dificultada a execução das tarefas.

O exemplo da Portela de Azóia mostra que tinha sido mais prudente a criação de parcerias com as CAC.

A curta experiência da RIM pode já identificar a necessidade de uma maior articulação entre as várias unidades orgânicas²³ do município com responsabilidades no processo, de modo a garantir o sucesso das deliberações municipais. Muitas vezes é entendida que a RIM é um processo da EMAUGI, quando há contratos celebrar; empreitadas para a realização de obras a adjudicar (...).

²² Divisão da coisa comum

²³ DOME, DGMA e DPFL

Acresce ainda referir que hoje tem sido possível assistir, por um lado, a uma nova dinâmica dos proprietários que ganham consciência da urgência na reconversão do seu bairro, por outro, à substituição de muitas das antigas equipas técnicas por outras mais qualificadas que, procurando novos mercados de trabalho, estabelecem parcerias que parecem motivar as partes e contribuir para um novo paradigma da reconversão.

Esta situação faz repensar o facto da iniciativa municipal poder não corresponder à opção correta para todos os casos e para este tempo, senso desde já possível, com a última alteração da Lei, planear novas CAC para as AUGI.

Neste momento importa definir uma estratégia de intervenção municipal de modo assegurar uma maior participação dos proprietários, mesmo nas áreas menos consolidadas onde se verifica, de modo mais notório, uma desmotivação associada a encargos financeiros avultados a que não é alheio o quadro de dificuldades atual e a falta de financiamento. Por outro lado, importa reforçar esta equipa multidisciplinar com um jurista, em exclusividade para a RIM, e contar com o contributo de um solicitador a fim de ser possível desbloquear dificuldades que se colocam ao modelo da RIM e na articulação com entidades externas, em particular com as conservatórias.

São 76 **AGI**, núcleos não delimitados como AUGI, cuja gestão está a ser assegurada por esta unidade orgânica apesar de esta incumbência não constar das competências legalmente definidas pela macroestrutura do município.

A principal e única tarefa assumida por esta unidade organizada tem sido a elaboração de um relatório para melhor conhecimento deste domínio procurando definir uma estratégia de intervenção municipal.

Esse relatório pretende acompanhar a fase final do processo de revisão ao PDM e, definitivamente, ficar concluído com a entrada em vigor do novo instrumento de gestão.

Neste relatório está em avaliação, de entre outras, o seguinte:

- ✓ Identificar os núcleos que irão ficar como (AIRU) Áreas Insuscetíveis de Reconversão Urbanística e alertar para a necessidade de desenvolver estudos de reafecção ao uso previsto em PDM, acautelando o realojamento dos agregados familiares, e a elaboração de um estudo de avaliação dos alojamentos clássicos de residência habitual do proprietário e dos alojamentos clássicos de residência habitual com arrendados, tal como definido no art.º48º da Lei 91/95. Estão identificados 22 núcleos e uma população de 2000Hab.;
- ✓ Alertar (nos núcleos insuscetíveis de reconversão) para a necessidade de se propor medidas que visem impedir a consolidação urbana destes espaços, designadamente ao nível do mercado de arrendamento, priorizando uma intervenção municipal em ordem à demolição, face dos perigos naturais e condicionantes contempladas na Carta de Riscos do Concelho;
- ✓ Identificar os núcleos que poderão vir a ser reconvertidos, por passarem a ser território urbanizável e, de entre esses, aqueles que carecem de medidas de exceção para a sua reconversão e que deverão ser considerados no âmbito das AUGI;
- ✓ Elaborar uma nova carta de identificação das AIRU, com a síntese das conclusões do trabalho desenvolvido.

Não foi assegurado, **para as AIRU, as responsabilidades municipais** que decorrem do previsto no art.º48º da Lei 91/95, não estando a EMAUGI preparada para levar a cabo a missão de levantamento exaustivo dos agregados familiares que tenham habitação própria e permanente e de identificação das construções a demolir.

Em 2004²⁴ foi assinado um protocolo entre o município e várias universidades de Lisboa, que não chegou a produzir resultados conhecidos.

Ainda assim, uma das justificações que pode sustentar a ausência deste trabalho tem a ver com o próprio PDM uma vez que o processo de revisão vem definir novas regras em alguns dos núcleos em causa.

²⁴ Protocolo de 13 de Outubro de 2004, entre o município e as Universidades Lusófona (UL); Universidade Técnica de Lisboa (UTL), e o Centro de Estudos Territoriais do Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa (CET_ISCTE)

No âmbito das denominadas **novas AUGI**²⁵ podem hoje ser identificadas áreas onde muito dificilmente se poderá demonstrar que sua reconversão terá viabilidade financeira assegurada, em particular os núcleos fora dos polígonos urbanos consolidados onde será necessário assegurar um conjunto de infraestruturas básicas de suporte à vivência urbana, desde logo no abastecimento de água e drenagem de esgotos domésticos até à necessidade de construção de dezenas de quilómetros de novas vias em asfalto e de equipamentos vários.

A definição das condições da delimitação destas novas AUGI, às quais a reconversão terá de se sujeitar, devem merecer especial dedicação técnica e a sua proposta ser apenas concretizada no quadro da revisão à Lei 91/95 que está prevista que a última redação dada pela Lei 79/2013;

A EMAUGI terá de assumir uma **reestruturação interna** de forma a priorizar a RIM e a garantir um acompanhamento ainda mais eficaz dos processos de reconversão de iniciativa privada. Este acompanhamento dos processos deverá garantir celeridade na sua conclusão e eficácia no tratamento das questões pendentes, designadamente, no que a obras diz respeito. Deverá ainda ser possível rentabilizar os recursos humanos disponíveis ao serviço desta equipa multidisciplinar de modo a conseguir uma focalização na concretização dos objetivos do serviço, com reflexos no âmbito do SIADAP 2 e 3.

Nesta fase, afigura-se como estratégico avaliar novas abordagens à problemática das AUGI e AGI que passam pela reflexão sobre os mecanismos disponíveis, e conseqüentemente, novos instrumentos, que permitam uma intervenção mais abrangente no âmbito da reconversão, por um lado, para se atingir níveis de requalificação e valorização mais exigentes, por outro, para capacitar a reestruturação de núcleos deprimidos, considerando o novo Quadro de Referência Estratégico Nacional (QREN 2014-2020) com prioridades estratégicas na aplicação da política comunitária de coesão económica e social em Portugal no período 2014-2020.

Um levantamento das carências e obrigações, nomeadamente as previstas no quadro legal aplicável, Lei 91/95 de 2/9, DL 163/2006 de 8/8, Lei do Ruído, PDM (designadamente, reafecção ao uso previsto em PMOT), permitirá escolher programas, preparar a cooperação e coordenação entre intervenientes e estabelecer objetivos claros que conduzirão à definição dos territórios a intervir e resultados adaptados às características destes locais.

²⁵ Os núcleos que poderão ser reconvertidos no âmbito do novo PDM