

## BAIRROS CLANDESTINOS

### NA PERIFERIA DE LISBOA

#### 1. INTRODUÇÃO

No presente texto deve entender-se por *construção clandestina* toda a construção edificada sem a licença camarária exigida 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, deficiências nas condições de habitabilidade e do 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 e subintegrado»<sup>(1)</sup>.

Foram estudados apenas os bairros clandestinos de residência permanente, 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 ao norte do Tejo; de Almada e Seixal ao sul. Todavia, foram deixados de fora os bairros clandestinos mais antigos e mais ou menos integrados na cidade — Casal Ventoso e Bairro da Liberdade — e o da Baixa da Banheira (concelho da Moita), legalizado em 1965, com uma história particular, que mereceria um estudo desenvolvido.

O trabalho deparou com uma grande falta de informação de base, devido à inexistência de fotografia aérea actualizada e à pouca informação que as Câmaras tinham sobre os bairros da sua área. Como elementos de apoio utilizámos sempre os dados existentes nas Câmaras e os estudos de planeamento, quer gerais quer para a recuperação de bairros específicos que, infelizmente, são pouco numerosos.

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

Este artigo é uma condensação do trabalho efectuado no Projecto de Geografia Urbana do Centro de Estudos Geográficos de Lisboa, subsidiado pelo IAC, mimeografado em 1972. O trabalho de campo foi realizado em 1970/71. É importante referir esta data porque todos os elementos de pormenor apresentados se referem a uma situação bem marcada no tempo e estão hoje naturalmente desactualizados, pelo que evitamos referi-los nesta síntese. Conservamos algumas figuras que, estando datadas, permitem perceber melhor a importância do fenómeno e seguir o texto. Remetemos o leitor para o trabalho original<sup>(2)</sup> no que toca a aspectos específicos dos diversos bairros, assim como problemas de legislação que também agora omitimos devido à quantidade de elementos novos que teriam de ser levados em conta.

De facto, o que se procura apresentar neste artigo são as linhas gerais de enquadramento da construção clandestina

<sup>(1)</sup> S. M. U. H. — Laboratório de Geografia Humana (CNRS), Paris, Junho de 1970, p. 41-50.

<sup>(2)</sup> T. B. SALGUEIRO, *Bairros Clandestinos na Periferia de Lisboa*, CEG, IAC, 1972.

que a análise dos bairros da região de Lisboa, em 1970, nos fez descobrir. Os bairros clandestinos existiam e existem devido a um conjunto de circunstâncias que os tornavam um mal necessário.

Depois de 1974 a construção clandestina sofreu um grande incremento, quer no adensar dos bairros já por nós estudados, quer no aparecimento de bairros novos. Temos seguido o processo mas não com o pormenor suficiente para dar a este artigo o ar actual que o tema merece. Apresentamo-lo, no entanto, porque pensamos que o texto continua a ser útil enquanto primeira tentativa para uma análise global do processo e também porque o tema continua actual e até voltou a preocupar as autoridades <sup>(3)</sup>.

## 2. LOCALIZAÇÃO

A figura 1, com a localização dos bairros estudados, faz ressaltar três factores principais de implantação: proximidade dos locais de trabalho, proximidade de limites de concelho, a que se deverá juntar um outro, menos evidente, mas fundamental, o preço do terreno.

De salientar ainda que os bairros clandestinos formam como que uma cintura que envolve a área mais urbanizada, constituindo a sua periferia; a figura 2 permite individualizar pelo menos duas linhas periféricas de bairros de épocas diferentes reflectindo, com o seu afastamento, a expansão da área urbana.

A proximidade do local de trabalho é, naturalmente, um factor importante de localização. De facto, 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. Grande parte trabalha em Lisboa, pelo que não admira que procure residir o mais próximo possível da cidade. Sirvam de exemplo os habitantes da Brandoa (concelho de Oeiras), vários bairros do concelho de Sintra, a maior parte dos de

<sup>(3)</sup> Na véspera de entregar este artigo para publicação, o ministro da Habitação e Urbanismo fez pela televisão uma comunicação ao país, de 60 minutos, sobre construções clandestinas.

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

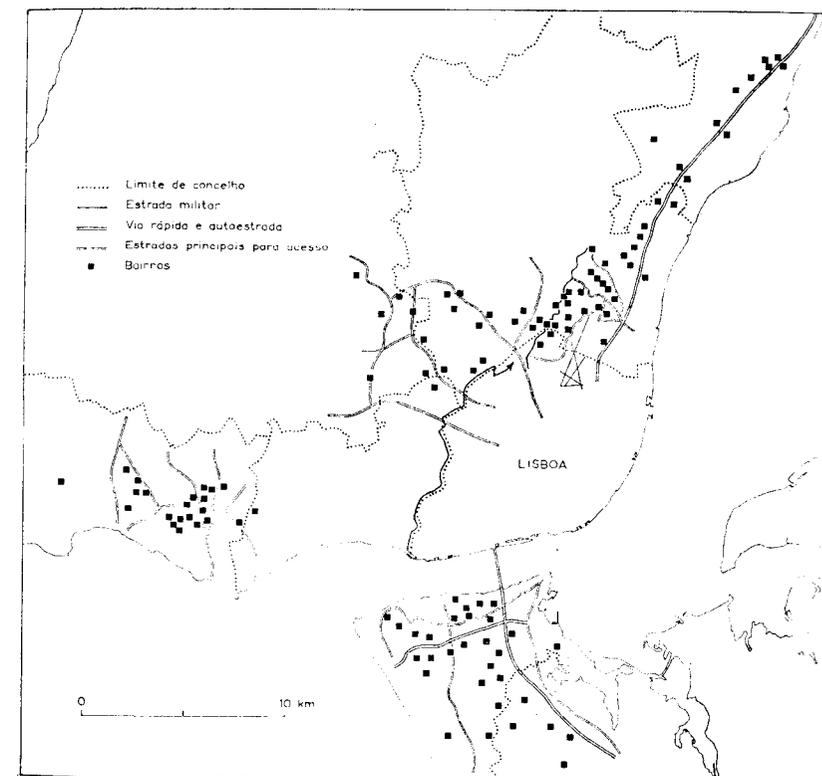


Fig. 1 — Localização dos bairros estudados (1971).

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 (Almadã, Margueira, Alfeite e Seixal). A figura 3 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. De facto, é sintomático que os bairros clandestinos do concelho de Oeiras se localizem perto das fronteiras com o de Cascais, Loures ou Lisboa; os de Sintra perto de Loures: os de

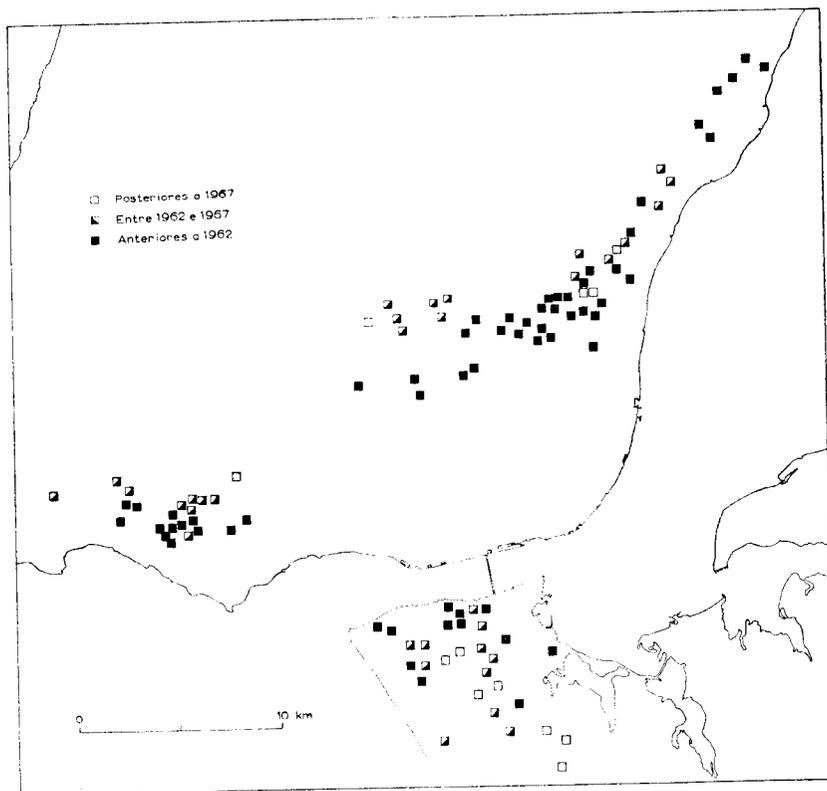


Fig. 2 — Época de formação dos bairros.

Loures concentram-se, de preferência, na parte meridional do concelho, mais perto de Lisboa ou da passagem para Vila 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 avaliação desta preferência reside na necessidade de escapar à fiscalização camarária que naturalmente se exerce

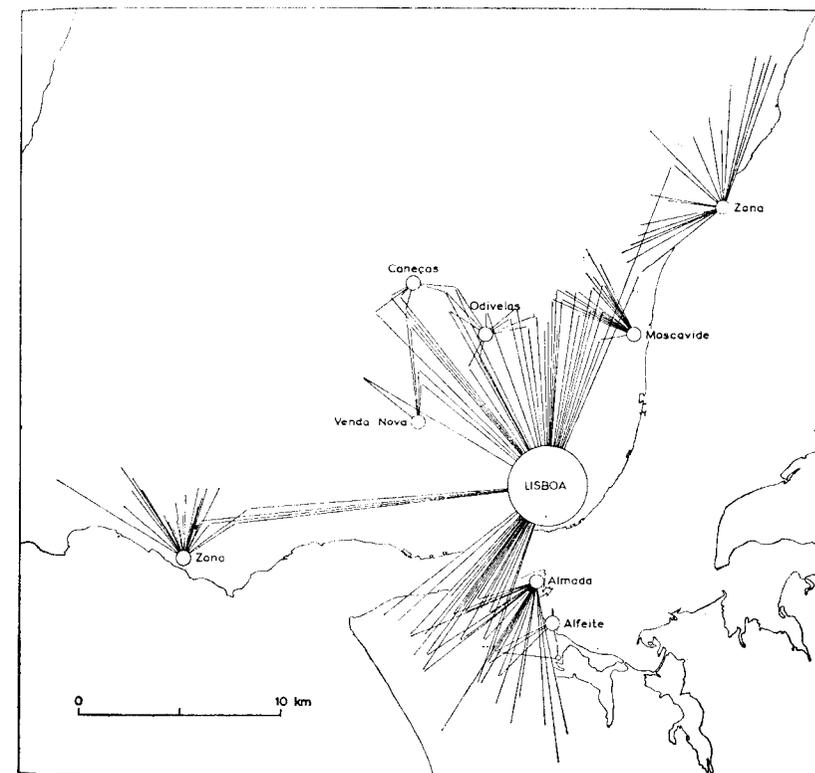


Fig. 3 — Locais de trabalho.

mais fortemente no centro do concelho ou nas suas áreas mais conhecidas; nas margens, às vezes até áreas de dúvida sobre o concelho a que pertencem, os construtores clandestinos esperam encontrar condições mais tranquilas para edificarem as habitações

Todavia, a escolha do sítio está dependente ainda da existência de terrenos livres, a baixo custo e relativamente acessíveis. Portanto, áreas livres, com utilização urbana prevista

a curto prazo, com uma dimensão que garanta rendibilidade do investimento e próximas duma estrada percorrida por transportes colectivos.

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

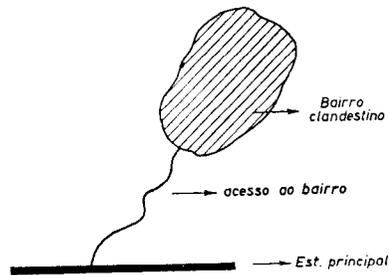


Fig. 4 — Esquema de acesso.

figura 4. 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 pelos 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 dificuldade de urbanização dos terrenos, que os torna marginais no mercado, e, portanto, mais baratos, depende dos mecanismos que regem o mercado dos terrenos e da grande diferença entre os valores do solo rústico e urbano. O valor deste será tanto mais alto quanto menor for a oferta; assim, os especuladores que dominam o mercado de terrenos comandam a oferta de áreas urbanizáveis e influenciam muitas decisões de planeamento urbanístico a seu favor.

Ao contrário das cidades americanas, onde o planeamento é bastante flexível, ele assume um papel fundamental na determinação do preço do solo em Portugal. O zonamento, ao afectar áreas a certos usos, faz uma distinção, quase arbitrária, que arrasta imediatamente uma valorização diferente. Se no esquema clássico de ALONSO o preço do solo decresce progressivamente com a distância ao CBD (consequência do aumento do transporte), na cidade planeada as variações nos preços não são contínuas mas dão-se por saltos bruscos: duas áreas

contíguas, uma destinada a residências, outra a espaços verdes ou uso agrícola, têm um valor completamente diferente (à partida, a zona residencial teria valor, enquanto a zona verde nem sequer tinha mercado e os seus proprietários só poderiam esperar a compra pelo Estado para fazer um parque... (fig. 5).

O plano introduz pois um desnível brusco na curva dos preços, atribuindo aos terrenos mais-valias diferenciais. Os proprietários e os especuladores comandam a oferta de terrenos urbanizáveis de modo a fazer subir os preços muito além dos valores convenientes, de acordo com a quantidade de solo disponível, com vista a obter grandes lucros.

Na área de Lisboa há muito terreno susceptível de urbanização, arredado do mercado, na expectativa de valorização. Para os mais afastados, e por consequência de

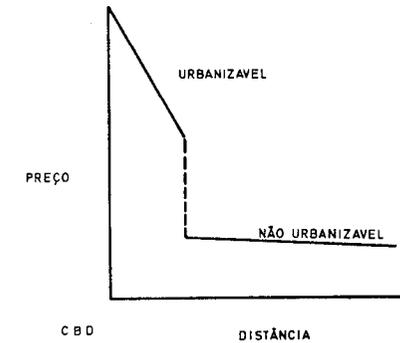


Fig. 5 — Efeito do planeamento na curva dos preços.

valorização mais remota, ou não urbanizáveis, por decisão do planeamento, a forma expedita de forçar a valorização, embora a valores abaixo dos do mercado legal, é através da urbanização clandestina: a área das Galinheiras, bem como a de alguns dos bairros que a 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. Paralelamente com o zonamento, e às vezes sua causa, aparecem outros factores com importância no baixo custo dos terrenos: declive (grande parte dos bairros clandestinos estão situados em terrenos de forte inclinação), má exposição, servidões — a Estrada Militar que limita o concelho de Lisboa serviu de suporte à Brandoa, a vários bairros do concelho de Loures e às Galinheiras 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).

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.

### 3. FORMAÇÃO

A formação dos bairros clandestinos tem início num loteamento clandestino. O primeiro passo consiste na compra de uma propriedade sem perspectivas 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 *buldozer*, em direcções indiferentes à topografia.

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. 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-Vale Milhaços-Quintinhas, 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 nove anos, no *Diário de Lisboa* escrevia-se que para se conseguir um lote a 100\$00 o metro quadrado seria «preciso mover influências».

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 feita, 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!

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 Alfovelos, 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 5000 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, esclarecido pelo artigo 1.º da Portaria n.º 202, de 21 de Abril de 1970). Foram assim vendidos Casal Cambra, Dona Maria e Serra Cambra, 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 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 1600\$00) e a obra fica embargada. Todavia, se para a Câmara Municipal a multa é sinónimo de interrupção de obra, a interpretação do proprietário é bem diferente, pois passa a considerar-se com direito a prosseguir-la. Deste modo, continua 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 (fig. 6).

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 pessoas 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 e Ponte da Bica.

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 e Vale Figueira, junto de S. João da Talha,

toda a área ao norte do aeroporto de Lisboa até à Ribeira de Sacavém, Costa da Luz, Galinheiras e Prior Velho. 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, têm uma certa importância no Prior Velho, em Galinheiras, no Vale Figueira e na Costa da Luz.

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.

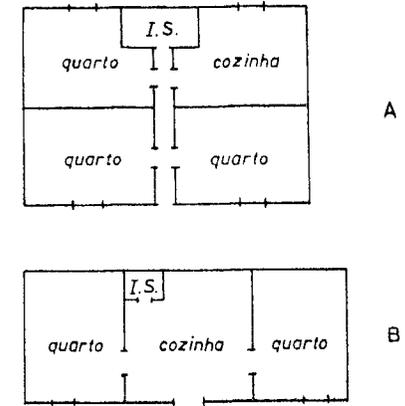


Fig. 6 — Esquema de fogo-tipo.

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 arquitectos... 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). Por um lado, os construtores arriscam-se; por outro lado, os poderes políticos, pelo menos teoricamente, 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 são perfeitamente individualizáveis fases de progressos nítidos da construção, que alternam com outras menos activas e correspondentes aos momentos de intervenção camarária. Estas datam de 1962, 1965-66 e 1969, correspondendo, respectivamente, à alteração do Ar. 165 do RGEU e esboço 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 desmoroamento de um prédio de muitos andares, dando como correspondência a ameaça de demolição (1969) de outros análogos. Noutro exemplo, como no caso das Galinheiras, 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. Depois do 25 de Abril a noção de que este veio pôr fim à clandestinidade e a falta de medidas permitem novamente um grande surto de construção clandestina tranquila.

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.

A capacidade de investimento tem importância na evolução 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.

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. No caso da Brandoa este fenómeno é muito frequente, produzindo uma ocupação quádrupla dos quarteirões e grandes densidades.

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. 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, 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.

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 edificios 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 diminuírem,

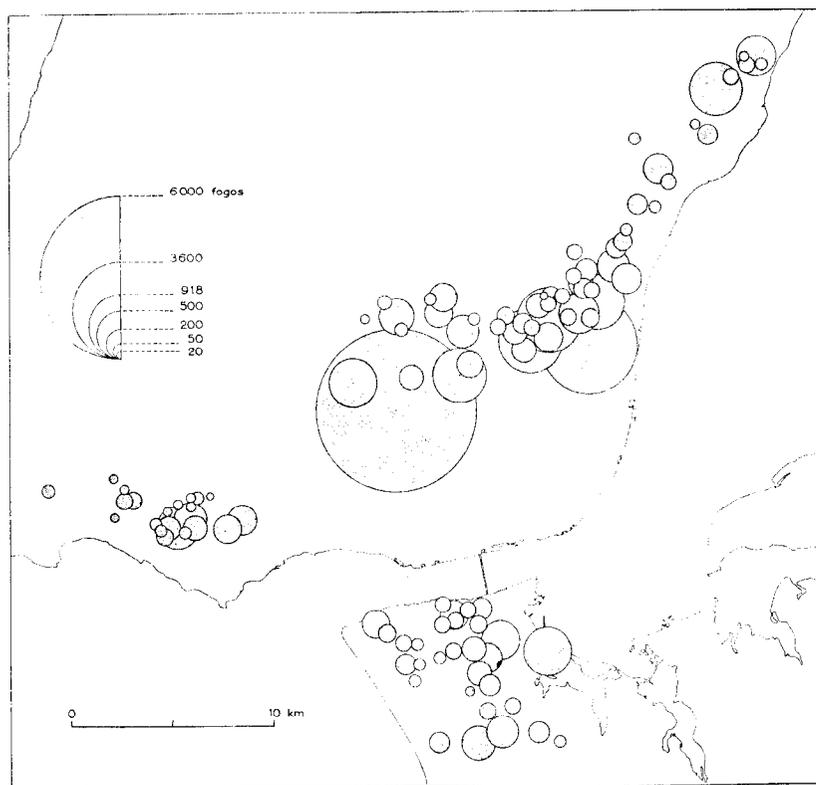


Fig. 7 — Número de fogos.

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.

Como os quatro factores nem sempre têm o mesmo peso relativo, os bairros clandestinos apresentam uma grande diversidade, quer na dimensão (fig. 7) quer no tipo de edificios dominantes, embora sempre resultante da combinação dos tipos referidos a que se associa o tempo.

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, no Prior Velho, em Vale Figueira 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 edificios. 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, à ilharga da Brandoa, onde abundam os edificios 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 1200 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.

## 4. SIGNIFICADO

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 trabalho, limitámo-nos a sintetizar alguns factos mais significativos.

*Exódo rural.* — A industrialização tem sido acompanhada de grandes movimentos de população do campo para os pólos industriais (sejam eles nacionais ou em países mais desenvolvidos que o emissor), especialmente agravados quando ela não coincide com uma Revolução Agrária que permita o aumento de produtividade dos campos.

O desenvolvimento industrial nos países do Terceiro Mundo é muito concentrado, pelo que as correntes migratórias dos campos e pequenas cidades se destinam a poucos pontos terminais, as grandes metrópoles, com um crescimento muito rápido. Por outro lado, o sector secundário exige cada vez maior percentagem de operários especializados e não há desenvolvimento suficiente para empregar, a níveis satisfatórios, todos os recém-chegados.

Assim os marginais constituem uma percentagem importante das populações das cidades do Terceiro Mundo (como no geral de todas as cidades receptoras de imigrantes).

Em Portugal temos também assistido nos últimos decénios ao despovoamento progressivo dos campos. O destino principal desta gente é, desde 1958, a Europa e principalmente a França; no entanto, o campo continua a oferecer um contributo significativo às principais regiões urbanas: Lisboa e Porto. O peso demográfico da área de Lisboa em relação ao país passou de 14 p. 100 em 1950 a 21 p. 100 em 1970.

*Características do mercado da habitação e especulação.* — O Estado intervém de forma insignificante na oferta de habitação, com 5 a 7 p. 100 do total dos fogos construídos por

ano, pelo que o mercado está controlado pelos promotores privados.

A especulação actua logo ao nível dos terrenos onde a oferta é «controlada», para provocar 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. O próprio planeamento tem sido usado a favor da burguesia, como mecanismo de criar valores diferenciais no solo.

A especulação comercial dos terrenos reflecte-se necessariamente no custo elevado das construções. A habitação oferecida no mercado legal aparece pois a preços demasiado altos para a capacidade financeira de grande parte da população trabalhadora. 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» (\*).

A população insolvente perante as casas oferecidas no mercado tem de aceitar situações de recurso, onde também é vítima da especulação, pois a habitação marginal não é só um recurso: é, tal como a outra, um bem oferecido num mercado, o mercado marginal.

De facto, o mercado da habitação tem uma característica específica que o distingue dos outros mercados, pois a habitação é um bem que não tem substituição possível. Normalmente, quando uma família não pode adquirir uma mercadoria, compra outra equivalente, mas mais barata, como por exemplo margarina em vez de manteiga ou pão em vez de carne. A casa não admite substituições; mal ou bem a família tem de encontrar um tecto à medida das suas posses. Por isto a oferta de habitação não está unificada mas atomizada hierarquicamente por empresários que se movem em estratos específicos do mercado. Embora os estudos de mercado sejam relativamente ignorados dos promotores de habitação, eles não constroem em função do mercado global mas de uma fracção deste; o preço do produto define o estrato em que

(\* ROQUE LAIA, «Aspectos Jurídicos, Sociais e Morais do Direito de Habitar», *Observador*, 55, 3 de Março de 1972, p. 52.

actuaem e de uma forma esquemática pode-se dizer que há uma estratificação de promotores, de produtos e de utentes, desde a vivenda de luxo à barraca.

Os promotores de habitações baratas procuram reduzir os custos totais construindo pior e, principalmente, em terreno mais barato, ou seja em terrenos não considerados susceptíveis de urbanização. Assim conseguem dois objectivos: valorizar terrenos que, de acordo com as regras urbanísticas em vigor, não teriam valor e entrar num dos estratos do mercado de habitação.

O terreno não urbanizado é o que oferece mais condições para o desenvolvimento dos bairros clandestinos, já que é comprado a valor rural; o «loteamento» permite aumentar-lhe o preço, as primeiras construções, mais, e assim sucessivamente até que, reconhecido como situação de facto, seja legalizado *à posteriori*, e nada separe (em termos legais e financeiros) o clandestino do autorizado.

*Papel da Administração.* — 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 abastecimento 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-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. As medidas legislativas são altamente repressivas ao condenar as casas a demolição sem que o Estado oferecesse nenhuma alternativa às necessidades de habitação das classes trabalhadoras, razão por que quase nunca foram aplicadas. O «clandestino» ajuda a diminuir as tensões sociais, por isso foi ignorado e tolerado.

Como os bairros clandestinos são «tolerados», em regra geral evita-se falar demasiado deles, na medida em que isso pode comprometer até o sistema que os gera. Os jornais diários têm desenvolvido, nesse sentido, importantes campa-

nhas, 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) 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.

À sua maneira a Administração resolveu o problema, encomendando um estudo que não seguiu, excepto em aspectos básicos e extremamente prioritários. De facto, a dinâmica dos bairros clandestinos exige medidas muito rápidas, que a administração burocratizada nunca foi capaz de realizar.

Do ponto de vista social o bairro clandestino representa para algumas famílias a possibilidade de ter casa própria; muitas vezes é a única possibilidade de investimento de pequenos capitais, mesmo os ganhos com um tempo no estrangeiro. Para outras famílias, uma promoção, um estúdio mais evoluído de habitar, para os que antes viviam na sublocação ou no bairro de lata e cujos aumentos de rendimento permitem o acesso às rendas das casas clandestinas.

TERESA BARATA SALGUEIRO

## BIBLIOGRAFIA

- AA, *L'Architecture d'Aujourd'hui*, 1973, Mai/Juin. 1974.
- ABRAMS, CHARLES — *The City is the Frontier*, New York, 1967. 394 p.
- ATELIER CONCEIÇÃO SILVA — *Plano do Concelho de Loures*, Lisboa, 1971.
- BARBOSA, A.; ALVES, F.; AZEVEDO, J.; SOUSA LOBO, M.; VILLAS-BOAS, P. — *Ocupação do Bairro do Bom Sucesso em Odivelas por 48 Famílias de Barracas*, Lisboa, s/d., 139 p.
- BATAILLON, CLAUDE — *Las Zonas Suburbanas de la Ciudad de Mexico*, Dep. de Geografía, Universidad de México, México, 1968, 55 p.
- BREESE, GERALD — *The City in Newley Developing Countries*, Englewood Cliffs, 1969. 556 p.
- *Urbanization in Newly Developing Countries*, Englewood Cliffs, 1966. 151 p.
- BRISSEAU, J. — «Les 'Barrios' de Petare, Faubourgs Populaires d'une Banlieue de Caracas», *Cahiers d'Outre-Mer*, 16 (61), 1965, p. 5-42.
- CARDONA, R. — «Dos Barrios de Invasión Policarpa Salvarrieta y Juan XXIII», Asociación Colombiana de Facultades de Medicina, *Estudios Urbanos*, 21, Bogotá, 1968, 32 p.
- CASTELLS, MANUEL et al. — *Imperialismo y Urbanización en America Latina*, Barcelona, 1972, 464 p.
- CORREA, F. et al. — «Estudio Socio-Economico y Fisico de los Barrios, Fatima, Berlin y San Francisco de la Ciudad de Cali», *Investigaciones sobre Vivienda*, 4, Bogotá, 1969, 41 p.
- FERREIRA, R. e SILVA, J. — *Evolução das Rendas das Habitações*, Lisboa, 1972, 21 p.
- FLOREZ, V. et al. — *Tratamiento de Asentamientos Urbanos Subnormales. Una Experiencia Barrio «Las Colinas» Bogota*, Bogotá, 1969, 30 p.
- FREITAS, ANTÓNIO — «Bairros Clandestinos», *Arquitectura*, 73, 1961, p. 27-35.
- GONÇALVES, FERNANDO — «A propósito do Plano de Chelas: Urbanizar e Construir para quem?», *Afrontamento*, 1972, 193 p.
- GPA. GRUPO DE PLANEAMENTO E ARQUITECTURA — *Plano de Recuperação da Brandoa*, Lisboa, 1970.
- *Estudo de Recuperação da Area das Galinheiras*, Lisboa, 1971.
- *Estudo de Recuperação de Casal de Cambra*, Lisboa, 1974.
- GUICHARD, A. — «Le Problème Social des Taudis et des Bidonvilles», *Bull. du Secretariat des Missions d'Urbanisme et d'Habitat (SMUH)*, 68, Paris, 1972, p. 19-37.
- INE — *Estatísticas da Construção e Habitação*, Lisboa, 1970.
- JACKSON, J. — «Urban Squatters in Southeast Asia», *Geography*, 59 (262), 1974, p. 24-30.
- LAURENT, O. — «Une Banlieue Ouvrière: l'Agglomération Suburbaine de Grand Yoff (Dakar)», *Bull. de l'IFAN*, 32 (2), 1970, p. 519-588.
- LEWIS, D. et al. — *El Crecimiento de las Ciudades*, Barcelona, 1972.
- MARCHAND, BERNARDO — «Les Ranches de Caracas: Contribution à l'étude des Bidonvilles», *Cahiers d'Outre-Mer*, 19 (74), 1966, p. 105-143.

- MOP — *A Habitação em Portugal*, Centro de Estudos de Urbanização e Habitação Eng. Duarte Pacheco, Lisboa, 1963, 90 p.
- *Colóquio sobre Política de Habitação*, Lisboa, 1969.
- ONU — *Improvement of Slums and Uncontrolled Settlements*, Report of the Seminar of Medellin, Colômbia, 1970, New York, 1971, 203 p.
- Revue Géographique du Maroc*, 17, 1970.
- ROQUE LAIA — «Aspectos Jurídicos, Sociais e Morais do Direito de Habitar», *Observador*, 55, Março 1972, p. 52.
- SALGUEIRO, TERESA B. — *Bairros Clandestinos na Periferia de Lisboa*. Instituto de Alta Cultura — Centro de Estudos Geográficos, Lisboa, 1972, 58 p., policopiado.
- SANTOS, MILTON — «L'Economie Pauvre des Villes des Pays Sous-Développés», *Cahiers d'Outre-Mer*, 24 (94), 1971, p. 105-122.
- SILVA PEREIRA, R. — «Problemática da Habitação em Portugal», *Análise Social*, 1 e 2, 1963.
- SOLA-MORALES, M. — «El Suburbio Comarcal», *Construcción Arquitectura Urbanismo*, 10, 1971, p. 55-59.
- SOLA-MORALES, M. et al. — «Notas sobre la Marginalidad Urbanística», *Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo*, 86, 1971.
- S. M. U. H. — SECRETARIAT DES MISSIONS D'URBANISME ET D'HABITAT — Département de Géographie du Centre Universitaire de Paris. Vincennes, *Document 3 pour la Préparation du Colloque sur les Formes de Croissance Urbaine Sous-Intégrées*, Paris, 1970, 57 p., Policopiado.
- *Les Formes de Croissance Urbaine Sous Intégrées*, Paris, 1971, 2 vols. s. p. Policopiado.
- TURNER, JOHN — «The Squatter Settlement: Architecture that Works», *Architectural Design*, 1968, p. 356-360.
- «Housing Priorities, Settlement Patterns and Urban Development in Developing Countries», *Journal of The American Institut of Planners*, 34 (6), 1968.
- Vários — «El Paraiso de las Urbanizaciones», *Cuadernos de Arquitectura y Urbanismo*, 98, 1973.
- VASQUEZ, F. — *Aspectos del Planeamiento y de la Vivienda en Cuba*, Buenos Aires, 1968, 121 p.
- VERGARA, F. — «L'Urbanisation au Chili — Puente Alto», *Bull. du Secretariat des Missions d'Urbanisme et d'Habitat*, 66, Paris, 1971, p. 5-17.

## ANEXO

## Lista dos Bairros Estudados

<i>Concelho de Cascais</i>	Casal da Granja/Alvejar
Carrascal de Alvide	Monte Cardoso
Pinhal de Bicesse	Arroios
Pau Gordo	Casal da Perdigueira
Torras Pretas	Casalinho
Alto dos Campitos	Canoas
Atiba	Serra, Costa ou Encosta da Luz
Baixo dos Gaios/Fim do Mundo	Barronchos
Matos Cheirinhos	Casal do Privilégio
Casal da Abelha	Casal da Serra
Casalinho dos Arcos	Casal da Várzea/Cortegaça
Lameirinhas	Fonte da Pipa/Alto da Boa Vista
Sítio da Faceira	Terrinha
Moinho Velho	Cucos/Rendão/Cassapia
Matarraque	Estrada de Camarate (o B. Ângela foi leg.)
Alto dos Arcos/Penedo	Fetais
Alto do Espargal	Mucharros
Ana Roberto/Penedo	Quinta do Paraíso
Mato Largo	Prior Velho
Bairro Novo (Zambujal)	Amoxoaga ou Moxoaga
Além das Vinhas	Santiago (legalizado)
Terras Queimadas/Coveiras	Quinta do Grilo/Vila Lorena
Sete Castelos	Mira Loures
Fonte ou Mina	S. Benedito
<i>Concelho de Oeiras</i>	Bogalheira
Lage	Quinta das Sousas
Brandoa	Aromas do Sol Avesso
Moinhos da Funcheira/Casal Mesquita	Catujal (B. das Cheires ou Venceslau, B. Zé Sapateiro, B. M. Senhora da Saúde, Quinta da Fábrica, Quinta das Manteigas, Casal da Vinha)
Vale Grande/Quinta da Margaceira	Olival das Bairradas
<i>Concelho de Sintra</i>	Queimadas
Carenque	Martim do Vale
Casal da Silveira/S. Vicente	Coroas/Maria Farinha
Dona Maria	Tentilhão
Serra de Cambra	Serra da Aguieira
Serra da Helena	Vinha da Rita
Casal de Cambra	Banheiras/Santa Cruz/Santa Maria
<i>Concelho de Loures</i>	Casal Ventoso (Vale Figueira)
Ponte da Bica	Casa Branca
Casal de S. João	Batoitos

Mealheiro	Raposo de Cima e de Baixo
Quinta do Convento	Murrião
Figueiras (legalizado)	Quinta da Rosa
Areola Grande	Valdião
<i>Concelho de Lisboa</i>	Quinta das Moucas de Baixo e de Cima
Galinheiras (Quintas da Pailepa, Reguengos e Castelo)	Picheleiro
Torrinha	Chegadoinho
<i>Concelho de Vila Franca de Xira</i>	Lagoa
Santa Olaia	Quinta do Rato
Bragadas (Meia Noite, Santo António)	Alto do Índio
Quintais	Vale Flores
Casal das Areias	Quinta do Cortiço
Verdelha de Baixo	Romeira
Bom Sucesso (S. Romão, Casal do Moledo)	Areiro
Seis Dedos	Funchalinho
Zé Daniel	Bem Querer
Ramalhete/Monteiro Nunes/Barroso	Quinta Nova
Sobralinho	Quinta de Santo António
Casal do Cavaleiro	Quinta dos Carvalhos
<i>Concelho de Almada</i>	Quinta dos Porfírios
Abas da Raposeira	Quinta dos Anjos
Corvinas	Quinta da Espanhola
Alto do Moinho/Quinta da Boa Viagem	Quinta da Graça
Pera de Meio	Quinta do Vale Bom
Estrada da Banática	Vale Cavala
Granja	Quintinhas (Quinta de Cima e de Baixo)
	<i>Concelho do Seixal</i>
	Vale de Milhaços
	Cabouca
	Alagoas
	Azinhaga do Ermo
	Charnequinha

## RÉSUMÉ

*Les quartiers clandestins de la périphérie de Lisbonne.* On entend par quartier clandestin celui qui a été construit sans permis (de lotissement et de construction). Une définition essentiellement juridique à laquelle correspondent en fait des conditions déficientes d'habitation.

Bien que la définition englobe des quartiers construits en matériaux légers et en maçonnerie, l'habitude réserve cette désignation seulement pour les derniers.

On a étudié les quartiers clandestins existants dans la région de Lisbonne en 1970-1971 et cet article fait la synthèse des principaux aspects de leur localisation et de leur processus de formation.

La localisation de ces quartiers est déterminée par le prix du terrain, par la proximité des lieux de travail et des moyens de transport mais aussi par la proximité des limites de «concelho». Le prix du terrain est fondamental et dans son évaluation de rôle des spéculateurs est très important. Ceux-ci contrôlent le marché en réduisant l'offre des terrains à bâtir ainsi que la différenciation que les zones introduisent dans la courbe des prix. Les terrains aux pentes très inclinées avec mauvaise exposition, les proximités des zones militaires et de l'aéroport, les aires réservées pour les zones vertes ou les infrastructures rodoviaires du plan directeur de Lisbonne ont été les endroits privilégiés des constructions clandestines. Les limites administratives sont les aires de plus fortes densités de quartiers clandestins car la fiscalisation contrôle surtout les régions plus centrales et mieux connues. La nécessité de n'être pas en vue aide aussi à comprendre que beaucoup de quartiers ne se trouvent pas directement au bord d'une route mais un peu en retrait avec, généralement, une unique liaison vers la route principale à la manière d'un cordon ombilical (fig. 4).

La figure 2 montre les différentes époques de formation des quartiers clandestins. Celles-ci sont au nombre de trois et on voit que les quartiers les plus récents sont les plus périphériques; la construction clandestine s'étire vers la périphérie et est en train d'envelopper la ville légale.

On distingue trois étapes essentielles dans la formation des quartiers. La première est le lotissement qui se réduit à l'ouverture de simples chemins presque toujours selon un plan orthogonal et la vente des lots dans les carrés ainsi ébauchés. C'est la première phase spéculative car le terrain acheté à bas prix est revendu plusieurs fois à prix progressivement croissants. Dans la deuxième phase apparaissent les premières constructions. Au début très simples, bâties durant une fin de semaine, elles sont progressivement achevées et divisées après avoir payé l'amende. Elles ne sont pas toutes construites en même temps et dans cette phase le quartier a un aspect très chaotique avec de petites maisons côtoyant les jardins et les terrains vagues. La troisième phase résulte de l'intensification de la construction. Elle est caractérisée par l'apparition de constructions pour la location. Dans les cas les plus simples, on agrandit la maison avec des annexes ou on y ajoute un étage qu'on loue; dans les quartiers de grande spéculation, on construit ainsi des édifices urbains de trois, quatre et même six étages comme il est arrivé à Brandoa. Une autre forme spéculative est la «villa». Ce sont des rangées de petites maisons séparées par un couloir ou construites autour d'une cour. Schéma très commun des cités ouvrières du XIX<sup>e</sup> siècle, il apparaît fréquemment dans quelques quartiers de la marge nord du Tage.

Les quartiers clandestins sont assez différents en dimension, dans le type d'édifice dominant, selon la période de construction, la topographie, la capacité d'investissement des promoteurs et aussi selon la fermeté ou la passivité des mairies. En fait, la loi prévoit, outre le paiement d'amendes, la démolition de toutes les maisons clandestines, ce qui n'est arrivé que très rarement. Construire clandestinement implique

évidemment de grands risques mais qui sont amoindris par la tolérance de l'administration et l'intensification de la construction.

En vérité, la construction clandestine a été tolérée par l'administration car elle était nécessaire. En fin d'article, les raisons principales de cette tolérance sont expliquées. C'est surtout l'importance de l'exode rural qui greva le poids démographique de Lisbonne par rapport à l'ensemble du pays (14 à 21 % entre 1950 et 1970); c'est aussi le niveau des salaires d'une grande part de la population ouvrière (du côté de la recherche) face à la spéculation qui règne sur le marché du terrain à bâtir et de l'habitation à cause de l'infime participation de l'Etat dans ce secteur (côté de l'offre). Les maisons légales offertes sont au-delà des possibilités financières de beaucoup de familles qui doivent alors trouver des solutions de secours: cabanes ou maisons clandestines.

Comme l'habitation n'a pas de substitution possible, son marché n'est pas unifié comme d'autres (prix, quantité d'équilibre) mais il est stratifié selon le prix, de la villa de luxe à la cabane. Les promoteurs bien qu'ignorant les études de marché offrent leur produit à la clientèle. Il a des promoteurs d'édifices luxueux comme il y a des promoteurs (et des utilisateurs) de cabanes et de maisons clandestines. S'il existe une spéculation sur le marché légal, celle-ci existe aussi sur le marché marginal. Les promoteurs clandestins utilisent des terrains sans conditions qu'ils achètent à très bas prix, ne paient pas les infrastructures, construisent bon marché (d'où la mauvaise qualité) et, le temps passant, avec l'introduction d'améliorations que les mairies finissent par apporter (électricité, fontaines ou même canalisation) ils augmentent le prix du produit presque jusqu'à celui du marché légal. Ainsi, ils mettent en valeur des terrains qui selon les plans d'urbanisme n'en avait aucune et prennent place dans l'une des strates du marché de l'habitation.

Il est évident qu'une administration incapable de résoudre le problème de l'habitation devait tolérer les quartiers clandestins. Dans le fond, ils servent de soupape à une certaine pression sociale. Enfin, on a remarqué que la maison clandestine est aussi une forme d'investissement des petites économies notamment celles des émigrants qui ne trouvaient pas d'autres alternatives sur le marché financier.

#### SUMMARY

*Clandestine quarters in the suburbs of Lisbon.* Clandestine quarters are built without any licences (allotment and building). This is an essentially legal definition which, in fact, can be applied to poor conditions of habitability and urban environment.

Although the definition includes quarters made of perishable materials and masonry, the word has traditionally been used to describe the latter.

Considering that the clandestine quarters in the metropolitan area of Lisbon have been studied (1970/71), the present paper tries to summarize the main aspects concerning their location and process of formation.

The location of quarters (fig. 1) depends on the price of land, the distance to the places where people have their jobs (fig. 3) and also the means of transport and the proximity of the municipal boundaries. The price of land has a fundamental importance and it depends on the role of speculators who control the market by restricting the offer of land for urbanization; the differentiation in the price curve (fig. 5) which is the outcome of zoning is another relevant factor. Clandestine building has flourished on steep valleysides poorly exposed, in military or airport zones and in green or reserved areas, since they were cheap.

In the areas of the administrative boundaries there is a higher density of quarters because control is restricted to the central, well-known districts. The need for secrecy also helps us realize that many quarters are not located near a road; instead they are at a certain distance and generally have only one connection with the main road, as if it were a umbilical cord (fig. 4). Fig. 2 presents the periods of formation of quarters where three stages can be recognized; it shows that the recent quarters are peripheral; clandestine building spreads towards the periphery and surrounds the legal city.

In the formation of quarters, three stages can be distinguished. During the first one, allotment takes place; this is reduced to the opening of track usually according to an orthogonal plan and to the sale of sites within the blocks thus sketched. This is the first speculative stage, when land which has been bought at a rustic value is sold over and over again at progressively higher prices. The first houses appear in the second stage; at the beginning they are very simple and built over the week-end; after paying the fines (fig. 6) the owners finish and divide them. Considering that owners do not build at the same time, the quarter has a very irregular aspect with small houses mixed with kitchen gardens and empty spaces.

The third stage is a result of the concentration of buildings; its main characteristic is the existence of buildings to let. In comparatively simple places the premises are enlarged by supplementary buildings or another storey is added for more tenants; in areas of high speculation (like Brandoa) blocks of flats are built with 3, 4 or 6 storeys. Another speculative form is the «Vila», i. e. several rows of small houses separated by a passage or built around a court. This was the type of housing used by the working-classes in the 19th century and it is quite common in some quarters of the north bank of the Tagus.

Clandestine quarters are very different both in size (fig. 8) and in the type of predominant buildings; this is due to the period of formation, topographical features, the capacity of investment, the promoters' greed and the severity or leniency of local authorities. In fact the law provided for the payment of fines and the demolition of clandestine house, which rarely took place. Therefore clandestine building involves great risks which decrease because of the tolerance of administrative authorities and the concentration of buildings.

In truth, clandestine building has been tolerated because it was necessary. The main reasons for tolerance are explained in the end, principally the importance of the rural exodus, which increased the demographic weight of Lisbon in comparison with the rest of the country from 14 % to 21 % between 1950 and 1970; the low salary level of a large part of the working population (demand) also played an important role in the speculation which dominates the land and housing market because the State has such a negligible participation in this sector (supply). The houses supplied are beyond the financial means of many families who have to find emergency solutions: rooms, shanties or clandestine houses.

Considering that housing has no possible substitute, the market cannot be unified like the others (price/equilibrium quantity); instead it is stratified according to the various prices, from a luxury villa to a shanty. Although promoters ignore market studies they offer the product to their own customers. Some promoters mainly deal with luxury buildings; others with huts and clandestine houses. Speculation exists both in the legal and the illegal market. Clandestine promoters use land unfit for building which they buy at an extremely low cost; they do not pay for facilities, the quality of the buildings is remarkably low but as time goes by and town councils introduce improvements (electricity, public fountains or even plumbing) promoters increase the value of the product until it reaches the levels of the legal market. Thus they improve the conditions of land which, according to the rules of urban planning, had no value and this places them in one of the strata of the housing market.

It is obvious that any administration that is unable to solve the housing problem has to tolerate clandestine quarters; in fact they are a kind of escape valve for a certain social pressure.

Finally it is pointed out that the clandestine house is a form of investment of small savings; this is the case of emigrants who were unable to find alternatives in the financial market.