

## Da reconversão à qualificação dos territórios de génese ilegal: vicissitudes e (in)suscetibilidades. O caso da freguesia de Unhos

Sílvia Jorge<sup>a</sup>

### Resumo

Os territórios de génese ilegal assumem, à escala nacional, particular relevância ao nível da Área Metropolitana de Lisboa (AML). Seguindo uma abordagem territorializada, o artigo incide nos processos de transformação e reconversão destes territórios, tomando como caso de estudo a freguesia de Unhos, no município de Loures, na margem Norte da AML, pela diversidade de situações paradigmáticas que reúne. Através desta análise, pretendemos compreender de que forma o modelo de reconversão vigente pode, ou não, contribuir para a qualificação urbana e para a coesão socio-espacial, na ótica do direito à cidade preconizado por Lefebvre.

### Palavras-Chave

(I)Legal; Territórios de génese ilegal; Reconversão.

### Abstract

The phenomenon of illegal genesis territories assumes, at the national scale, particular relevance at the level of the Lisbon Metropolitan Area (LMA). Starting from a territorialized approach, the article focuses on the processes of transformation and reconversion of these territories, taking as case study the Unhos parish, in the municipality of Loures, on the north margin of LMA, by the diversity of paradigmatic situations that gathers. Through this analysis, we intend to understand how the current model of intervention can, or cannot, to contribute to the urban upgrading and socio-spatial cohesion, in the perspective of the right to the city advocated by Lefebvre.

### Keywords

(I)Legal; Illegal genesis territories; Reconversion.

### Introdução

O fenómeno dos clandestinos, aqui designados de territórios de génese ilegal, na senda de Raposo (2011), emerge em Portugal na década de 1960, com particular expressão na Área Metropolitana de Lisboa (AML), como resposta à escassez de oferta pública e privada de habitação. Marcados pela falta de infraestruturas básicas e equipamentos coletivos de apoio à população, estes territórios são objeto, a partir de 1974, de intervenções de infraestruturização e urbanização, sendo sujeitos ao cumprimento de normas e regulamentos jurídico-urbanísticos específicos, de forma a assegurar o seu adequado ordenamento e legalização.

O primeiro regime de reconversão surgiu em 1976, com a publicação do Decreto-Lei n.º804/76, de 6 de Novembro (ver Craveiro, 2010). Mais tarde, em 1995, face à prevalência do fenómeno e à diversidade de situações existentes (ver Rolo, 2006; Raposo, 2010), foi apro-

vado o “regime excecional para a reconversão das áreas urbanas de génese ilegal” (AUGI): a Lei n.º91/95, de 2 de Setembro, mais conhecida como Lei das AUGI. Publicada na mesma década em que se elaboraram os planos diretores municipais (PDM) de primeira geração<sup>1</sup>, esta Lei atribui o dever de reconversão aos (com) proprietários, estabelecendo duas modalidades de reconversão: por iniciativa da administração conjunta<sup>2</sup> ou por iniciativa municipal.

Apesar do impacte positivo do regime jurídico vigente, persistem, como sublinhou Raposo (2010), alguns entraves na aprovação dos planos e na reconversão fundiária, bem como situações particularmente problemáticas, sobre as quais incidirá a nossa atenção. Estas situações dependem de fatores de ordem física/ambiental, urbanística e normativa, mas também de fatores de ordem social, económica e jurídica, que são independentes da viabilidade urbanística da reconversão (Jorge, 2010). Para além dos territórios de génese

<sup>a</sup> Arquiteta, doutora em Urbanismo pela Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa. Investigadora e bolsista do CIAUD e membro do Grupo de Estudos Sócio-Territoriais, Urbanos e Ação Local (Gestual-CIAUD/FA-UL).

<sup>1</sup> Figura instituída em 1982, através da publicação do Decreto-Lei n.º208/82, de 26 de Maio, e simplificada pelo Decreto-Lei n.º69/90, de 2 de Março.

<sup>2</sup> De acordo com o artigo 8.º, o(s) prédio(s) integrados na mesma área urbana de génese ilegal ficam sujeitos a administração conjunta, assegurada pelos respetivos (com)proprietários.

ilegal considerados insuscetíveis de reconversão – identificados nos municípios de Cascais, Loures e Almada – destacamos a este nível também: alguns processos de reconversão de iniciativa municipal, pelo cenário de incerteza em que se encontram há vários anos; as situações com edifícios de rendimento sem condições mínimas de habitabilidade, dificilmente passíveis de legalização, pela sua precariedade e pelo desinteresse dos respetivos proprietários na reconversão; e as situações com moradores socialmente excluídos, grande parte deles inquilinos, impossibilitados de participar no processo de reconversão, pela progressiva marginalidade económica, social e habitacional a que ficam remetidos.

Partindo de uma abordagem territorializada, a nossa análise centra-se na freguesia de Unhos, no município de Loures. A reflexão aqui apresentada tem como base a informação recolhida e trabalhada no quadro do projeto de investigação “Reconversão e reinserção urbana de bairros de génese ilegal” (2007-2010), financiado pela Fundação para a Ciência e Tecnologia e desenvolvido no quadro do Centro de Investigação em Arquitetura, Urbanismo e Design, da Faculdade de Arquitetura da Universidade de Lisboa, sob a coordenação da Professora Doutora Isabel Raposo (Raposo coord., 2011), bem como a dissertação de mestrado realizada pela autora (Jorge, 2010). A freguesia de Unhos constitui um laboratório rico pela diversidade de situações que reúne, quer do ponto de vista do processo de reconversão, quer do próprio tecido urbano e social. Através de uma análise fortemente apoiada na realização de entrevistas a vários dos atores envolvidos na transformação e reconversão do território, no levantamento exaustivo dos processos em curso e na observação direta, interessou-nos compreender de que forma e em que circunstâncias o modelo de reconversão vigente podia, ou não, contribuir para a qualificação e coesão socio-espacial, com vista à construção do direito à cidade preconizado por Lefebvre (2012 [1968]). Neste texto revisitamos e atualizamos as principais observações que apresentámos em 2010.

No primeiro ponto, analisamos a expansão e configuração do território de génese ilegal da freguesia de Unhos, antes do início da sua recon-

versão, sobre a qual nos detemos num segundo ponto, tomando como momento charneira o 25 de Abril de 1974. No terceiro ponto, mantemos a nossa atenção no processo de reconversão, tendo agora como referência as mudanças operadas após a entrada em vigor do atual regime jurídico, comparando a situação dos territórios de génese ilegal considerados suscetíveis de reconversão com a dos insuscetíveis de reconversão, mas também os territórios reconvertidos e os não reconvertidos, independentemente da sua viabilidade urbanística. No quarto ponto estabelecemos um paralelo entre a reconversão e qualificação urbana, nomeadamente do espaço público, tendo em conta a dimensão da apropriação e da realização coletiva. Por fim, tecemos algumas notas conclusivas, correlacionando as situações problemáticas identificadas e o modelo de reconversão vigente.

### 1. Expansão e configuração do território de génese ilegal em Unhos

Localizada na transição entre a zona Oriental do município e a várzea de Loures, a localização privilegiada da freguesia de Unhos – próxima da capital, de importantes centros de emprego e de eixos viários estruturantes – e a disponibilidade de prédios rústicos a baixo preço, favoreceram a expansão dos então chamados loteamentos clandestinos da freguesia, que se tornaram, a partir da década de 1960, o principal meio de produção do seu espaço urbano<sup>3</sup>.

O desvio às normas urbanísticas tem lugar desde a publicação do Regulamento Geral das Edificações Urbanas, em 1951, e desde a instituição da figura do loteamento urbano por iniciativa dos particulares e sujeito a licenciamento municipal, em 1965 (Decreto-Lei n.º.46673, de 29 de Novembro). No período entre o início da década de 1950 e a primeira metade da década de 1980, quando se proíbe a venda em avos de propriedades rústicas (Decreto-Lei n.º.400/84, de 31 de Dezembro), realizaram-se vinte e três loteamentos clandestinos na freguesia, um crescimento urbano que se fez acompanhar por um aumento demográfico igualmente intenso (Tabela

1890	1900	1940	1950	1960	1970	1981	1991	2001	2011
432	397	569	760	1.814	4.155	8.244	9.818	10.531	9.507

Tabela 1 - Evolução da população residente na freguesia de Unhos  
Fonte: autora (2010, atualizado em 2017), a partir de informação extraída dos Censos

<sup>3</sup> Para além dos territórios de génese ilegal, o espaço urbano da freguesia de Unhos inclui outro tipo de áreas: áreas de ocupação e construção ilegal, sem compra legal do solo; os núcleos históricos de Unhos e Catujal; a cooperativa de habitação “Moinho Velho”; o conjunto habitacional de promoção pública “Parcela 6”; e a urbanização de iniciativa particular “Josipal”.

1). A paisagem, outrora rural, tornou-se progressivamente mais urbana.

A maioria dos territórios de génese ilegal (16 em 23) localiza-se na zona sul e poente da freguesia, formando uma mancha urbana contínua, o Catujal. Os restantes territórios (7 em 23), mais dispersos e com pouca articulação entre eles, situam-se na zona norte (imagem 1). A expansão do fenómeno no território condicionou a sua forma urbana, a qual depende: (1) do limite do prédio rústico parcelado; (2) da máxima rentabilidade do solo, para o loteador clandestino; (3) da forma e dimensão das parcelas que compõem o loteamento; (4) dos eixos viários preexistentes e preservados; e (6) das características do terreno, mais ou menos acentuado.

O não respeito da legislação urbanística em vigor representou uma oportunidade para os grupos sociais de menores recursos, incapazes de aceder ao mercado legal de habitação, mas também para quem pretendia investir na aquisição de parcelas ou na construção para arrendamento. A população ou os pequenos investidores adquiriam uma parcela de terreno (rústico) para construção (sem licença), não urbanizada, ou seja, sem vias pavimentadas, nem rede de água, eletricidade ou esgotos, recolha de lixo, transporte ou equipamentos coletivos. O número de parcelas adquiridas, a dimensão de cada uma e a sua ocupação, dependiam sobretudo dos anseios e capacidade económica dos proprietários, bem como da conjuntura sociopolítica e das estratégias adotadas, variáveis ao longo do tempo e segundo os grupos sociais. Este alinhamento de fatores determinou as etapas e os ritmos do processo de construção, mas também as tipologias de habitação. Consequentemente, os territórios de génese ilegal apresentam, desde a sua origem, uma diversidade de tipologias, sobretudo habitacionais, com diferentes densidades e padrões de ocupação, desde a moradia unifamiliar – alinhada com a rua ou ligeiramente afastada da mesma, encostada ou não ao fundo do lote, com um ou mais pisos, mais pequena, precária e antiga ou maior e mais contemporânea – até ao edifício plurifamiliar – com vários pisos para arrendamento, ocupando geralmente a totalidade da parcela.

Entre o início do processo de produção destes territórios e o início da sua reconversão, destacam-se na freguesia de Unhos três períodos distintos:

1. até 1974 – É a “fase heroica dos clandestinos” (Keil do Amaral, 2002), marcada pela construção sumária de noite e a ocupa-

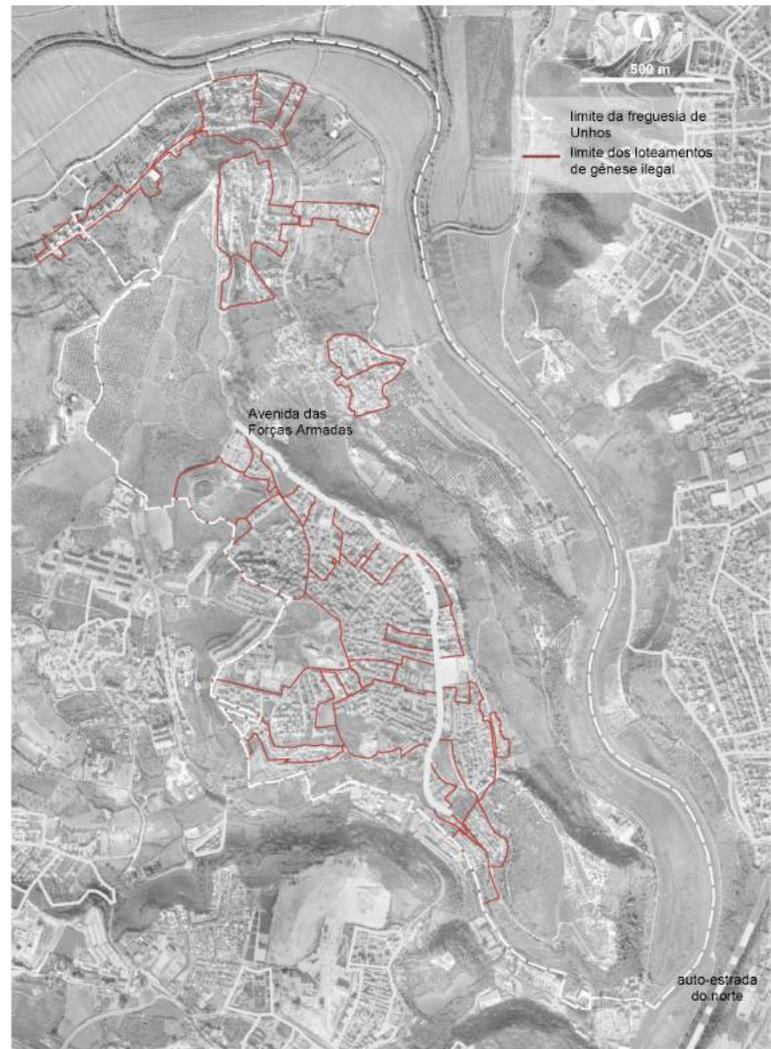


Imagem 1 - Localização dos territórios de génese ilegal na freguesia de Unhos

Fonte: imagem trabalhada em SIG pela autora (2010, atualizada em 2017), produzida no quadro do Projeto de Investigação “Reconversão e reinserção urbana de bairros de génese ilegal”, com base nos limites fornecidos pela DPAUGI/CML

ção imediata na manhã seguinte, para evitar o derrube da construção. Esta situação, conjugada com os baixos rendimentos dos moradores, vai determinar a construção de edificações de tipo precário.

2. entre 1974 e 1977 – o regime democrático e a falta de um programa habitacional para estes territórios levaram à generalização da permissividade de construção, havendo um novo impulso na autoconstrução, agora de maior qualidade, gerado pelo aumento dos rendimentos. Assiste-se à consolidação

das áreas loteadas ilegalmente, através da ocupação de mais parcelas, da transformação das construções existentes e do acesso às primeiras infraestruturas fornecidas pelo município: água e eletricidade. Associado ao aumento progressivo dos rendimentos dos proprietários e ao aparecimento de novos fluxos migratórios, provenientes sobretudo dos países africanos de língua oficial portuguesa, verifica-se um aumento do arrendamento.

3. a partir de 1977 – O início do processo de reconversão reflete-se no decréscimo da construção ilegal e no fim da expansão do fenómeno dos chamados clandestinos.

Contudo, como veremos adiante, o processo de reconversão tende a arrastar-se no tempo.

## 2. Os antecedentes da Lei das AUGI no município de Loures

O 25 de Abril de 1974 representou um momento de viragem na forma como a Câmara Municipal de Loures decidiu assumir o território de génese ilegal e nele intervir. Com o início da sua intervenção, em 1977, através da criação do “Gabinete dos Clandestinos” (Soares *et al.*, 1984, p.78), a Câmara Municipal distinguiu os “clandestinos” considerados suscetíveis de reconversão – através da realização das obras de urbanização e da aprovação dos planos e projetos de reconversão – dos considerados insuscetíveis de reconversão – localizados em vertentes muito acentuadas, alguns com inclinações superiores a 25%, em

leitos de cheias ou em terrenos com outras condicionantes. Aos primeiros era concedida a possibilidade de avançar com o processo de reconversão, da iniciativa dos particulares, enquanto os segundos ficavam a aguardar uma solução.

O entusiasmo e o envolvimento dos moradores (proprietários e inquilinos), assim como o empenho da Câmara Municipal de Loures, marcaram a primeira fase do processo de reconversão, até ao final da década de 1980. Neste período, destaca-se a formação de uma Comissão Coordenadora composta pelas várias comissões e associações existentes na freguesia. Esta Comissão, criada no primeiro “Encontro das Comissões e Associações de Moradores de Catujal e Unhos” organizado em Maio de 1985, apesar da sua curta existência (1985-1989), constituiu um momento importante de participação cívica, pautado pela atuação conjunta dos moradores em torno da urbanização e qualificação dos territórios de génese ilegal, independentemente da viabilidade urbanística da reconversão. Este modelo de gestão urbanística participada, gerado em articulação com a Câmara Municipal, teve como principal objetivo e fator dinamizador a compra de um prédio rústico, com 65.000 m<sup>2</sup>, cedido para espaços verdes e equipamentos, localizado no coração da freguesia e que ainda hoje concentra vários equipamentos, como a Escola Básica do Catujal e o Pavilhão Desportivo Alto do Moinho. Para além do acesso a infraestruturas e serviços básicos e da abertura à participação, esta experiência reflete, em parte, a luta pela cidade enquanto Obra a que alude Lefebvre (2012 [1968]), onde todos têm liberdade para satisfazer os seus desejos e conduzir coletivamente os processos de urbanização.

Neste período, a Câmara Municipal ajudava os moradores a organizarem-se em associações ou comissões, responsáveis pela reconversão, ou seja, pela contratação de equipas técnicas, pela aquisição de terrenos para domínio público e pela execução das obras de urbanização. Por sua vez, a administração local definia as condições urbanísticas, apreciava os planos de reconversão e apoiava a realização das obras necessárias, através da cedência de materiais, de máquinas e do apoio de técnicos municipais aos fins-de-semana (imagem 2).

As áreas passíveis de reconversão seguiram as etapas determinadas pela autarquia, avançando, a partir de 1985, com processos de reconversão junto da Câmara Municipal, sujeitos ao parecer superior da Comissão de Coordenação Regional de Lisboa e Vale do Tejo<sup>4</sup>, enquanto as insuscetíveis de reconversão arrancavam com as obras



Imagem 2 - “As obras de fim-de-semana”,  
Catujal, década de 1980  
Fonte : CML, 1995

<sup>4</sup> Câmara Municipal de Loures, Reunião Extraordinária realizada no dia 2 de Novembro de 1988.

de infraestruturização, de forma a se assegurarem, segundo o então chefe de Departamento de Administração Urbanística, “condições condignas a quem lá morava” (entrevista, 2009). Geridas pelos proprietários e apoiadas pela Câmara Municipal, as obras eram em geral executadas através de administração direta e, em alguns casos, assentavam no forte envolvimento dos moradores. Satisfeitas algumas necessidades básicas, como o acesso à rede de água e eletricidade, a morosidade e complexidade dos processos de reconversão acabaram por contribuir para a perda gradual de interesse e motivação dos moradores, bem como para o isolamento das organizações locais. Entre os 23 territórios de génese ilegal localizados na freguesia de Unhos, apenas um acabaria por alcançar o tão desejado título de reconversão em 1988.

### 3. O novo regime excepcional de reconversão

O interesse pelo processo de reconversão reacendeu em meados da década de 1990, com a publicação da Lei n.º91/95, que diferencia claramente os territórios considerados suscetíveis de reconversão, delimitados como áreas urbanas de génese ilegal (AUGI), dos insuscetíveis de reconversão, para os quais se prevê a reafecção ao uso previsto no Plano Diretor Municipal (PDM), que em Loures foi publicado em 1994 e revisto em 2015. Cada reconversão de AUGI passa a ser assegurada pela figura da administração conjunta, constituída pelos respetivos (com)proprietários, sem inclusão dos inquilinos, e cada operação enquadrada “como operação de loteamento da iniciativa dos proprietários ou comproprietários” (artigo 4.º), de forma a não depender de parecer superior.

Apesar dos mecanismos de exceção introduzidos por este regime jurídico e do apoio da Câmara Municipal de Loures, que formou para o efeito a Direção de Projetos das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (DPAUGI), o “tempo longo de reconversão” (Raposo, 2010) continuou a caracterizar os processos que reiniciaram na freguesia de Unhos sob o seu impulso. A maioria das AUGI constituiu comissões de administração conjunta e persistiu no processo de reconversão, mas duas delas não o fizeram e a sua reconversão passou a ser de iniciativa municipal.

Entretanto os territórios de génese ilegal considerados insuscetíveis de reconversão, três no total, continuam ainda hoje a aguardar uma solução por parte da administração local ou da administração central, já que a Câmara Municipal

não possui os recursos necessários para avançar com a reafecção destas áreas e proceder à relocalização das respetivas famílias.

O arrastar dos processos dos suscetíveis de reconversão ao longo do tempo deve-se sobretudo a dois fatores: à falta de recursos da autarquia para avançar com as reconversões de sua iniciativa; e ao índice de ocupação da maioria destes territórios ser superior ao previsto no PDM. Para resolver esta situação, a Câmara Municipal decidiu avançar, em 1997, com a elaboração de um Plano de Urbanização para a freguesia de Unhos, mas este nunca chegou a ser publicado. Entre estes territórios considerados suscetíveis de reconversão, três obtiveram título de reconversão ao abrigo da chamada Lei das AUGI. Nestes últimos casos, analisados em 2007, identificaram-se três situações: (1) os lotes sem ocupação valorizaram exponencialmente no mercado imobiliário; (2) as construções realizadas com licenças condicionadas<sup>5</sup> foram facilmente legalizadas; e (3) as construções com estatuto de “manutenção temporária”, cuja legalização requer demolições parciais ou totais, mantiveram, por desinteresse ou por falta de meios financeiros por parte dos proprietários, esse mesmo estatuto, não se cumprindo o prazo estabelecido no instrumento de reconversão (artigo 7.º, n.º4, da Lei n.º91/95).

Seguindo a tendência geral esboçada para a AML (Raposo, 2010), o recurso à figura do loteamento urbano agilizou na freguesia de Unhos alguns processos de reconversão, sobretudo por dispensar o parecer da CCRD – Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional –, mas acabou por fomentar a fragmentação do território. Por um lado, a delimitação do perímetro de cada AUGI foi feita com base no prédio rústico, não apelando à articulação com a envolvente, o que condiciona ou mesmo impossibilita a qualificação do espaço público, marcado: pela forte presença dos muros de vedação, que delimitam cada uma das parcelas, pela ausência de arborização das vias, pela inexistência de mobiliário urbano e estacionamento, bem como pela presença das infraestruturas aéreas, nomeadamente dos cabos de eletricidade e telecomunicação. Por outro lado, contrariamente à abordagem territorializada adotada na década de 1980, a cedência de áreas para espaços verdes, equipamentos e arruamentos é feita de forma fragmentada por cada AUGI, sem uma visão de conjunto.

Dos casos observados ao nível da freguesia, no final da década de 2010, foram raras as vezes em que o processo de reconversão se refletiu em ações de qualificação, um conceito que, de facto, não constitui um objetivo do regime jurídico vigente.

<sup>5</sup> Com o início do processo de reconversão, no caso dos territórios de génese ilegal considerados suscetíveis de reconversão, a maioria das novas construções passou a ser feita com licenças condicionadas, com o consentimento da Câmara Municipal, seguindo normas e regras formais com vista à futura legalização.

Os projetos consultados e as entrevistas realizadas em 2009, tanto a técnicos, como a moradores, mostraram: a falta de qualidade do desenho urbano, o que se pode explicar sobretudo pela abordagem fragmentada em que assentam; o desinteresse e desmotivação da generalidade das equipas técnicas responsáveis pela sua elaboração; e a supremacia do espaço privado em detrimento do público por parte da maioria dos proprietários (Jorge, 2010, 2011). Porém, o discurso dos técnicos municipais e de alguns representantes das comissões de administração conjunta denunciava na mesma data uma crescente preocupação com a qualificação do espaço público, incentivando-se a cedência de áreas para espaços verdes, equipamentos e arruamentos superiores às previstas no PDM e a demolição de muros e o alargamento dos arruamentos existentes, dificilmente aceites pela maioria dos (com)proprietários.

#### 4. Entre a reconversão e a qualificação

Ao não desencadear ações de qualificação, o processo de reconversão conduzido no quadro do regime jurídico vigente tem-se restringido, na maioria dos casos observados ao nível da freguesia de Unhos, à legalização fundiária e urbanística, consolidando um modelo de individualização do espaço urbano, sancionado pela Lei. Contrariamente à figura do loteamento urbano, o instrumento de gestão territorial, especificamente o plano de urbanização (PU) esboçado para a freguesia, podia ter fomentado uma abordagem territorial de reconversão. Todavia, este PU da freguesia de Unhos não chegou a ser aprovado, em grande parte, segundo o chefe da DPAUGI (entrevista Abril 2009), pela falta de estratégia e coordenação entre os departamentos municipais e pela complexidade inerente à aprovação deste instrumento junto da CCDR. Ao mesmo tempo, o PDM na versão da primeira geração e na da sua demorada revisão, apenas concluída em 2015, dificultou ou impediu o avanço de alguns processos em curso, devido aos parâmetros urbanísticos previstos, inferiores à ocupação existente.

Importa igualmente sublinhar o desajuste entre as disposições da revisão do PDM para os territórios de génese ilegal considerados “insuscetíveis”, que determina a “relocalização dos fogos e atividades económicas [aí] implementados” (SUOPG 14 do regulamento do PDM em vigor), e a falta de recursos (públicos e privados) disponíveis para as concretizar. Apesar de alguns destes territórios se situarem em zonas

sujeitas a riscos naturais (geotécnicos e inundações), este hiato entre as disposições do PDM e a falta de recursos da autarquia para as operacionalizar impossibilita qualquer intervenção e agrava as situações de precariedade. A ausência de intervenção nestes territórios considerados insuscetíveis de reconversão, mas também a complexidade, a burocratização e a morosidade dos processos de reconversão e legalização, contribuem para o agravamento das desigualdades sócio-territoriais, sobretudo devido à desmotivação e desinteresse de alguns proprietários pela qualificação, quer do espaço privado, quer do espaço público, bem como ao aumento progressivo do fenómeno do arrendamento, por vezes sem as condições mínimas de habitabilidade. Os edifícios alugados (unifamiliares e plurifamiliares), muitos deles sobrelotados, contrastam com as moradias unifamiliares com piscina, construídas com licenças condicionadas e habitadas pelos proprietários (imagem 3).

Ao nível da apropriação do espaço público, observou-se na freguesia de Unhos uma diferença entre os territórios de génese ilegal reconvertidos, onde predomina o modelo da moradia unifamiliar, e os territórios de génese ilegal ainda não reconvertidos ou considerados insuscetíveis de reconversão, marcados por edifícios plurifamiliares. No primeiro caso, o espaço público constitui a área sobrance do loteamento, conferindo-lhe apenas o atributo de acesso às habitações e prevalecendo a necessidade individual do espaço, enquanto no segundo caso observou-se uma maior apropriação do espaço público e a existência de fortes relações de vizinhança entre os residentes, grande parte deles inquilinos. Apesar da falta de condições de habitabilidade de algumas habitações, bem como de manutenção e qualificação do espaço público, ressalta aqui a dimensão do espaço social a que se refere Lefebvre (1991 [1974]), forjada a partir das práticas quotidianas, expressando a pluralidade dos modos de vida e das formas de apropriação do espaço.

#### Algumas notas conclusivas

Desde o início do processo de reconversão, nos primeiros anos após o 25 de Abril de 1974, a Câmara Municipal de Loures distinguiu os territórios de génese ilegal considerados suscetíveis de reconversão, aos quais foi concedida a possibilidade de avançar com a legalização fundiária e urbanística, e os considerados insuscetíveis de reconversão, que ficaram expectantes, à espera de uma solução. Numa primeira fase, a formação e

atuação da Comissão Coordenadora entre 1985 e 1989 privilegiou a atuação conjunta e integrada dos territórios de génese ilegal, independentemente da sua viabilidade urbanística. Numa segunda fase, já na década de 1990, o PDM (1994) e a Lei das AUGI (1995) acentuaram a diferença entre os territórios de génese ilegal considerados suscetíveis de reconversão, delimitados como AUGI, e os considerados insuscetíveis de reconversão, para os quais se propõe a reafecção ao uso previsto no PDM e a realocação das respetivas famílias. Contudo, os processos de reconversão revelam-se extremamente complexos e morosos, tendo sido emitidos apenas quatro títulos de reconversão até à data (2017), um anterior à publicação da Lei das AUGI, em 1988, os restantes três (em 23) enquadrados no regime jurídico vigente. Decorridos mais de trinta anos desde o início do processo de reconversão, identificam-se entre os casos analisados três situações:

(1) os territórios de génese ilegal reconvertidos tendem a não assentar na qualificação urbana, restringindo-se geralmente a reconversão à legalização fundiária e urbanística, consolidando um modelo de individualização do espaço urbano;

(2) os territórios de génese ilegal considerados suscetíveis de reconversão ainda não reconvertidos, mais consolidados e densamente ocupados que os anteriores, dificilmente cumprem os parâmetros previstos no PDM e, apesar da persistência dos técnicos municipais, das comissões de administração conjunta e/ou de alguns proprietários, os processos de reconversão arrastam-se no tempo e a maioria dos proprietários distancia-se gradualmente do “dever de reconversão” inscrito na lei;

(3) os territórios de génese ilegal considerados insuscetíveis de reconversão mantêm-se numa situação expectante, aguardando uma solução por parte da administração central, já que a Câmara Municipal de Loures não reúne as condições necessárias, técnicas e financeiras, para avançar com a reafecção e realocação previstas.

Sobretudo nos territórios de génese ilegal não reconvertidos, tanto nos considerados suscetíveis de reconversão, como nos insuscetíveis de reconversão, verifica-se com o arrastar dos processos de reconversão e com a falta de soluções



Imagem 3 - Tipos de ocupação habitacional predominante:

- (1) moradia unifamiliar, anterior ao início do processo de reconversão, para habitação própria;
- (2) moradia unifamiliar, anterior ao início do processo de reconversão, para arrendamento;
- (3 e 4) edifício plurifamiliar para arrendamento;
- (5) moradia unifamiliar com licença condicionada, posterior ao início do processo de reconversão;
- (6) moradia unifamiliar legalizada

Fonte: autora, 2009

alternativas um aumento gradual do fenómeno do arrendamento. Multiplicam-se os edifícios de rendimento, muitas vezes sem o mínimo de condições de habitabilidade, contribuindo para o aumento das desigualdades sócio-espaciais, sobretudo entre proprietários e inquilinos.

Os instrumentos jurídico-urbanísticos acabaram por introduzir uma rigidez regulamentar e normativa ao processo de reconversão que dificulta em alguns casos a resposta aos objetivos, necessidades e expectativas dos diversos agentes

envolvidos e, simultaneamente, se revela incapaz de resolver as situações mais críticas. O atual cenário clama para a necessidade de se adotarem estratégias de intervenção alternativas às vigentes, assentes numa abordagem reflexiva e próxima das realidades sócio-territoriais e das práticas quotidianas, priorizando a qualificação e a coesão sócio-territorial, e contribuindo para a melhoria efetiva da qualidade de vida dos cidadãos.

O processo de transformação e reconversão dos territórios de génese ilegal da freguesia de Unhos mostra-nos igualmente que a abertura, ou não, à participação e gestão partilhada, mais próxima ou mais distante do direito à cidade preconizado por Lefebvre (2012 [1968]), está diretamente associada a contextos políticos e socioeconómicos distintos, destacando-se a este nível os anos que se seguiram ao 25 de Abril de 1974 e os que estiveram na origem da Lei das AUGI, em pleno contexto neoliberal. Como destacam Raposo e Valente (2010), diferentes contextos acabam por promover, não só diferentes escalas e distintas naturezas do fenómeno, mas também diferentes estratégias, instrumentos e procedimentos por parte da administração pública, desencadeando distintas (re)ações e formas organizativas por parte dos moradores. Na segunda metade da década de 1970 e ao longo da década de 1980, a forte mobilização e participação dos moradores, proprietários e inquilinos, em torno da urbanização e reconversão dos territórios de génese ilegal, bem como o apoio da Câmara Municipal, contribuíram para a qualificação e coesão socio-espacial, abrindo as portas à apropriação e realização coletiva. Em contraponto, apesar do impacto positivo do regime jurídico vigente – a Lei das AUGI – no desbloqueio de alguns processos de reconversão e do investimento da autarquia no acompanhamento destas realidades, o modelo de reconversão preconizado neste regime e o espírito que o norteia, o da propriedade privada individual, impedem ou dificultam a (re) apropriação dos lugares comuns e a construção coletiva de formas alternativas de pensar e fazer cidade, idealizada, não enquanto produto, mas enquanto Obra (Lefebvre, 1991 [1974]).

### Referências bibliográficas

- Câmara Municipal de Loures (1976), *Relatório sobre a situação do Catujal*, Loures: Câmara Municipal de Loures.
- Câmara Municipal de Loures (1995), “Da recuperação à legalização: um passo inteligente”, folheto campanha de sensibilização.
- Craveiro, Teresa (2010), “Do ‘bairro clandestino’ às ‘Áreas Urbanas de Génese Ilegal’, um problema que permanece em Portugal”, em Lúcia Bógus, Isabel Raposo, Susana Pasternak (org.), *Reconversão e reinserção urbana de loteamentos de génese ilegal: análise comparativa Brasil-Portugal*, São Paulo: EDUC, pp.31-60.
- Jorge, Sílvia (2010), “Qualificação do Espaço Público de Loteamentos de Génese Ilegal na Grande Área Metropolitana de Lisboa”, Lúcia Bógus, Isabel Raposo, Susana Pasternak (org.), *Reconversão e reinserção urbana de loteamentos de génese ilegal: análise comparativa Brasil-Portugal*, São Paulo: EDUC, pp.143-159.
- Keil do Amaral, Francisco (2002), “Os heróis clandestinos”, em *Arquitetura e Construção*, Lisboa, Editora Abril.
- Lefebvre, Henri (1991 [1974]), *The Production of Space*. Nova Iorque: Wiley-Blackwell.
- Lefebvre, Henri (2012 [1968]), *O Direito à cidade*. Lisboa: Letra Livre.
- Raposo, Isabel (coord.) (2011), *Territórios de génese ilegal*, Relatório final do projeto de investigação financiado pela FCT, Reconversão e reinserção urbana de bairros de génese ilegal, Lisboa: Faculdade de Arquitetura da Universidade Técnica de Lisboa.
- Raposo, Isabel (2010), “Reconversão de territórios de génese ilegal na Grande Área Metropolitana de Lisboa (GAML)”. Lúcia Bógus, Isabel Raposo, Susana Pasternak (org.), *Reconversão e reinserção urbana de loteamentos de génese ilegal: análise comparativa Brasil-Portugal*, São Paulo: EDUC, pp. 143-159.
- Raposo, Isabel; Valente, Ana (2010), “Diálogo social ou dever de reconversão? As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) na Área Metropolitana de Lisboa”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n.º 91, pp. 221-235.
- Rolo, Helena (2006), *A actualidade do fenómeno clandestino. Práticas de reconversão em AUGI na grande Área Metropolitana de Lisboa*, Dissertação de Mestrado, Lisboa: Faculdade de Arquitetura, Universidade Técnica de Lisboa (dactilografado).
- Soares, Bruno; Bruno, Eugen; Stussi, Robert; Sá Fernandes, Manuel (1984), *Conjuntos Habitacionais Clandestinos na Região de Lisboa*, Lisboa: Grupo de Estudos Habitat.