

NOVAS JORNADAS SOBRE

# LOTEAMENTOS ILEGAIS

VILA NOGUEIRA DE AZEITÃO  
7 E 8 DE OUTUBRO DE 1983



Associação dos municípios do distrito de setúbal

# O URBANISMO NA CONTRADIÇÃO ENTRE O INTERESSE PÚBLICO E A MARGEM DE DECISÃO DO PROPRIETÁRIO PRIVADO

SIDÓNIO COSTA PARDAL  
Arquitecto-paisagista da Câmara Municipal de Almada

O ordenamento do território e o planeamento urbanístico são funções públicas, com carácter exclusivo, que devem ser plenamente assumidas pelos órgãos Estatais competindo-lhes superar as permanentes contradições que se geram entre os interesses dos proprietários e a necessidade social de se localizar racionalmente as actividades produtivas, defender os recursos naturais, criar harmonia nas relações de vizinhança, otimizar a gestão da rede pública de infraestruturas e serviços e criar conforto e segurança ambiental para as populações.

O Direito urbanístico contemporâneo reconhece, sem controvérsias, que a decisão de alterar o uso do solo não pode figurar no quadro das prerrogativas do estatuto da propriedade privada. Nesse sentido diversos países têm procedido à revisão da legislação, limitando a interferência dos proprietários nas questões urbanísticas.

Não se trata de simples transferência de poderes mas da criação de quadros de valores ambientais e definição de critérios de actuação que permitam às pessoas defenderem a qualidade do seu habitat em particular nas casas em que ele depende de factores e bens que estão na posse privada; trata-se também de dotar a Administração Pública com instrumentos e espaço jurídico para poder exercer uma prática de planeamento eficiente.

O loteamento urbano ilegal, e frequentemente o legal, são o culminar de um jogo que começa pelo sacrifício de terrenos agrícolas e florestais. O corte raso de matas e o abandono das culturas são um sinal da intensão de vender para urbanizar, e, aberta essa possibilidade, na óptica do capital fundiário privado é de esperar que todo o mercado de solos se dirija para o uso urbano ficando o sector agrícola numa situação de grande instabilidade. Os concelhos com uma maior dinâmica urbanística não conseguem fazer cumprir o zonamento definido aos seus planos concelhios. Os solos agrícolas defendidos são por isso mesmo e logo à partida os mais ameaçados de serem urbanizados ilegalmente, a ponto de haver municípios receosos de fazerem o plano de ordenamento físico do concelho porque as zonas declaradas interditas à urbanização reúnem as condições ideais de mercado para os "loteadores clandestinos".

Mas se os municípios e o Estado se demitem de exercer um efectivo controlo sobre o uso do solo este passará a ser de facto decidido pelos proprietários, inevitavelmente segundo uma perspectiva individualista e orientada para uma maximização do lucro. As autarquias têm mostrado uma crescente sensibilidade para compreenderem a importância vital para a colectividade dos problemas da organização do espaço. Mas temos que reconhecer que as pressões constantes e factuais da iniciativa privada são mais consequentes do que a defesa do interesse colectivo, porque este raramente interfere a tempo e não se defende com a linearidade dos argumentos e a inércia da burocracia que respondam às pretensões urbanísticas dos proprietários privados.

A relação da autarquia com o loteamento ilegal, qualquer que seja a fase em que o processo se encontre, deve equacionar-se sempre em termos de uma relação entre a Administração Pública e proprietários de solo. Contudo nos casos em que se aceitou um processo de "recuperação" os proprietários são entendidos mais como moradores, como pessoas que enfrentam o problema da habitação e nesse pressuposto tira-se a venda à justiça e enfim o mundo parece ficar mais humano.

Contudo neste contexto o carácter discriminatório da gestão urbanística exacerba-se e torna-se difícil sustentar as acções de repressão com base numa pública "desigualdade de direitos" chegando-se a situações em que um abuso de ocupação com construção em terrenos do património indisponível do Estado, caso de praias, não é punido e há casos em que foi "recuperado", por outro lado a construção ilegal no terreno do próprio, às vezes, é demolida, noutros casos também é "recuperado" ou permanece, e a idade é, também nestes casos, uma forma de ganhar direitos.

Perante o fenómeno da "clandestinidade" as autarquias sentem-se confusas. As que condenam publicamente e desenvolvem acções de repressão pontual sentem uma grande impotência perante o gigantismo do problema, tentam estancar o crescimento da praga quando actualmente, com a legalidade da venda em avos, não dispõem de qualquer meio para o conseguir e, em relação aos loteamentos ilegais consumados, preferem enveredar pelos processos de recuperação. Complexo sistema de interesses contraditórios que facilmente se ajustam ao jogo. A "recuperação" para a Câmara Municipal é uma saída, uma forma de tentar que os comproprietários realizem algumas infraestruturas e organizem minimamente o espaço fazendo cedências (geralmente escassas) para espaços públicos e equipamentos.

Para os comproprietários a recuperação é um caminho para a legalização. A desanexação do lote valoriza-o e dá estabilidade jurídica ao estatuto de propriedade.

Os moradores concordarão com a Câmara nas propostas de infraestruturar e equipar, mas como comproprietários não é fácil aceitarem o reordenamento dos lotes, as cedências e o pagamento dos custos da urbanização.

É um processo lento que vai sendo encarado como uma fatalidade e tratado com a tolerância da habitação. Há Câmaras e técnicos que viram vantagens nos clandestinos, arranjam teorias para demonstrar as suas virtudes; há espíritos que se contentam com a razão dos factos e na realidade os loteamentos clandestinos existem e aí estão para serem recuperados.

As carências de habitação e a incapacidade ou desinteresse dos governos em darem solução a este gravíssimo problema nacional, os grandes, densos e altos empreendimentos urbanísticos e os loteamentos clandestinos são faces da mesma política.

Repudiamos as cândidas e populistas argumentações de que os clandestinos são uma resposta e uma alternativa para o problema da habitação. Esta explicação independentemente de ser falsa é perigosa porque tem implícita a defesa de processos socialmente inaceitáveis e encobre a personagem sinistra do loteador ilegal, ignora a fraude e a volumosa especulação envolvidas nesta pretensa "solução do problema habitacional do país".

Parte considerável dos compradores de lotes ilegais fazem-no como uma aplicação de capital o que estimula o jogo de investimentos neste negócio e acentua a subida dos preços dos solos não urbanizáveis, (o solo rústico nesta candonga oscila, na região de Lisboa, entre 600\$00 e 2.000\$00 por m<sup>2</sup>). Quem

vai ao mercado ilegal comprar solo para a auto-construção paga caríssimo, envolve-se num contencioso, não tem acesso ao crédito, e vai viver muitos anos sem infraestruturas e carenciado de equipamentos.

A existência dos clandestinos preenche da pior maneira a oferta das tipologias de habitação unifamiliar, dá pretexto para a urbanização legal não se interessar, obviamente, por estas densidades baixas e contribuem para convencer a Câmara e a DGPU a “estimular” a legalidade com “índices compensadores”.

Em termos concretos de acesso à habitação o lote clandestino exige umas centenas de contos disponíveis para se entrar na aventura e podemos afirmar que entre os jovens e famílias que vivem de salários poucos têm efectivamente capacidade para comprar o lote clandestino sendo-lhes a casa muito mais acessível através do crédito da Caixa Geral de Depósitos, assim ele funcione.

Proibir as escrituras de venda em avos salvo casos particulares como o de herança, é uma medida necessária que, para alguns dos concelhos mais martirizados pelos clandestinos, já vem tarde. Mas é preciso ir ao fundo da questão e criar um corpo de legislação urbanística obrigatoriamente concretizável em planos que tornem pública e transparente a gestão reduzindo o seu carácter discricionário.

As questões do urbanismo já não se confinam ao meio urbano, os problemas da cidade transcendem os seus limites físicos, adquirem necessariamente a escala das regiões envolvendo o meio agro-florestal e as zonas naturais únicas.

O desordenamento, a degradação ambiental e a acção nefasta dos “clandestinos” têm essa escala na região de Lisboa, Aveiro, Porto, Braga e Algarve.

Analisando a realidade a esta escala os loteamentos ilegais surgem como um dos sintomas de uma doença muito vasta cuja causa principal está na incipiência do nosso direito urbanístico que nem merece o espaço de uma disciplina nas nossas Faculdades de Direito; na insuficiência de esclarecimento e debate público; na total ineficácia dos tribunais nos julgamentos dos contenciosos levantados pelas autarquias; na incapacidade das Câmaras adquirirem terreno urbanizável por falta de meios financeiros e legais; inexistência de balizamentos à actuação da propriedade privada obriguem a respeitar o interesse social de manter em plena produtividade os solos agrícolas e florestais e a preservar os recursos naturais e os valores paisagísticos; centrar nas autarquias um efectivo poder de controlo do uso do solo com base em planos que contribuam para a objectividade das decisões da gestão urbanística.