

## Consoiciando os habitantes: As experiências das “zonas O” e dos “topónimos” em Roma

*Creating Residents' Consortiums: The “O Zone” and “Toponym” Experiments in Rome*

*Associant les habitants : les expériences des “ zones O ” et des “ toponymes ” à Rome*

Carlo Cellamare e Antonella Perin

---



### Edição electrónica

URL: <http://journals.openedition.org/rccs/4327>

DOI: 10.4000/rccs.4327

ISSN: 2182-7435

### Editora

Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra

### Edição impressa

Data de publicação: 1 Dezembro 2010

Paginação: 239-254

ISSN: 0254-1106

### Reférendia eletrónica

Carlo Cellamare e Antonella Perin, « Consoiciando os habitantes: As experiências das “zonas O” e dos “topónimos” em Roma », *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/4327> ; DOI : 10.4000/rccs.4327

---



CARLO CELLAMARE  
ANTONELLA PERIN

## Consoiciando os habitantes: As experiências das “zonas O” e dos “topónimos” em Roma\*

Em Roma, no último século, o fenómeno do *abusivismo* (que em italiano indica uma verdadeira “cultura da ilegalidade urbana”) tornou-se uma modalidade comum de desenvolvimento dos aglomerados urbanos. O fenómeno – que tinha originalmente um cariz “de necessidade”, devido à incapacidade dos poderes públicos de resolver a falta de habitação das camadas sociais mais vulneráveis – tornou-se, com o passar do tempo, uma forma de construção de habitações de qualidade a custos acessíveis, pensadas para um público mais abastado, e depois uma actividade especulativa, envolvendo situações em que o construtor não coincide necessariamente com o residente e os usos do solo não são apenas residenciais. Desde o Plano Regulador Geral de 1962, as coligações progressistas que governaram a capital têm vindo a enfrentar o fenómeno de forma estrutural. Este artigo descreve uma medida idealizada pelo Município – na ausência de uma lei nacional para regularizar a cidade informal – baseada na construção de consórcios de autorrecuperação por parte dos habitantes e reflecte sobre o valor acrescentado da participação dos moradores na regularização legal e urbanística das áreas onde vivem.

**Palavras-chave:** cidades; construção clandestina; desenvolvimento urbano; especulação imobiliária; gestão urbana; Roma (Itália).

### 1. Introdução

A experiência de Roma, capital da Itália, constitui uma experiência extremamente interessante do ponto de vista das políticas de gestão da cidade informal e da sua recuperação através do envolvimento dos habitantes. De facto, aqui, numa cidade sob muitos pontos de vista “moderna” e “ocidental”, e com uma grande tradição histórica, o fenómeno do *abusivismo*<sup>1</sup> atinge

---

\* Este artigo é fruto de uma reflexão e de trabalho comum dos dois autores. Carlo Cellamare redigiu os pontos 1-3 e 5-6; Antonella Perin o ponto 4. Os dois fazem parte de um grupo de investigação multidisciplinar, o SMU – Self-Made-Urbanity (<http://smu-research.net/>).

<sup>1</sup> Neologismo italiano utilizado para definir a construção ilegal e a especulação imobiliária. [N. do T.]



**Encontro para discussão da regularização urbanística/fundiária com os representantes do consórcio de Valle Borghesiana. Foto de Antonella Perin**

proporções verdadeiramente impressionantes: afecta entre um quarto e um terço de toda a cidade. Ao longo do tempo, foram desenvolvidas a este respeito várias políticas e estratégias de recuperação, regulação e requalificação, que justificam hoje uma avaliação.

O *abusivismo* nasce em Roma, antes do mais, como resposta ao problema da habitação. É difícil definir o momento exacto em que tal fenómeno teve início, até porque ele tem raízes em processos muito antigos. O processo, também assente nos “bairros periféricos” construídos na época fascista, tornou-se mais incisivo e, em muitos casos, dramático durante o período pós-II Grande Guerra, para depois explodir nos anos 1960-1970. A intensa urbanização do pós-guerra trouxe um aumento vertiginoso da procura de habitação, ao qual as administrações municipais não conseguiram responder de forma adequada, dando origem ao “problema da habitação”.

Daí o progressivo e extenso desenvolvimento do fenómeno do *abusivismo*, concretizado numa autoconstrução totalmente fora das normas previstas nos planos reguladores (onde eles existiam), muitas vezes envolvendo os vizinhos e outras famílias, numa lógica de troca de prestação de serviços e de apoio mútuo. Para muitos habitantes recém-chegados este período foi vivido como uma verdadeira epopeia.

Por outro lado, o fenómeno do *abusivismo* está intimamente ligado à especulação, à acção dos loteadores que vendiam os próprios terrenos, ludibriando os novos habitantes, já que sabiam que essas operações eram ilegais, mas protegendo-se legalmente de todas as formas. Tanto assim é que ainda hoje não terminaram as peripécias de reconhecimento de propriedade, um fenómeno que persiste e com o qual a administração municipal e o novo PRG (Plano Regulador Geral) se vêem a braços.

Trata-se, além disso, de um fenómeno que foi evoluindo, também, graças a três “perdões de construção” sucessivos (L. 47/1985, L. 724/1994, L. 326/2003) concedidos por governos nacionais de centro-direita e que desencadearam um mecanismo de aceitação implícita e tácita de um processo abusivo de desenvolvimento imobiliário, na expectativa (e na esperança) de um posterior perdão e respectiva legalização. Este processo abusivo tornou-se uma modalidade comum de desenvolvimento urbano e até de especulação imobiliária.

O *abusivismo* evoluiu, pois, do “*abusivismo* por necessidade” para um *abusivismo* centrado na construção a custo acessível de habitações qualificadas, muitas vezes dotadas de jardim, pensadas para um modelo habitacional de qualidade, ou para responder às exigências futuras dos filhos e à multiplicação dos núcleos familiares. Tornou-se pois uma actividade especulativa, na qual o construtor não é necessariamente o residente e o objectivo não é exclusivamente residencial, chegando a assumir formas organizadas e “industrializadas” de especulação imobiliária, apoiadas em técnicos especializados e advogados.

## 2. Políticas e planeamento para a cidade informal em Roma

A atitude das administrações municipais que se sucederam ao longo dos anos foi ambígua. De facto, por um lado, o *abusivismo* constituía um fenómeno ilegal a debelar; por outro, a administração não tinha condições para responder à crescente procura de habitação e o fenómeno especulativo constituía, assim, uma válvula de escape. Assim sendo, e sobretudo nas primeiras fases do *abusivismo*, ou do *abusivismo* por necessidade, foram efectivamente postas em prática acções de controlo e repressão do fenómeno, mas tais acções não foram levadas por diante de forma generalizada e sistemática.

O ponto de viragem deu-se só no final dos anos 70, mais especificamente com o advento dos conselhos municipais de maioria de centro-esquerda, cujos programas eleitorais se centravam no apoio à luta pela habitação e na requalificação dos bairros periféricos. Esses conselhos empenharam-se no desenvolvimento de um processo de negociação e concertação com os diferentes actores (administração pública, autoconstrutores ilegais, loteadores,

etc.), visando o controlo deste fenómeno por parte das autoridades, a regularização das propriedades e dos impostos devidos à administração pública, a revisão do plano das áreas em apreço, o planeamento das intervenções e a requalificação urbana.

Já o Plano Regulador Geral (PRG) de 1962 previa a criação das *zonas F*, isto é, zonas de “reestruturação urbana” a implementar de acordo com planos de pormenor. Mas, na realidade, a edificação urbana prosseguiria, na maior parte dos casos, sem nenhum plano de pormenor, ficando as intervenções de “reestruturação urbanística” sem efeito. Esta situação, em conjunto com o fracasso do programa de construção económica e popular e o conseqüente e desmesurado desenvolvimento das construções ilegais, levou a administração municipal a criar adendas ao PRG (e a outros actos urbanísticos e administrativos), incluindo a que diz respeito às construções ilegais, aprovada em 1978 e destinada à recuperação urbanística de 84 núcleos habitacionais, que compreendiam um total de 267 000 habitantes. A finalidade desta alteração era definir os critérios gerais para a reestruturação de cada núcleo, determinando em cada um as áreas reservadas aos serviços e às zonas verdes públicas e as áreas destinadas à conclusão da obra (com uma previsão de 157 000 novos habitantes). Nas normas de actuação do plano introduziu-se uma nova zona (*O*), por sua vez subdividida em três subzonas. O processo de aprovação definitiva foi muito longo e muito discutido, e tornou-se ainda mais complexo com a lei nacional que introduziu o primeiro “perdão de construção”. Em 1983, a Adenda foi aprovada pela Região, com algumas modificações, e em 1988 tiveram lugar as últimas deliberações. A necessidade de preparar uma grande quantidade de instrumentos urbanísticos levou a administração municipal, em 1983, a envolver profissionais privados para formar grupos mistos de projectistas. Toda a operação (realização do concurso, atribuição das tarefas, arranque e desenvolvimento dos trabalhos, processo formal dos planos de pormenor, etc.) foi de tal forma demorada que em 2000 apenas 21 planos tinham sido definitivamente aprovados.

Houve, portanto, vários factores que comprometeram o êxito da operação e provocaram o seu abrandamento, entre os quais o ónus para a entidade pública das operações previstas (de facto, todas compreendiam projectos e intervenções públicas), a burocracia e os períodos excessivamente longos dos processos de planificação e projecto, mas também as reticências e exigências dos proprietários dos terrenos e dos loteadores (os mais protegidos do ponto de vista legal). Os primeiros efeitos positivos registaram-se no final dos anos 80 e muitas das decisões de planeamento e projecto só se concretizaram nos anos 90.

Os novos conselhos de centro-esquerda começaram por concluir o percurso anterior, nomeadamente tudo o que estava ligado aos planos de recuperação das *ex-zonas O*. Seguidamente, estabeleceram etapas em termos de planeamento (com a aprovação da adenda denominada “Plano de Certezas”). Finalmente, em termos de gestão, estabeleceu-se uma etapa que tinha sido já preconizada e experimentada anteriormente: a das obras de compensação e dos consórcios de autorrecuperação. Estas experiências e primeiras soluções convergiram depois no Novo Plano Regulador Geral e na introdução dos *topónimos*.

### **3. Envolver os habitantes na gestão dos próprios bairros (ex-)abusivos**

Para a realização das obras de urbanização primária (estradas, esgotos, iluminação pública, etc.) e secundária (escolas, serviços, etc.) previstas pelos planos de pormenor, o Município tinha o pesado encargo da realização directa. Após algumas experiências a cargo dos respectivos habitantes *abusivos*, que se declaravam disponíveis para realizar essas obras, a administração municipal introduziu um processo inovador, autorizado pela legislação regional, que se tornou único em Itália: as obras de urbanização passaram a poder realizar-se também por consórcio entre os proprietários das áreas (quer estes sejam residentes ou não e prevendo uma percentagem mínima de aderentes), denominado consórcio de autorrecuperação (ou, na versão da associação de consórcio, ACRU – Associação de Consórcio de Recuperação Urbana) e constituído através de um estatuto específico. Os sócios pagam neste sistema uma quota de adesão que inclui, além de um montante mínimo para o funcionamento e a gestão do consórcio, os encargos (de concessão) que os proprietários deveriam ter pago ao Município para solucionar o problema e para a realização das obras de urbanização previstas, que ficam, assim, definidas como “obras de compensação” dos encargos devidos. Deixando de lado os mecanismos específicos (administrativos, processuais, financeiros, etc.) que caracterizam o funcionamento dos consórcios e a realização das obras, o importante é que, através destes, os proprietários têm a possibilidade de gerir eles próprios a realização das obras, incluindo as fases de projecto, de escolha das prioridades, de empreitadas e selecção das empresas, de realização, de verificação da qualidade, etc. O consórcio tem uma estrutura de gestão bastante ágil, composta por um presidente e um conselho directivo, e utiliza geralmente técnicos de confiança ou técnicos disponibilizados por estruturas de consórcios ou associativas que desempenham funções de apoio. Estas podem ter uma origem remota e constituir uma associação autónoma (como, por exemplo, a “Unione Borgate”) ou então nascer da auto-organização e da articulação dos



Vista aérea da Via Casilina e em segundo plano de Valle Borghesiana  
 Fotografia retirada do vídeo *Flight over the Toponimis* (2011),  
 reprodução autorizada por Alison Crawshaw

próprios consórcios de autorrecuperação (como, por exemplo, o Consorzio Periferie Romane e o CARS – Consórcios Associados Roma Sul). Em muitos casos, estas entidades tornam-se interlocutores directos do Município, intermediários entre os consórcios e a administração. Todas as decisões dos consórcios (relativas ao regime das propriedades, ao planeamento, ao projecto das intervenções, etc.) são tomadas em assembleias dos proprietários associados. Os fundos recolhidos são colocados numa conta bancária à ordem, controlada pelo Município (que autoriza as despesas) e gerida directamente pelo presidente do consórcio. O Município tem um papel de apoio, supervisão e coordenação, de garante financeiro, mas sobretudo de avaliação da qualidade, do respeito dos critérios e aprovação dos projectos (realizados segundo regulamentos), das linhas de orientação e dos concursos para a elaboração dos planos e dos projectos.

Trata-se, pois, em vários aspectos, de uma experiência de tipo participativo e assim é considerada pelo Município: uma oportunidade para favorecer a reapropriação dos lugares, a responsabilização pelo bem comum, o desenvolvimento de actividades económicas conexas. O Município consegue assim vantagens importantes, dado que se alivia dos encargos de realização e gestão de obras, da pequena administração, concentrando-se antes em intervenções de especial importância. Além disso, os consórcios gerem os pequenos e frequentes conflitos, que são deste modo filtrados antes de chegarem ao Município. Os proprietários tendem a delegar nos consórcios a gestão dos



Valle Borghesiana em 2001

problemas, tratando de defender as situações pontuais como uma espécie de grande “assembleia de condomínio”. A experiência é, pois, caracterizada como uma forma de “administração participada”, sem dúvida muito importante, mas limitada no que respeita à construção de um “espaço público”.

O sistema dos consórcios de autorrecuperação tornou-se de tal forma significativo e eficaz, que o Município o alargou também a outras áreas, os chamados *topónimos*. Efectivamente, o fenómeno do *abusivismo* não foi extinto com a delimitação das *zonas O*, nem depois do último perdão. O Município viu-se, assim, a braços com a construção ilegal, sancionada pelos mais recentes perdões de construção ou ainda sem perdão, mas localizadas fora da delimitação das *zonas O*. Dada a sua baixa densidade, é também difícil a sua delimitação. Essas áreas são os *topónimos*, denominação que nasce justamente da dificuldade de uma clara delimitação e definição administrativa. Os *topónimos* foram, por sua vez, inseridos no novo plano regulador. Nestes casos, o Município previu a possibilidade de constituição de consórcios (embora em muitos casos se trate de extensões dos já existentes), não só com a finalidade de realizar obras, mas também de criar planos de pormenor que, ao contrário do que sucedia nas *zonas O*, fazem



falta e podem ser de iniciativa privada e não apenas de iniciativa pública (a primeira é obviamente a mais utilizada, quer para o controlo directo de parte dos consórcios, quer para uma maior rapidez de execução). Trata-se, evidentemente, de uma espécie de “política urbanística concertada” ou “comparticipada com os proprietários *abusivos*”. Através de concursos públicos, o Município dita os critérios para a elaboração dos planos que sucessivamente aprova. As áreas envolvidas são cerca de 83, distribuídas por todo o território municipal. A fase actual é a de avaliação e aprovação dos planos. A elaboração dos planos deve prever as áreas destinadas aos serviços e permite, entre outras coisas, a revisão das próprias delimitações dos *topónimos* (incluindo a sua extensão) e a definição da cubicagem adicional que poderá ser realizada no final.

A experiência dos consórcios de autorrecuperação e das políticas de requalificação urbana representa seguramente uma experiência muito interessante e em muitos casos muito eficaz. Entrando nas dinâmicas concretas, no entanto, a realidade torna-se mais complexa e ao mesmo tempo mais problemática.

#### 4. Um caso exemplificativo: Valle Borghesiana

A Borghesiana é uma área muito extensa, compreendida entre a Via Casilina e a Via Prenestina, no limite da fronteira municipal oriental de Roma, com características históricas, arqueológicas e paisagísticas significativas. Toda a área está coberta por uma construção quase exclusivamente *abusiva* (ou “informal”, consoante o ponto de vista e a abordagem que se quiser assumir), que se desenvolveu desde o pós-guerra até aos nossos dias. Valle Borghesiana, situada na parte central desta vasta zona, estende-se por 150 hectares e tem 10 000 habitantes, estando dividida em sete consórcios de recuperação urbana.<sup>2</sup>

A pesquisa de campo que suporta esta análise<sup>3</sup> permitiu reconstituir o processo de construção desta parte da cidade. O loteamento abusivo de Valle Borghesiana teve início em 1969. A sua dinâmica reflecte esquemas sempre semelhantes, que em Roma se perpetraram durante anos. Os extensos terrenos foram ilegalmente loteados, frequentemente com recurso a

<sup>2</sup> As sete ACRU de Valle Borghesiana são: Due Colli, Colle Regillo, Valle Serena, Colle Aperto, Nuova Capanna Murata, Valle Margherita e Peroselle.

<sup>3</sup> A pesquisa foi desenvolvida através de oficinas, realizadas durante 2009, nas quais foram envolvidos os habitantes, os presidentes dos consórcios de recuperação urbana, as comissões de moradores e o grupo de pesquisa. Para mais informações consultar <http://smu-research.net/projects/imparare-da-borghesiana-it>.



Vista de Valle Borghesiana hoje  
Fotografia de Antonella Perin

intermediários. As estradas foram traçadas, escavaram-se poços para a água e os lotes<sup>4</sup> de terreno foram postos à venda. Em meados de 1970 os lotes estavam já todos vendidos. Este processo, que já se tinha verificado numa parte de Villa Borghesiana (cerca de 40% da área), ficou comprometido após um longo e complexo caso judiciário que ainda hoje perdura: uma parte dos habitantes não tem plena propriedade da terra. Durante todos estes anos (já passaram 40), os habitantes continuaram a pagar o terreno que ainda não é deles, construíram as suas casas e pediram o perdão de construção.

Comprar um terreno agrícola ilegalmente fraccionado parecia, assim, a única solução economicamente suportável por quem já vivia em Roma pagando alugueres insustentáveis, mesmo em zonas limítrofes mas próximas do centro. Os indivíduos envolvidos provinham de zonas situadas essencialmente ao longo da Via Casilina, mas também de outras zonas *abusivas*/informais já consolidadas, como Torre Angela, Torre Maura, Torre Bella Monaca. Nesta fase de desenvolvimento de Valle Borghesiana, todos os actores envolvidos nestes casos estavam plenamente conscientes dos riscos e das consequências que teriam que enfrentar: as pessoas entrevistadas contam que esta escolha foi muito complicada.

<sup>4</sup> As dimensões dos lotes de terreno fraccionados em Valle Borghesiana são de 1000 m<sup>2</sup>. Em quase todos os loteamentos *abusivos* de Roma as dimensões são semelhantes, variando entre os 800 e os 1200 m<sup>2</sup>.

Após a construção das casas e apesar das muitas limitações, a situação mantinha-se muito precária. Com a chuva, as estradas sem asfalto tornavam-se rios de lama, faltava a electricidade e era necessário utilizar aparelhos electrogéneos para alimentar os poços dos consórcios. A água dos poços era insuficiente ou poluída devido à falta de redes de esgotos e eram necessários camiões cisterna para o devido fornecimento desta.

Nesta fase poderiam ter emergido as condições para uma mudança. Efectivamente, em Roma estavam a ser delimitadas as *zonas O*, destinadas à requalificação urbana. Valle Borghesiana, pela baixa densidade populacional, juntamente com vários outros loteamentos, não ficaria inscrita na lista das 84 *zonas abusivas* para as quais o Município iria criar planos de recuperação. Iria perder-se assim uma excelente oportunidade para organizar, à partida, esta parte de cidade.

O primeiro perdão de construção (L.47/1985) constituiu um primeiro passo para a legalização. Aparentemente, a regularização da construção acabaria com os casos de *abusivismo* em Itália, mas as condições e as necessidades estruturais não mudaram, sobretudo nas grandes áreas metropolitanas do centro e sul, e as construções *abusivas* continuaram a crescer.

Em Valle Borghesiana continuaram as construções e com o segundo perdão de construção (L.724/1994) os lotes foram praticamente todos edificados. No seguimento deste perdão e depois de várias deliberações municipais (Del. C.C. 107/1995) iniciaram-se em Roma as “obras de compensação”. Para os cidadãos destas zonas foi um reconhecimento importante: finalmente, depois de anos de luta, tiveram a possibilidade de ser protagonistas da transformação dos próprios bairros, através da constituição dos consórcios. Em Valle Borghesiana, como em muitas outras partes da cidade, os habitantes fizeram filas para aderir aos consórcios de autorrecuperação. As sete associações de consórcio que nasceram dos loteamentos iniciais para gerir as questões correntes (água, electricidade) tornaram-se também as sete ACRU. Começaram assim as obras de urbanização primária: de 1998 a 2002 a instalação dos esgotos e de 2004 a 2009 a instalação de iluminação pública. As estradas, porém, não sendo de propriedade pública, foram feitas com a colaboração voluntária dos habitantes.

Em 1997, com a alteração geral denominada “Plano de Certezas”, o Município define as modalidades e determina os 79 *topónimos* a submeter a requalificação urbanística. A zona de Valle Borghesiana, não delimitada como *zona O*, torna-se um *topónimo*. O processo de recuperação, a realizar essencialmente através de instrumentos de iniciativa privada, prevê: uma primeira fase de delimitação preliminar dos núcleos e da divulgação de um aviso público com a definição das regras e dos critérios das propostas

privadas; uma segunda fase de apresentação das propostas preliminares por parte dos privados; uma terceira fase de definição dos planos de recuperação definitivos. Como já foi mencionado, para os habitantes esta experiência de autogestão é muito importante, quer a nível político, quer participativo. O processo que o Município de Roma introduz é seguramente inovador, mas o seu carácter experimental recai mais uma vez sobre os ombros dos habitantes (em termos de tempo, energias, organização) e também dos projectistas e das organizações das periferias.

Na sequência da determinação dos *topónimos*, o Conselho Municipal aprova o aviso público com as delimitações preliminares dos núcleos a requalificar, através da Deliberação n.263/2001.

As várias organizações das periferias, Unione Borgate e Consorzio Periferie Romane, realizam as primeiras reuniões com os projectistas, os presidentes dos consórcios e os representantes da administração municipal para informar, efectuar as avaliações necessárias e clarificar os processos a seguir. Depois de terem efectuado essas avaliações e terem traçado processos comuns, iniciam-se os encontros com os habitantes. As assembleias não são fáceis, dado que estes estão cansados, desanimados e desconfiados. Mesmo perante a possibilidade de construir finalmente casa própria de forma legal, o ónus é elevado para todos. A deliberação prevê que, nos lotes que ficaram livres, se construam quer as novas habitações, quer os equipamentos de serviços para os actuais e futuros residentes. As consequências desta escolha por parte do Município são múltiplas: os proprietários dos terrenos ainda não edificados não têm a certeza de poder construir no próprio lote, pois este pode estar destinado, totalmente ou em parte, à localização de serviços colectivos; quem ainda não construiu esperando poder fazê-lo de forma legal tem a seu cargo directo os serviços destinados também a quem construiu ilegalmente, o que gera tensões entre os habitantes. Mais concretamente, os residentes que possuem um terreno tornam-se “donos” ou “proprietários” da respectiva cubicagem, que pode estar localizada num outro terreno, ainda que estando dentro do mesmo consórcio. Mas até estes problemas são ultrapassados durante as centenas de pequenas, médias e grandes reuniões realizadas. Em 2003, os 79 núcleos a recuperar são inseridos no novo plano regulador geral. Por este motivo, procede-se à compilação dos aderentes e da informação directa para que se possa apresentar os projectos preliminares. O número mínimo de adesões exigidas pelo concurso para as propostas preliminares (51% da superfície territorial do núcleo delimitado) é largamente ultrapassado. Os projectistas tentam simultaneamente encontrar todas as informações necessárias para a redacção dos projectos: fotografias aéreas, registos cadastrais, avaliação dos

residentes e da cubicagem existente, mapas. O Consorzio Periferie Romane, do qual os ACRU de Valle Borghesiana fazem parte, organiza os encontros com o Município e as comissões no terreno. É difícil determinar quantas reuniões se organizaram de forma a abranger todos os actores envolvidos. Após este intenso período, em meados de 2004, o projecto preliminar de Valle Borghesiana é aprovado numa grande assembleia pública, na qual participam também o vereador, os dirigentes, os técnicos do Município de Roma e do Município VIII.

Valle Borghesiana, juntamente com outros 40 núcleos, é considerada idónea e o projecto coerente com os critérios fixados (Del.C.C. n.189/2005). A partir dessa aprovação, o Conselho Municipal pode autorizar a elaboração e a apresentação do plano de recuperação definitivo.

O momento é histórico – finalmente este longo e cansativo percurso parece ter levado a um resultado tangível. O bairro poderá finalmente ter os serviços e as infraestruturas necessárias e as habitações edificadas de forma legal.

Os objectivos prioritários do projecto preliminar de Valle Borghesiana são a realização das obras de urbanização secundária, em particular as escolas, necessárias em toda a área citadina, o melhoramento das vias principais e secundárias e dos acessos à zona e a localização de dois importantes pólos públicos com valor ambiental e pedagógico. Os pólos públicos contarão com uma nova vitalidade e com percursos pedonais e de velocípedes. Para recuperar os padrões devidos, foi proposto o alargamento do perímetro de delimitação em cerca de 20 hectares. Tendo em conta a falta estrutural de serviços em toda esta zona, tentou-se criar áreas maiores, de acordo com os padrões, que, no caso de uma população prevista de 12 000 habitantes, exigem cerca de 30 hectares. A volumetria existente de cerca de 1 200 000 m<sup>3</sup> será incrementada em cerca de 25%, na sua maioria destinada a nova construção e a restante parte para a conclusão da construção já iniciada.

Infelizmente, por razões político-administrativas, todo o processo parou. Até agora, a última iniciativa é a nova deliberação municipal (n.122/2009) que altera parcialmente os parâmetros urbanísticos e exige uma reelaboração dos projectos já apresentados.

É difícil prever quando é que tais vicissitudes urbanísticas se poderão considerar concluídas. Uma das vantagens dos *topónimos*, criados também com a intenção de evitar processos tão longos como os necessários para as *zonas O*, está actualmente anulada. A discrepância entre as políticas urbanísticas e a sua implementação é incompreensível, sobretudo se observada do ponto de vista dos cidadãos. Os atrasos e as complicações tornam-se

ainda mais difíceis de suportar pelos habitantes, que vêm neste expediente uma oportunidade quer para enfrentar o problema da habitação em Roma (que é extremamente grave e ainda hoje tratado com políticas fracas), quer para desencadear processos económicos e para requalificar zonas da cidade com uma população mais jovem e com famílias já muito penalizadas pela carência de serviços e pela ausência de políticas específicas.

### 5. A dinâmica real de um consórcio

Além de muito diversificada, a experiência dos consórcios é extremamente interessante, apresentando pontos claros, mas também pontos obscuros. Inicialmente, os consórcios nasceram devido ao estímulo e à pressão de pessoas motivadas e mobilizadas para a requalificação dos próprios locais de residência, muitas vezes juntando em torno de um núcleo original todas as pessoas especificamente interessadas em realizar essa requalificação dos próprios bairros e ao mesmo tempo em condições para o fazer. Neste sentido, os consórcios surgem como uma oportunidade para realizar aquilo que sempre tinha sido tão difícil, também devido às carências da administração municipal. Eles baseiam-se numa relação de confiança, no mandato de um núcleo mais activo e mais dinâmico e, sobretudo, num presidente (que se sente sempre digno de reconhecimento pelo seu empenhamento no interesse comum), na participação em pequenos aspectos concretos (pontos de passagem dos esgotos, passeios, forma de recolha do lixo, etc.) e não em grandes políticas. Ainda assim, alguns consórcios fizeram escolhas importantes, nomeadamente no campo ambiental e da sustentabilidade, mesmo que em alguns casos estas tenham sido condicionadas por orientações do Município: em Cerquette Grandi foi criado um campo fotovoltaico que fornece energia a todo o *topónimo*; em Saline di Ostia foi construída uma pista para velocípedes.

Com o passar do tempo, os consórcios, sobretudo através dos seus pequenos núcleos directivos, evoluíram, misturando várias características. Em alguns casos ficaram ligados a uma espécie de dimensão “comunitária”, que incluía também relações de amizade, de carácter solidário e de “ajuda mútua”, de empresa “pioneira” de colonização do território bravo. Noutros casos, foram-se tornando progressivamente pequenos centros de gestão das actividades (incluindo as responsabilidades de projecto e realização das obras que, embora insuficientemente remuneradas, estão significativamente ligadas à economia local), núcleos de redes locais de interesses, micro-poderes locais onde é ténue e ambígua a fronteira entre o líder seriamente empenhado pela comunidade local e o pequeno potentado projectado para a vida política a nível local, geralmente municipal.

Por outro lado, como já foi mencionado, verificou-se um fenómeno de criação e desenvolvimento de algumas organizações, geralmente também com características de consórcio, que reúnem ou apoiam vários consórcios de autorrecuperação. Trata-se de organizações que permitiram dar maior força aos consórcios e que fornecem um importante apoio técnico-logístico a cada uma destas entidades, que são indubitavelmente mais débeis. Além disso, tornaram-se interlocutores privilegiados da administração central, constituindo um nível intermédio de micropoder no vasto panorama das periferias. O Município tira partido da redução do número de interlocutores e de conflitos, mas a dimensão participativa centrada na construção do bem comum parece estar a afastar-se.

Na realidade, os processos participativos relativos aos consórcios de autorrecuperação são muito distintos entre si e oferecem um vasto panorama, consoante os indivíduos envolvidos e as situações territoriais específicas. Torna-se, pois, necessário distinguir a dinâmica interna do consórcio da sua dinâmica externa, que envolve o relacionamento de alguns indivíduos (em particular os presidentes) com o sistema global, com a administração municipal, com as estruturas intermediárias e de apoio. A dinâmica interna, ainda mais ou menos ligada a relações fiduciárias, assume as características típicas das relações de condomínio e das relações de vizinhança e, em muitos casos, pode ser constatada uma dimensão “participativa”. Existe também com frequência um forte espírito de colaboração e uma capacidade de pensar e realizar projectos comuns, como no caso de Cerquette Grandi, onde se criou o campo desportivo, a defesa e a valorização do canal e do vale circundante, os espaços comuns para as festas, alguns caminhos. Noutros casos prevalece o espírito “de condomínio” e a defesa de interesses específicos. Com o passar do tempo juntam-se ao consórcio indivíduos que pouco têm a ver com o espírito pioneiro do núcleo original e mais motivado. A dinâmica externa é diferente: o presidente está envolvido em negociações com outros indivíduos e com a administração, uma “máquina administrativa limitada” em que há pouco espaço para a participação e para a reflexão sobre as políticas globais.

Note-se ainda que, dentro das *ex-zonas F*, *ex-zonas O* e *topónimos*, nasceram também várias comissões. Em muitos casos, as comissões locais revitalizaram os consórcios, dos quais foram os núcleos impulsionadores e de agregação (Cerquette Grandi). Algumas têm a mesma origem e são formadas praticamente pelas mesmas pessoas, mas desenvolvem actividades separadas (Saline di Ostia), ainda que convivam e até se apoiem reciprocamente. Noutros casos têm vida separada (Borgata Finocchio) e por vezes até conflituosa. Mas é manifesto que a maior vitalidade se encontra, paradoxalmente, nas comissões, capazes de apresentar propostas complexas,

articuladas e integradas, geralmente com uma visão mais ampla e motivada (por exemplo, em Borgata Finocchio com a iniciativa ligada à recuperação e à requalificação do parque da Collina della Pace). Há ainda casos em que essas comissões estão ausentes e toda a vitalidade e toda a iniciativa são promovidas pelos consórcios (Borghesiana).

## 6. A relação entre “cidade autoconstruída” e o “bem comum”

Como já foi dito, não se pode pois falar de uma verdadeira participação, mas sim de “administração participada”. A “cidade como bem comum” corresponde não tanto a grandes políticas, mas a serviços e obras básicas. Isto não exclui a necessidade de uma reflexão profunda sobre a relação entre “cidade autoconstruída” e “bem comum”, nomeadamente no que toca à acção directa e às formas de apropriação material.

Sabemos que por vezes os habitantes tendem, por um lado, a agir de forma claramente *abusiva* e, portanto, “ilegal”, criando nessa medida problemas (e inclusivamente danos) à cidade. Por outro lado, eles estão manifestamente muito empenhados na qualificação e requalificação do próprio bairro ou, melhor dizendo, do próprio contexto de vida (muitas vezes é difícil falar de “bairro”). Estão interessados no próprio “bem comum”, ou seja, no pedaço de cidade que construíram. Nem toda a cidade é pois sentida como “bem comum”, nem por isso sentem que dela fazem parte, ainda que seja ela a suportar muitos problemas físicos criados pela apropriação *abusiva* (uso do solo, poluição e depuração, problemas e impactos ambientais, nova estruturas, etc.), bem como os problemas económicos e financeiros que se prendem com o agravamento para os cofres municipais das despesas ligadas aos serviços e à urbanização básica. Para os habitantes *abusivos* tudo se situa numa relação directa entre eles e a administração: a partir do momento em que pagam o devido, ou reembolsam os encargos de concessão e as multas obrigatórias, pensam ter resolvido todos os problemas, ter reparado todos os danos. Consideram-se assim em posição de exigir ao Município que faça a sua parte, que agora entendem como “devida”. É a cidade do “faça você mesmo”. A cidade é um “bem comum” no momento em que é um produto do “faça você mesmo”.

Efectivamente, os habitantes autoconstrutores suprem as carências, muitas vezes graves, do Município, que não é capaz de dar uma resposta adequada e atempada às exigências crescentes. Na dimensão local e na realidade a cidade é muito mais um “bem comum” para os habitantes do que para a administração municipal.

Aqui reside a contradição entre o sentimento de *abusivismo* e a actual “pretensão”, quase recriminação, de ser reconhecido, de ter a sua quota-parte



de serviços, de ser considerado como outras partes da cidade. “Deixem-nos fazer”: os habitantes pedem ao Município que lhes deixe livre o campo de acção. Até porque, depois dos perdões, as construções foram legalizadas e já não existe *abusivismo*.

Como também já foi dito, é necessário considerar que, com o passar do tempo, com o aparecimento das novas gerações, com a legalização da cidade informal e com o avanço da sua requalificação (e do bem-estar dos habitantes), fora do núcleo original e mais motivado, os membros dos consórcios assumem atitudes diferentes, tornam-se menos participativos nos interesses comuns, tratados pelos consórcios, a quem delegam a maior parte das actividades, a não ser que se sintam prejudicados nos seus próprios interesses.

### Referências bibliográficas

- AA. VV. (1986), *Dieci anni di lotte dell'Unione Borgate. 1976-1985*, a cura di Unione Borgate Associazione Autocostruttori. Roma: Tipografia DACAR.
- AA. VV. (2010), *Periferie di mezzo. Condizione sociale, economica e territoriale nei quartieri ex abusivi di Roma*, org. de AIC (Associazione Italiana Casa) e Unione Borgate. Roma: s.e.
- Allegretti, Giovanni; Cellamare, Carlo; Uttaro, Anna (2010), “Trois parcours participatifs a Rome”, in Marie-Hélène Bacqué e Yves Sintomer (orgs.), *La démocratie participative inachevée: Genèse, adaptations et diffusions*. Paris: Adels.
- Bettiol, Claudia; Olivieri, Fabrizio (2006), *La gestione dell'urbanistica partecipata. Il caso dei Toponimi di Roma*. Firenze: Alinea Editrice.
- Cellamare, Carlo (2006), “Periferie romane: città di uomini e di pietre”, in L. Fregolent (org.) (2008), *Periferia e periferie*. Roma: Aracne.
- Cellamare, Carlo (2008), “Strategie partecipative e decentramento municipale: esperienze di periferie”, in Barbara Cannata, Sergio Carloni e Antonio Castronovi (orgs.), *Le periferie nella città metropolitana*. Roma: Ediesse.
- Lico, Chiara (2009), *Anni di cemento*. Viterbo: Stampa Alternativa/Nuovi Equilibri.
- Rossi, Piero O. (2000), *Roma. Guida all'architettura moderna 1909-2000*. Roma-Bari: Laterza.