Diálogo social ou dever de reconversão? As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) na Área Metropolitana de Lisboa

Social Dialogue or Conversion Obligation? Urban Areas of Illegal Origin (AUGI) in the Lisbon Metropolitan Area

Dialogue social ou devoir de reconversion ? Aires urbaines de genèse illégale (AUGI) dans l'aire urbaine de Lisbonne

Isabel Raposo e Ana Valente

Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/rccs/4480>

DOI: 10.4000/rccs.4480

ISSN: 2182-7435

Editora

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

Edição impressa

Data de publicação: 1 Dezembro 2010

Paginação: 221-235

ISSN: 0254-1106

Refêrencia eletrónica

Isabel Raposo e Ana Valente, « Diálogo social ou dever de reconversão? As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) na Área Metropolitana de Lisboa », *Revista Crítica de Ciências Sociais* [Online], 91 | 2010, colocado online no dia 16 outubro 2012, criado a 30 abril 2019. URL : <http://journals.openedition.org/rccs/4480> ; DOI : 10.4000/rccs.4480

**ISABEL RAPOSO
ANA VALENTE**

Diálogo social ou dever de reconversão? As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) na Área Metropolitana de Lisboa*

Este texto constitui um primeiro apontamento, realizado no quadro do Projecto de Investigação “Reconversão e reinserção urbana de bairros de génese ilegal”, sobre o “dever de reconversão” inscrito na Lei das AUGI (Áreas Urbanas de Génese Ilegal) de 1995, aqui analisado na perspectiva de participação cidadã e diálogo social, proposta pelo tema da revista. No primeiro ponto sintetizam-se breves reflexões sobre o envolvimento dos proprietários e moradores no processo de reconversão dos “loteamentos clandestinos”, antes desta Lei das AUGI, e sistematizam-se as mudanças operadas com a mesma Lei, criada em pleno período de governação neoliberal. Num segundo ponto, registam-se algumas notas sobre o “dever de reconversão” dos (com)proprietários e o papel das Comissões de Administração Conjunta, nova figura criada pela Lei, discutindo o seu significado e impacto ao nível da participação pública e da co-decisão na gestão do território.

Palavras-chave: administração pública; Comissões de Administração Conjunta (CAC); gestão urbanística; Lei das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI); loteamentos clandestinos; participação pública; urbanismo.

Impacto da “Lei das AUGI”

A Lei n.º 91/95, de 2 de Setembro, introduz o novo conceito de “Área Urbana de Génese Ilegal” para designar, numa perspectiva jurídica, os “loteamentos clandestinos” considerados passíveis de reconversão urbanística no quadro da Lei e dos Planos Directores Municipais em vigor. Esta Lei

* Este texto foi elaborado no quadro do Projecto de Investigação “Reconversão e reinserção urbana de bairros de génese ilegal. Avaliação sociourbanística e soluções integradas de planeamento estratégico”, financiado pela Fundação para a Ciência e a Tecnologia, desenvolvido no GESTUAL (Grupo de Estudos Socioterritoriais, Urbanos e Acção Local), do CIAUD (Centro de Investigação em Arquitectura, Urbanismo e Design) da FAUTL (Faculdade de Arquitectura da Universidade Técnica de Lisboa), com a colaboração do CESUR (Centro de Sistemas Urbanos e Regionais) do IST (Instituto Superior Técnico) da UTL.

das AUGI, como é comumente apelidada, constitui uma charneira efectiva na reconversão dos loteamentos clandestinos, tendo acelerado a resolução de processos em curso que beneficiaram das medidas e regras específicas introduzidas por este regime jurídico de excepção (art.º 55.º) e, o que aqui mais nos interessa, tendo atribuído o “dever de reconversão” urbanística do solo aos proprietários e/ou comproprietários. De acordo com o texto da Lei, aquele “inclui o dever de conformar os prédios que integram a AUGI com o alvará de loteamento ou com o plano de pormenor de reconversão [...] e também] de compartilhar nas despesas de reconversão” (art.º 3.º, n.º 1, 2 e 3), ou seja, trata-se em primeira instância de um dever administrativo, técnico e financeiro.

Pode considerar-se a existência de um “tempo da Lei”, o qual se distingue do tempo que a antecede. Tomamos aqui como ponto zero, não a origem do fenómeno, mas a Revolução de Abril de 1974, data charneira a nível político e socioeconómico, em que se instala a ideia de irreversibilidade deste processo de produção do espaço urbano, o qual assenta, de acordo com a definição jurídica, na compra legal, a um loteador clandestino, de uma parcela de terreno rústico – em avos, ou desanexada em m² –, na qual se constrói ilegalmente uma casa. Nas duas décadas entre Abril de 1974 e a Lei das AUGI de 1995, podemos distinguir três períodos (variáveis por município e por situação), ao nível do envolvimento dos proprietários e moradores no processo de reconversão:¹

1. Um primeiro período revolucionário, curto mas muito dinâmico, marcado por manifestações e reivindicações populares pelo direito à habitação e ao lugar, a par do contínuo aumento demográfico urbano, do persistente loteamento ilegal e do proliferar da construção clandestina; este período traduz-se na assunção do fenómeno e conduz à redacção do inovador Decreto-Lei n.º 804/76 (de 6 de Novembro de 1976) que aponta, pela primeira vez em Portugal, para a recuperação e reconversão dos loteamentos clandestinos, contra a anterior postura repressiva. De contornos sociopolíticos, este novo Decreto assume a responsabilidade pública da reconversão mas estipula a comparticipação dos proprietários e também a indemnização por parte do loteador clandestino, ao mesmo tempo que atende à protecção dos agregados familiares de menores recursos.

2. Um segundo período, de institucionalização da democracia e de sedimentação das lutas políticas e populares, está ligado à elaboração da nova

¹ Não nos referimos aqui à periodização proposta por outros autores – até finais da década de 1960, primeiros anos da década de 1970, pós-Abril de 1974 – que se refere à produção e reconversão do fenómeno dos loteamentos ilegais, o que corresponde a outro quadro de análise (ver nomeadamente Soares, 1985 e, mais recentemente, Gonçalves, Alves e Silva, 2011).

Constituição e à criação do Poder Local com as primeiras eleições autárquicas de 1976. Este segundo período traduz-se, por um lado, no apoio de alguns municípios à infraestruturização dos “loteamentos clandestinos” mais populosos e na intervenção directa das populações na produção do seu espaço urbano, ao nível da construção da casa e das infraestruturas do bairro, institucionalizando-se a “construção à multa” (Guerra e Matias, 1989: 100); por outro lado, este período é também marcado por uma atitude mais repressiva das autarquias contra a actividade dos loteadores ilegais, o que conduzirá ao Decreto-Lei 400/84, o qual logrará conter a proliferação do fenómeno com a proibição da venda em avos de propriedades rústicas.

3. Um terceiro período de transição neoliberal é marcado pelo papel crescente das organizações de proprietários e moradores (associações ou comissões) na condução administrativa do processo de reconversão, com o apoio de equipas projectistas, apesar da falta de enquadramento legal e a par da incapacidade de resposta municipal face à dimensão territorial e aos custos de reconversão, conduzindo à criação da Lei n.º 91/95.

Craveiro (2011) distingue, neste tempo que antecede a Lei das AUGI, dois tipos de estratégias municipais de reconversão: uma intervenção marcada por forte investimento municipal (de que dá como exemplo Casal de Cambra nos finais de 1970); e outra intervenção onde é maior o investimento das organizações de proprietários e moradores (caso de Casal da Serra da Silveira). Nestas duas décadas anteriores à Lei das AUGI, no processo de reconversão dos loteamentos clandestinos, após o curto período revolucionário de reivindicação do direito à habitação e à cidade, perfilam-se estas duas tendências ao nível das práticas de gestão do território, sendo que a segunda se acentua na última década antes do aparecimento da Lei, em emergente contexto neoliberal de questionamento das condições de produção das políticas públicas e dos limites da sua acção (Jouve e Booth, 2004). Desenham-se novas formas de partilha de poder, responsabilizando-se os proprietários pela condução da reconversão, visando soluções mais adequadas, mas também a redução da responsabilidade pública.

A década de 1990, em pleno período de governação e ideologia neoliberal, privilegiou o investimento público nos grandes projectos de renovação urbana, caso da Expo 98/Parque das Nações, e simultaneamente nas situações habitacionais mais precárias e emblemáticas, caso do realojamento dos moradores de “bairros de barracas”, através do Programa PER (Programa Especial de Realojamento), conduzido de forma centralizada, de “cima para baixo”.

Em contrapartida, no seguimento da segunda tendência assinalada no parágrafo anterior, inspirada na cartilha neoliberal, e para fazer face às

dificuldades financeiras dos municípios, remeteu-se para os proprietários, coadjuvados pelos municípios, a responsabilidade primeira da reconversão dos loteamentos clandestinos, como expresso no texto da Lei n.º 91/95 das AUGI, de que se apresenta extracto no início deste artigo. Ao mesmo tempo que esbate a responsabilidade dos loteadores ilegais e cria as condições para o alheamento da administração central da reconversão do território de génese ilegal, a nova Lei, ao tornar obrigatório para os (com)proprietários o “dever de reconversão”, institucionaliza-o, legaliza e despolitiza a participação dos (com)proprietários, burocratizando-a.² Elaborada para solucionar as dificuldades e entraves legais que surgiam nos processos de reconversão em apreciação antes da sua entrada em vigor, a Lei das AUGI institui, especificamente, o novo regime de administração dos prédios integrados na AUGI, a Administração Conjunta (art.º 8.º), a qual pode proceder da transformação da anterior entidade que conduzia a reconversão (comissão ou associação de proprietários e moradores), em muitos casos criada no período revolucionário, comprometendo todavia a sua dinâmica, com as suas novas funções. A administração conjunta é assegurada apenas por proprietários e comproprietários, organizados em comissão de administração conjunta (CAC) (art.º 14.º). É suposto que esta represente os titulares de todos os prédios e donos de construções integrados na AUGI (art.º 15.º), sendo responsável pela condução administrativa e financeira do processo de reconversão, que consumirá a maior parte das suas energias. Por outro lado, como refere Jorge (2011), ao retirar os inquilinos (moradores não proprietários) do processo, a Lei não favorece uma participação alargada e reforça o fosso entre uns e outros.

A Lei permitiu acelerar a conclusão dos processos de reconversão que estavam em curso antes da sua criação e também de outros, de características semelhantes, iniciados depois da Lei, cujos entraves jurídicos ficaram resolvidos neste quadro legal. Todavia, como refiro em outro texto (Raposo, 2011), “um conjunto significativo de situações e processos não encontrou na Lei resposta aos entraves com que se debatiam: algumas não chegaram a ser delimitadas, outras ainda não iniciaram o processo de reconversão ou, em maior número, não o concluíram, catorze anos depois da entrada em vigor da Lei”. De facto, a Lei das AUGI não atende e não responde à diversidade de situações que o novo conceito engloba, nem à diversidade/dimensão de problemáticas em cada município. A Lei deu resposta jurídica e técnica às situações do tipo para as quais foi concebida

² Sobre o impacto da Lei n.º 91/95, suas potencialidades e debilidades, ver Raposo (2010). Sobre a Lei das AUGI como símbolo de uma governação neoliberal, ver Hibou (2010).

– situações sem grandes condicionantes, cujos proprietários estavam organizados e dispunham dos recursos necessários para legalizar e reconverter o seu loteamento e cumprir o “dever de reconversão” –, mas não resolve situações mais complexas, com maiores problemas socioterritoriais que requerem uma abordagem mais abrangente, maior solidariedade e interação entre actores, maior empenho e financiamento público.

Nos quinze anos posteriores à Lei das AUGI, distinguimos dois períodos ao nível da implementação da mesma:

1. Nos primeiros anos da sua implementação observa-se grande dinamismo, na maioria dos municípios, sobretudo naqueles com maior número de situações, ao nível: da delimitação das situações classificáveis como AUGI; da sistematização da situação de reconversão de cada AUGI (em resposta ao art.º 56.º-A, da alteração à Lei publicada em 1999); nalguns casos, da criação de divisões AUGI municipais e de gabinetes locais; da organização dos proprietários e comproprietários nas Administrações Conjuntas; da constituição das Comissões de Administração Conjunta (CAC); e finalmente da reconversão dos processos em curso e outros semelhantes que encontram na Lei resposta para as dificuldades que os consumiam. O tema é absorvido pela prática administrativa e técnica e pela expectativa de resolução rápida criada pela Lei excepcional das AUGI e é marginalizado no que toca ao debate público, em favor de outros temas mais mediáticos (Expo 98 e PER).

2. Nesta primeira década do novo milénio, embora persistam entusiasmos e situações bem-sucedidas, instala-se algum descrédito e desânimo, em consequência: do arrastar dos processos; da consciência crescente do tempo longo da reconversão, apesar da Lei excepcional; da dificuldade de ultrapassar os entraves urbanísticos (condicionantes e classes de espaço dos Planos Directores Municipais em vigor); da lentidão inerente à complexificação normativa dos instrumentos de gestão territorial; da burocrática teia de legalização fundiária; da rotina repetitiva e pouco estimulante; do cansaço dos proprietários e dos responsáveis das CAC que se consomem em penosos processos burocráticos normativos e jurídicos muitas vezes kafkianos. O tema volta a ser abordado em dissertações e teses e volta ao debate público, em novos encontros promovidos por autarquias (em Dezembro de 2007 por Sesimbra e em Março de 2009 por Cascais), pela universidade (em Dezembro de 2007, Março de 2009 e Maio e Outubro de 2010 pela FAUTL), por organismos centrais (em Março de 2009 pela CCDR) e organizações profissionais (em Setembro de 2010 pela Ad Urbem), apelando à urgência de se encontrarem novos instrumentos e também novas atitudes e responsabilidades.

O diálogo social entre os vários actores deste processo varia por município e por situação em função do contexto político-partidário, do empenho dos técnicos municipais e dos técnicos contratados pelas Administrações Conjuntas, da perseverança e seriedade das CAC e das próprias características do território ao nível físico-ambiental, socioeconómico e jurídico. As situações hoje consideradas mais problemáticas resultam de contradições com as normas e instrumentos urbanísticos em vigor (condicionantes, classes de espaço de PDM), que impossibilitam nalguns casos a sua reconversão no quadro da Lei e do PDM. Resultam também de configurações de grande densidade de ocupação e de maior precariedade sociohabitacional, e ainda da confluência de um conjunto de actores (desde os loteadores ilegais, aos proprietários, seus representantes e seus técnicos, mas também aos técnicos e políticos da administração local e central) não empenhados e com interesses contraditórios. A obrigatoriedade do dever de reconversão dos proprietários, inscrita na Lei das AUGI, não deveria retirar responsabilidade aos outros actores implicados. As situações de maior sucesso que observámos são aquelas onde cada um – proprietários, seus representantes, técnicos privados e públicos e políticos – desempenha com convicção o seu papel, em diálogo com os demais e com o objectivo comum da reconversão, bem como da qualificação do território.

AUGI Serra da Luz na Vertente Sul de Odivelas (com muitas condicionantes e grande número de arrendamentos). Fotografia de Isabel Raposo

Dever de reconversão dos (com)proprietários

Esboçamos aqui as primeiras reflexões sobre o dever de reconversão dos proprietários e comproprietários e sobre o seu envolvimento no processo de reconversão, com base nas entrevistas, de tipo não-estruturado, realizadas a 37 proprietários e residentes e a 12 representantes de CAC, em três municípios da margem Norte (Amadora, Loures, Odivelas) e em cinco da margem Sul da AML (Almada, Moita, Seixal, Setúbal e Palmela) em 2009 e 2010; para além das entrevistas foram também realizados dois workshops de debate com os técnicos municipais, na FAUTL, em Março de 2009 e Maio de 2010 (www.gestual.fa.utl.pt), no quadro do Projecto de Investigação em que se insere este texto (ver nota 1), os quais constituíram momentos densos de validação da informação e de recolha de novos dados. Importa distinguir a percepção dos (com)proprietários da dos seus representantes eleitos nas Comissões de Administração Conjunta. Para estes últimos, e em particular para os seus presidentes, directamente envolvidos no processo administrativo da reconversão, conhecedores da Lei e em contacto directo com técnicos e políticos, o dever de reconversão é em geral considerado como a essência da Lei e a razão da própria existência da CAC. Já para os proprietários sem envolvimento na CAC, o dever de reconversão nem sempre é aceite, sendo comuns os casos de não cumprimento do dever. Interessa-nos perceber, por um lado, o que determina uma maior ou menor aceitação do dever de reconversão, pelos (com)proprietários, e, por outro lado, até que ponto a figura da CAC definida na Lei favorece o cumprimento desse dever, mas sobretudo, o envolvimento dos (com)proprietários e o diálogo social.

O papel das CAC na mobilização dos (com)proprietários passa pela realização de assembleias de proprietários e comproprietários e pela forma de condução destas assembleias, pela realização de reuniões e encontros informais, pela prestação de contas e também pelo perfil dos seus presidentes. A Lei das AUGI indica os procedimentos legais a observar para a composição, competências, convocação, funcionamento e sistema de votação (artigos 9.º a 14.º) das assembleias de (com)proprietários, enquanto momento de informação e de deliberação, mas nada é dito sobre o seu funcionamento enquanto palco de formação e discussão pública, de negociação e de construção colectiva de estratégias e propostas, tal como também não existem acções de formação das CAC ao nível de técnicas de participação pública activa (Vasconcelos *et al.*, 2009). A condução destas assembleias fica assim dependente da capacidade de liderança e de comunicação do Presidente da CAC ou do técnico a quem aquele delegue essa função – é o caso, por exemplo, numa AUGI da Vertente Sul de Odivelas, em que as reuniões são em grande parte conduzidas pelo seu solicitador. As assembleias constituem

Workshop I sobre os territórios de génese ilegal na Faculdade de Arquitectura da UTL
Fotografia cedida pelo Arquitecto Ademar Machado

frequentemente importantes fóruns de exposição e informação – e como tal são percebidas pelos (com)proprietários – mas em regra organizados de cima para baixo, não se criando condições para o debate público alargado e para a discussão pública efectiva das propostas. Os (com)proprietários, em geral, “preferem ouvir e deixar as decisões para os mais entendidos. Eles lá têm técnicos que percebem mais disso”, como refere um entrevistado. As propostas elaboradas por técnicos são expostas e aprovadas em votação na assembleia, em geral sem grande discussão, só contrapostas quando os (com)proprietários são afectados nos seus interesses privados e direitos de propriedade. Configura-se assim um processo informativo e consultivo mas com pouca participação activa (Valente, 2007) e despolitizado.

A complexidade e burocracia da gestão da administração conjunta e os procedimentos tendencialmente de cima para baixo das comissões de administração tendem a afastar os (com)proprietários do processo: (i) reclamam quando não são convocados para assembleias pelo menos uma vez por ano (é o caso do Pinhal do General que, em 2009, segundo um proprietário entrevistado não convocava uma assembleia há seis anos), mas raramente exercem o direito de convocar assembleias, previsto na Lei (art.º 11.º-1);³

³ De acordo com a Lei 91795, a assembleia “reúne por iniciativa da comissão de administração ou de um grupo de proprietários ou comproprietários” (art.º 11.º).

Assembleia de proprietários

Fotografias cedidas pela Comissão de Administração Conjunta da AUGI Serra da Luz

(ii) são assíduos às assembleias no início do processo de reconversão, mas a sua afluência tende a diminuir com a realização das infraestruturas. Nas palavras de uma técnica da Câmara Municipal do Seixal (Raposo, 2010: 42), “o facto de terem as infraestruturas executadas fez com que muitos não se interessassem em desenvolver qualquer estratégia para as suas áreas, uma vez que já se encontravam servidos daquilo que necessitavam para sobreviver com condições de salubridade”. O empenho dos (com)proprietários no processo de reconversão está directamente associado ao seu interesse na melhoria das condições infraestruturais do bairro, que constituem os seus interesses colectivos primordiais. Construídas as infraestruturas, é mais difícil conseguir que cumpram o seu “dever de reconversão”, enquanto participação nos encargos de reconversão, sobretudo em AUGI de grandes dimensões, onde tende a ser maior o distanciamento entre CAC e (com)proprietários. Isto explica a maior dificuldade de mobilização dos (com)proprietários para a reconversão nas situações em que as obras de infraestruturas foram realizadas antes da Lei. Constitui excepção o município de Cascais, que iniciou o processo de infraestruturização em 1994, imediatamente antes da Lei, o que facilitou a mobilização para o processo de reconversão (ver descrição nas Actas do Workshop 1 em Raposo, 2010: 67), numa óptica de diálogo social. Subjacente está a questão do incentivo aos (com)proprietários ou, em alternativa, a sua sanção. A Lei atribui às câmaras municipais a competência de suspender a ligação às redes de infraestruturas dos não cumpridores (art.º 3.º, n.º 5), mas esta sanção raramente é aplicada, por razões sociais ou políticas. Já é mais recorrente a sanção, da competência das administrações conjuntas, de vencimento de juros sobre as participações dos faltosos (de acordo com o art.º 16.º-C da alteração à Lei de 1999). Perfila-se assim uma mudança processual, retirando da esfera pública e remetendo para a CAC o papel de enquadramento e de controlo da prestação dos (com)proprietários.

A mobilização dos (com)proprietários e o estabelecimento de relações de confiança entre estes e as CAC depende muito do perfil dos líderes e em particular do presidente. O contacto directo, frequente e informal com os (com)proprietários permite tecer cumplicidades e fortalecer relações de proximidade, mais fáceis em AUGI de menores dimensão. O esclarecimento fora dos horários de funcionamento, os encontros na rua, no café, na igreja, a distribuição de convocatórias porta a porta, valorizam as relações interpessoais, o contributo de cada um e o sentimento de pertença. As boas relações de vizinhança, a capacidade de ouvir e de integrar as propostas, mas também o bom relacionamento com as instituições, a perseverança e concretização dos objectivos e propostas aprovadas em assembleia,

são atributos para o sucesso da liderança das CAC. Outro requisito para a relação de confiança é a prestação anual de contas, obrigatória por Lei, e a transparência no que respeita à gestão das contribuições monetárias dos proprietários. A suspeição e os rumores sobre a falta de transparência de alguns presidentes, acusados de servirem os seus interesses pessoais, são frequentes: “Há quem diga, eu nunca vi: comprou lotes à custa da associação”, refere uma entrevistada de uma AUGI do Seixal; ou “aqueles estão na associação para isto ou para aquilo”, nas palavras do presidente de uma Associação da Amadora.

A (des)mobilização dos (com)proprietários não depende apenas das assembleias e das CAC, mas está também associada ao tempo longo da reconversão, à burocracia e à morosidade dos processos cujo progresso ou desbloqueio não é apenas imputável às CAC. Como refere o Presidente da CAC do Bairro do Espinhal em Loures, “no trabalho da CAC, o que leva mais tempo é dar resposta a tantos papéis...”. Todavia, são os dirigentes das CAC que estão em contacto directo com os (com)proprietários, servindo de intermediários entre estes e os restantes actores, e são eles que têm de explicar os atrasos da reconversão e são por eles responsabilizados. As acusações vêm frequentemente dos (com)proprietários mais distantes e que menos frequentam as reuniões e assembleias. O atraso e a não concretização das obras justifica para alguns (com)proprietários o não cumprimento do “dever de reconversão”:

[...] a gente estava [...] a pagar as cotas [...] e a gente não via melhoramento nenhum. Olhe! Esta rua foi adjudicada com esta Alameda. A Alameda está feita já há uns [...] 5 ou 6 anos, não foi mais, e a minha rua está como as meninas vêem. [...] Íamos às reuniões quando eles as faziam. Íamos pagar as nossas cotas quando era necessário. Eu agora já há 3 anos que não pago. Não pago porque eu não vejo melhorias nenhuma aqui à frente. (proprietária entrevistada numa AUGI do Seixal)

O tempo longo de reconversão prejudica o cumprimento do “dever de reconversão” mas também a participação activa dos (com)proprietários, os quais delegam nas CAC, e muitas vezes nos seus presidentes, o avanço do processo. Estes desabafam sobre a falta de apoio:

Isto é muito bom porque as pessoas não têm trabalho, mas também é muito mau porque as pessoas depois não reconhecem que não há acompanhamento por parte de todos os órgãos da direcção. [...] As pessoas neste momento são egoístas. Não têm interesse nenhum em trabalhar senão para elas próprias. (filho de antigo presidente de CAC do Seixal)

Como este extracto de entrevista revela, o domínio privado prevalece sobre o domínio público. Assim se explica especificamente a dificuldade em mobilizar os (com)proprietários para o tratamento do espaço público e para a cedência de espaços para equipamentos e espaços verdes. A qualificação do espaço público é mobilizadora sobretudo numa perspectiva de rentabilização: “para mim está tudo bem porque tenho tudo, tenho água, tenho luz, tudo registado, para mim... Agora, se urbanizassem isto, a gente vendia os andares nem que fosse a 100 contos cada um, ou 200, e ficava livre” (presidente de AUGI de Odivelas).

Estes apontamentos sobre o dever de reconversão dos (com)proprietários e o seu envolvimento sublinham um ambiente de desânimo, desconfiança, desentendimento, desmotivação, resistência. Há todavia que distinguir diferentes situações de envolvimento dos (com)proprietários, que se relacionam com as características processuais mas também territoriais e sociais. Registámos diferente predisposição à participação e ao cumprimento do dever de reconversão por parte de grupos sociais distintos, consoante os seus interesses (primeira ou segunda habitação, ou especulação imobiliária), os seus recursos e o seu capital sociocultural. Não abordámos aqui esta distinção, tendo a escolha dos estudos de caso incidido sobretudo nas situações problemáticas com maiores dificuldades de reconversão, que requerem maior atenção e a procura de soluções inovadoras, nas quais realizámos a maioria das entrevistas aos (com)proprietários.

Todavia, como registámos nas Actas do Workshop I, se, numas situações, as dificuldades e o cansaço têm conduzido os (com)proprietários a um alheamento do processo, nalgumas AUGI bem-sucedidas a prática de vários anos de envolvimento no processo de reconversão tem favorecido a aprendizagem de uma cidadania activa e

o espírito de bairro, de ‘cumplicidade urbana’, de inter-conhecimento que perdura depois da recepção das obras de urbanização pela Câmara e se tem traduzido, nalguns casos, depois da extinção da CAC, na criação de uma associação local que zela pela construção dos equipamentos e espaços verdes, com financiamento próprio e público, constituindo um *laboratório de participação pública*. (Raposo, 2010: 71)

Breve nota final

A generalização deste *laboratório de participação pública* requer, como sugerimos no segundo ponto, o dinamismo e organização das CAC e a boa liderança dos seus presidentes, mas também um diálogo social mais alargado incluindo os restantes actores no processo. No Workshop I realizado na FAUTL (Raposo, 2010: 69 e 70) alertou-se para a importância de uma

Associação cultural e desportiva Quinta do Baú-Bau em Almada, criada após conclusão do processo de reconversão. Fotografia de Isabel Raposo

relação estreita dos municípios com os (com)proprietários e seus técnicos, assente numa base de diálogo e numa relação de confiança, no contacto directo com a população, no reforço do apoio técnico e organizativo às administrações conjuntas e às CAC, na participação de representantes das Câmaras nas assembleias, na instalação no terreno de gabinetes municipais multidisciplinares e na criação de incentivos. Apelou-se também à solidariedade interinstitucional e intermunicipal e ao reforço da articulação entre todos os actores da reconversão, incluindo técnicos privados das CAC e administração central. Em última instância, reclama-se por uma maior solidariedade social na reconversão e qualificação de um território cujo desordenamento não é apenas da responsabilidade dos seus actuais proprietários. O seu “dever de reconversão” inscrito na Lei das AUGI tende a relativizar ou mesmo a marginalizar os deveres e responsabilidades na reconversão dos restantes actores, inscritos ou não nesta Lei, mas não sujeitos a sanções, ao mesmo tempo que tende a obstaculizar uma participação pública mais activa e politizada de todos os intervenientes. Esta requer uma aprendizagem, uma abertura à inovação e experimentação e uma mudança de atitude ao nível societal. Como refere Sousa Santos:

É na originalidade das novas formas de experimentação institucional que se podem localizar os potenciais emancipatórios ainda presentes nas sociedades contemporâneas. Esses potenciais para serem realizados precisam estar em relação com uma sociedade que aceite renegociar as regras da sua sociabilidade, acreditando que a grandeza social reside na capacidade de inventar e não de imitar. (2003: 65)

A comparação da situação na Área Metropolitana de Lisboa, com cidades de outros países em que se observa idêntico fenómeno, como é o caso de São Paulo no Brasil, ou de Istambul na Turquia, mostra-nos como estes processos participativos ao nível da intervenção nos loteamentos clandestinos estão directamente relacionados com os contextos políticos e socioeconómicos, os quais determinam não apenas diversas escalas e distintas naturezas do fenómeno, mas também diferentes estratégias, instrumentos e procedimentos da administração pública, como diferentes (re)acções e formas organizativas da população. Istambul interpela-nos neste novo milénio para a violência de projectos de transformação urbana que têm conduzido a situações extremas de despejos e deslocação para novos subúrbios mais periféricos, de proprietários e inquilinos de loteamentos clandestinos (*gecekondu* em turco) localizados em áreas recém-valorizadas, enquanto as cidades brasileiras têm sido nos últimos anos palco de experiências inovadoras e alvo de instrumentos precursores, nomeadamente ao nível da regularização fundiária, apesar da dificuldade de os implementar e da extensão do problema. Na comparação entre a regularização dos loteamentos clandestinos em Portugal e no Brasil (Bógus, Raposo e Pasternak, 2011) ressalta a importância da “acção organizada da sociedade civil com vista à elaboração e implementação de políticas urbanas que garantam o ‘direito à cidade’ para todos”.

Referências bibliográficas

- Bógus, Lúcia; Raposo, Isabel; Pasternak, Suzana (orgs.) (2011), *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: EDUC, editora da PUC-SP.
- Craveiro, Teresa (2011), “Do ‘bairro clandestino’ às ‘Áreas de Génese Ilegal’, um problema que permanece em Portugal”, in Lúcia Bógus; Isabel Raposo; Suzana Pasternak (orgs.), *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: EDUC, editora da PUC-SP [no prelo].
- Gonçalves, Jorge; Alves, Carla Mota; Silva, Fernando Nunes da (2011), “Do ilegal ao formal: percursos para a reconversão urbana das Áreas Urbanas de Génese Ilegal em Lisboa”, in Lúcia Bógus; Isabel Raposo; Suzana Pasternak (orgs.), *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: EDUC, editora da PUC-SP [no prelo].
- Guerra, Isabel; Matias, Nelson (1989) “Elementos para uma análise sociológica do movimento clandestino”, in Jorge Gaspar (coord.), *Clandestinos em Portugal*. Lisboa: Livros Horizonte.
- Jorge, Sílvia (2011), “Qualificação do espaço público de loteamentos de génese ilegal na Grande Área Metropolitana de Lisboa”, in Lúcia Bógus; Isabel Raposo; Suzana

- Pasternak (orgs.), *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: EDUC, editora da PUC-SP [no prelo].
- Jouve, Bernard; Booth, Philip (2004) (org.), *Démocraties métropolitaines*. Sainte-Foy: Presses de l'Université du Québec.
- Hibou, Béatrice (Outubro 2010), “L'impossible légalisation des quartiers clandestins, ou l'illégal dans la cité moderne”, comunicação apresentada no “Seminário Internacional, Urbanização de Territórios de Gênese Ilegal”, organizado pelo GESTUAL, CIAUD, FAUTL. Lisboa: FAUTL.
- Raposo, Isabel (2011), “Reconversão de territórios de gênese ilegal na Grande Área Metropolitana de Lisboa”, in Lúcia Bógus; Isabel Raposo; Suzana Pasternak (orgs.), *Da irregularidade fundiária urbana à regularização: análise comparativa Portugal-Brasil*. São Paulo: EDUC, editora da PUC-SP [no prelo].
- Raposo, Isabel (coord.), Jorge, Sílvia; Martins, Alexandra (2010), *Actas do Workshop I, Territórios de gênese ilegal*. Lisboa: GESTUAL, CIAUD, FAUTL (www.gestual.fa.utl.pt).
- Santos, Boaventura de Sousa (org.) (2003), *Democratizar a democracia. Os caminhos da democracia participativa*. Porto: Edições Afrontamento.
- Soares, Luís Jorge Bruno (1985), “Urbanização clandestina na AML”, *Sociedade e Território*, 3, Porto, 59-63.
- Valente, Ana (2007), “Participation des habitants: coopération symbolique ou coopération conflictuelle. Portugal et France, deux modes de production de l'habitat”. Dissertação de mestrado, Université Paris-Est Marne-La-Vallée, Paris.
- Vasconcelos, Lia (coord.); Oliveira, Rosário; Caser, Úrsula (2009), *Governância e participação na gestão territorial*, série Política de Cidades 5. Lisboa: DGOTDU (www.dgotdu.pt).