

O FA(R)DO DAS LEGALIZAÇÕES NA GESTÃO URBANÍSTICA

Inês Calor ¹, Margarida Pereira ²

1: e-Geo, Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, FCSH, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, icalor@hotmail.com

2: e-Geo, Centro de Estudos de Geografia e Planeamento Regional, FCSH, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, ma.pereira@fcs.unl.pt

Palavras-chave: Planeamento; Obras ilegais; Gestão Urbanística; Legalização; Tutela da Legalidade

Resumo

A elevada ocorrência de processos de legalização nos serviços de gestão urbanística das câmaras municipais é sintomática da ineficácia do sistema de tutela da legalidade urbanística, conjugada com o efeito das medidas restritivas à alienação ou arrendamento de imóveis ilegais. Os dados estatísticos de quatro municípios da sub-região da Lezíria do Tejo - Alpiarça, Azambuja, Cartaxo e Santarém - permitem documentar e avaliar concretamente o peso do “fardo” que os processos de legalização representaram no período 2008-2012 na gestão urbanística e no sistema de planeamento desses municípios. A revisão de literatura, o enquadramento da problemática a nível nacional e os dados apresentados para o caso de estudo pretendem alertar para a dimensão das obras ilegais e estimular a discussão de novas formas de atuação.

1. Introdução

O crescimento do número de obras ilegais com processos de legalização tem-se feito sentir com maior preponderância na atividade da gestão urbanística em Portugal ao longo da última década. A elevada ocorrência de legalizações nos serviços de gestão urbanística é sintomática quer da ineficácia do sistema de tutela da legalidade (pela sua incapacidade de suster o surgimento de novas obras ilegais e/ou promover a reposição da legalidade), quer do efeito das medidas restritivas à alienação ou arrendamento de imóveis ilegais. Esta dicotomia gera a multiplicação de processos de legalização e consequente aumento da tensão que opõe particulares e administração pública, nas atividades relacionadas com a gestão urbanística, tutela da legalidade e, por consequência, do sistema de planeamento territorial.

Fazendo parte de uma investigação mais abrangente, no âmbito da matéria complexa das operações ilegais na gestão urbanística, este artigo apresenta os resultados sobre a incidência dos processos de legalização na gestão urbanística de quatro municípios da sub-região Lezíria do Tejo

(NUTS III): Alpiarça, Azambuja, Cartaxo e Santarém. Os dados estatísticos aí recolhidos¹, para o período entre 2008 e 2012, permitem documentar e avaliar concretamente o peso do “fardo” que este tipo de processos representa na gestão urbanística. A revisão de literatura, o enquadramento da problemática a nível nacional e os dados apresentados para o caso de estudo pretendem alertar para a dimensão das obras ilegais e estimular a discussão de novas formas de atuação.

2. Problemática

2.1. Enquadramento

Dentro do sistema de planeamento, a elaboração de planos, a gestão urbanística e a tutela da legalidade encontram-se fortemente interligadas. Por exemplo, no Reino Unido, a literatura sobre “planning enforcement” considera a tutela da legalidade urbanística como “provavelmente...o elo mais fraco” da trindade² do sistema de planeamento (Dobry 1975 in Mckay & Ellis, 2005). Esta literatura (Mckay 2003; Prior, 2000) dá nota do processo evolutivo do sistema de tutela da legalidade em Inglaterra, onde, em 1991, foram produzidas alterações aos instrumentos de fiscalização, na sequência de um relatório onde se espelharam as dificuldades da sua implementação.

Em Portugal, o direcionamento da tutela da legalidade para o sistema de planeamento não é tão objetivo, mas do ponto de vista prático é inequívoco - afinal, como se pode implementar planos e gerir o território se os particulares efetuam construções à sua revelia? A “tutela da legalidade” (abrangendo a fiscalização municipal e as formas de reposição da legalidade urbanística) não é orientada em exclusivo para a defesa do sistema planeamento. Segundo Monteiro (2010:420), o controlo municipal era inicialmente reconhecido como uma atividade de natureza policial, e visava defender os interesses gerais relacionados com a segurança, salubridade e estética das edificações. Embora a legislação de controlo urbanístico³ tenha evoluído no sentido de dar mais ênfase à compatibilidade das obras particulares com as normas de planeamento (usos do solo, condicionantes, índices urbanísticos), ainda não se libertou da responsabilidade da verificação das normas técnicas que salvaguardam os interesses públicos de segurança, salubridade e estética (por exemplo Regulamento Geral das Edificações Urbanas - RGEU e Segurança contra Incêndios).

Tendo consciência da confiança que os proprietários e promotores lhe exigem, bem como do curto alcance prático dos meios de responsabilização dos técnicos particulares, o controlo municipal continua, na prática, a tentar antecipar os problemas, quer urbanísticos, quer regulamentares.

¹ Os dados foram cedidos pelos responsáveis da gestão urbanística dos diferentes municípios, a quem se agradece a gentileza e preciosa contribuição.

² Na linha da literatura sobre “planning enforcement” a Trindade do planeamento é composta por “development or forward planning”, “development control” e “enforcement” (Mckay & Ellis, 2005).

³ Atualmente estabelecida pelo Regime Jurídico da Urbanização e Edificação - Decreto-lei n.º 555/99, de 15 de dezembro com a redação atual do Decreto-lei n.º 26/2010, de 30 de março.

A possibilidade de o controlo urbanístico se desligar das normas técnicas (e eventualmente alcançar o almejado “Licenciamento Zero” para as operações urbanísticas) parece só ser possível perante um sistema de tutela da legalidade eficiente, onde os instrumentos de fiscalização sejam capazes de identificar e deter as obras ilegais e a reposição da legalidade se concretize a cargo dos responsáveis pela execução das obras ilegais e não pela “flexibilização” das normas legais e regulamentares nos processos de legalização. Conforme se subentende da revisão de literatura, em Portugal a resposta da administração local e central nas questões de tutela da legalidade tem sido demasiado leniente. Mesmo em situações de ilegalidades de menor relevância, como relativas a publicidade e ocupação do espaço público, a experiência do Licenciamento Zero⁴ tem revelado muitas entropias – na maioria dos municípios da Lezíria do Tejo a mudança de paradigma do controlo prévio passivo para o controlo *a posteriori* ativo não tem surtido o efeito desejado e necessário nas estruturas municipais. Perante esta situação, é premente alcançar uma perspetiva abrangente do sistema de tutela da legalidade nas suas diferentes vertentes e apurar as dificuldades à implementação da sua base legal (até bem) estruturada.

2.2. Dimensão

As dificuldades inerentes à tutela da legalidade são comuns a todos os países com um sistema de planeamento e controlo urbanístico funcional. Contudo, os níveis de eficácia desta componente do sistema de planeamento encontram-se em diferentes patamares. Num estudo internacional, Gaspar (1989:88) revela que o problema da construção e urbanização ilegal é transversal a vários países da O.C.D.E., nomeadamente Espanha, Grécia, Itália, Jugoslávia, Portugal e Turquia. McKay (2003) apurou que os níveis de urbanização não autorizada são mais baixos em França, Alemanha e Luxemburgo do que em Espanha e Itália por vários motivos, destacando a falta de pessoal qualificado, de recursos e de vontade das autoridades em fazer cumprir as normas.

Apesar da relevância desta matéria, em Portugal as questões práticas inerentes à tutela urbanística têm sido minorizadas e muitas vezes são consideradas como “assunto tabu”. Ao nível institucional - quer municipal, quer da administração central - não foi encontrado (apesar da persistência) nenhum relatório atual sobre obras ilegais, nas suas variadas componentes. De facto, a literatura sobre a tutela da legalidade urbanística prende-se quase exclusivamente com a problemática dos bairros de génese ilegal (alguns delimitados como áreas urbanas de génese ilegal -AUGI) na área metropolitana de Lisboa (Rolo, 2006; Raposo et al., 2010; entre outros), em muito menor escala, na área metropolitana do Porto (Matos, 1990) e pontualmente no resto do país. Contudo, este fenómeno retrata uma circunstância específica e delimitada no tempo, com origem na divisão e venda de parcelas de terrenos não urbanizados, pelo sistema de “avos” (indivisos e sem determinação de parte). As

⁴ Decreto-lei n.º 48/2011, de 1 abril.

construções ilegais aí construídas tinham assim, por base, um quadro “irregular” quanto ao título de propriedade, importando distinguir da situação mais comum no resto do país, onde as novas edificações ilegais ou ampliações a edificações existentes surgiam em terrenos devidamente registados e com título de posse sólido.

O diagnóstico fora dos bairros de génese ilegal tem contornos mais difíceis de alcançar. Entre a literatura, encontra-se o artigo da Câmara Municipal de Évora (1986), apresentado nas “Novas Jornadas sobre Loteamento Ilegais”. Num estudo realizado nesse mesmo ano, concluíram que “no Centro Histórico de Évora e no resto do Concelho, 32% das obras não dispunham de licença. No que respeita a obras novas, essa percentagem é de 23%. Mais de 50% das obras de ampliação e alteração são realizadas sem licença”. Matos (1990: 195) aponta algumas pistas sobre a situação em torno do da cidade do Porto e do Centro do país, referindo que aí a propriedade já estava dividida (parcelas rústicas com áreas mais reduzidas) e por consequência os loteamentos não foram tão significativos, existindo sobretudo construções isoladas em terrenos já devidamente registados.

A partir do início da década de 90 a literatura sobre a ocorrência de obras ilegais ou de incumprimentos das normas urbanísticas na ocupação do território é escassa. No entanto, as notícias na comunicação social permitem apurar alguns números interessantes e medir a sensibilidade social e política das ações de reposição da legalidade. O (à data) Instituto para a Conservação da Natureza divulgou, em 2005, 3241 construções ilegais em áreas protegidas, sendo as mais atingidas o Parque Natural da Ria Formosa (1815 casos) e o Parque Natural do Sudoeste Alentejano e Costa Vicentina (880 casos) (Diário de Notícias, 23/02/2005). Em 2006, o Diretor do Parque Natural do Litoral Norte anuncia a demolição de mais de 200 construções ilegais na freguesia de Apúlia, concelho de Esposende, “entre as quais 97 arrecadações, 78 habitações - 56 de segunda residência – e sete comércios, nomeadamente restaurantes” (Diário de Notícias, 22/06/2006). Em 2014, o “Governo promete demolir 835 construções ilegais na costa este ano”, cujos primeiros trabalhos deverão avançar em maio ou junho (Público e Lusa, 12/03/2014).

A predominância de notícias a anunciar a demolição de edificações contrasta com a escassez daquelas que dão nota efetiva da sua execução. A aplicação das medidas de tutela da legalidade tem um enorme peso político e, como tal, parece só ser entendida pelos cidadãos quando tem subjacente a prossecução de um interesse público objetivo. Quando este não é claro, tais ações são (quase sempre) encaradas como ataque aos interesses “legítimos” dos particulares. Veja-se o exemplo do presidente da câmara de Machico acusado pela oposição de “multar pequenas construções ilegais” (dnoticias.pt, 13/06/2014).

Na generalidade, as “grandes” notícias lançadas por entidades da administração pública dirigem-se à proteção de valores ambientais, com especial incidência na zona costeira e em algumas

áreas protegidas. No entanto, e salvo raras exceções, as demolições parecem só avançar quando o interesse público se torna mais objetivo, como nas situações de risco (no domínio público marítimo, em áreas inundáveis, em áreas sujeitas a deslizamentos, em servidões administrativas,...) ou operações de requalificação do espaço público (redefinição ou redimensionamento).

Contudo, as ilegalidades urbanísticas realizadas por particulares não se esgotam nos casos mediáticos, nem nos casos que chegam a tribunal. As situações e causas são diversificadas e, ainda que com discrepâncias, atingem todo o território nacional. Mas qual é a dimensão das ilegalidades urbanísticas e das tentativas de legalização? Existe uniformidade ou discrepâncias entre diferentes municípios na ocorrência de legalizações? Quais os fatores que poderão contribuir para as eventuais assimetrias identificadas?

3. Objetivos

Conforme referido anteriormente, o peso do “fardo” dos processos de legalizações e, em especial, das obras ilegalizáveis, exerce pressão no sistema de planeamento. A complexidade das normas legais e regulamentares em vigor conduz também ao crescente número de operações urbanísticas ilegalizáveis, ou seja, processos de legalização cuja aprovação não é viável. Para protelar a demolição e justificar a manutenção (supostamente temporária) das obras ilegalizáveis, as autarquias criam algumas vezes a expectativa de regularizar a situação através da alteração dos Planos Municipais de Ordenamento do Território, o que muitas vezes não se afigura viável pelas regras, hierarquia e princípio de defesa do interesse público do sistema de planeamento.

Mesmo nas circunstâncias em que a aprovação do processo de legalização é possível, as legalizações levantam variados problemas, nomeadamente de natureza procedimental (Rodrigues, 2012; Calor, 2013), da incerteza da qualidade da construção, da equidade perante o proprietário cumpridor, embora os mais relevantes sejam os urbanísticos: a tendência para a flexibilização das normas, no sentido de acomodar “factos consumados”. Isto porque, quando a apreciação técnica revela desconformidades com a regulamentação, os proprietários são muito mais relutantes em fazer obras de retificação/demolição nos edifícios a legalizar do que em alterar projetos de arquitetura nos processos de construção nova. Os municípios estão interessados em aprovar os processos de legalização, não só por possibilitar a cobrança de taxas mas também, e primordialmente, para evitar os constrangimentos associados à demolição - situação difícil de concretizar e com consequências políticas. Por isso, é recorrente a postura municipal de ajudar o proprietário a resolver o “problema”, muitas vezes através da flexibilização das normas urbanísticas, de interpretações extensivas ou da aceitação de exceções. Daqui resulta, muitas vezes, a legitimação de situações inconvenientes do ponto de vista urbanístico, decorrentes da pressão da obra consumada e pedido de legalização. Nas situações em que o nível de ocorrência de processos legalização é alta e os particulares (por conveniência e cientes da pressão que

causam) antecipam a realização das obras ao processo de controlo prévio, está-se a inverter os pressupostos de um planeamento sistemático e otimizado.

Assim, aponta-se como principal objetivo deste artigo colmatar a falta de informação quantitativa sobre a ocorrência de processos de legalização na atividade da gestão urbanística, documentando com números a situação dos quatro casos de estudo.

4. Metodologia

Os resultados apresentados fazem parte de uma investigação mais abrangente sobre a problemática das obras ilegais na gestão urbanística, tendo como caso de estudo o universo região de Oeste e Vale do Tejo. Neste âmbito, foram realizadas entre agosto e setembro de 2013, entrevistas com técnicos ou chefias dos departamentos/divisões de gestão urbanística em 20 (dos 33) municípios que integram esta unidade territorial. Em quatro dos municípios pertencentes à sub-região Lezíria do Tejo, Alpiarça, Azambuja, Cartaxo e Santarém, foram disponibilizadas listagens, relatórios ou dados estatísticos que permitiram aferir o número de legalizações e o número de processos de obra, por ano. Nos demais municípios não foi possível apurar números exatos, quase sempre por não estar instituída a diferenciação entre operações urbanísticas novas a realizar e operações urbanísticas a legalizar⁵. Os dados apresentados referem-se ao período 2008-2012, últimos cinco anos completos anteriores à realização da entrevista.

Visando a uniformização dos dados recolhidos utilizou-se como critério contabilizar apenas os processos de operações urbanísticas (licenciamentos e comunicações prévias) relativas à execução de obras de edificação, tendo sido excluídos todos os outros - por exemplo, os processos relativos a operações de loteamento, certidões, autorização ou alteração de autorização de utilização.

A informação foi disponibilizada de forma diferenciada nos quatro municípios, o que obrigou a uma adaptação metodológica. Em Alpiarça a listagem dos processos de obra foi facultada impressa e, manualmente, identificados aqueles cujo campo “assunto” referia “legalização”. Na Azambuja, os dados foram extraídos do relatório de “Indicadores da atividade desenvolvida no Departamento de Urbanismo”. Para aferir a totalidade de processos de obras, procedeu-se à soma das ocorrências dos 25 códigos relativos a operações urbanísticas. As legalizações encontram-se diferenciadas com um código específico - LEG. Em Santarém a pesquisa foi realizada no programa informático Sistema de Processos de Obras (SPO), sendo o total de processos aferido pela soma dos códigos atribuídos a operações urbanísticas. As legalizações identificaram-se através de pesquisa da palavra “legalização”

⁵ A ausência desta distinção está de acordo com o pressuposto do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação, onde a “legalização” não existe e a reposição da legalidade deveria ser alcançada num procedimento de controlo prévio regular, como se a obra não existisse.

no campo “assunto”. No Cartaxo, os dados estatísticos foram fornecidos pelo técnico entrevistado. Apesar da diversidade de fontes, crê-se que os resultados são consonantes em termos de conteúdo.

A transcrição integral das entrevistas não se encontra ainda concluída. No entanto, para complementar os dados aqui apresentados, identificaram-se as respostas relativas à estimativa da percentagem de legalizações nos outros municípios da sub-região da Lezíria do Tejo: Coruche, Golegã e Salvaterra de Magos. Ainda que careçam de confirmação objetiva, as respostas revelaram grandes assimetrias nas percentagens indicadas, não se afigurando prudente desprezar estes dados para a análise e conclusões a apurar.

5. As legalizações na gestão urbanística: uma aproximação à realidade

5.1. Breve caracterização da Lezíria do Tejo

Os municípios do caso de estudo – Alpiarça, Azambuja, Cartaxo e Santarém – fazem parte da sub-região Lezíria do Tejo (NUTS III), na generalidade caracterizada como um território rural com áreas férteis associadas às margens do Tejo e onde predomina uma ocupação pontuada por núcleos dispersos. As dinâmicas territoriais dos quatro municípios são diferenciadas, impulsionadas por diferentes actividades económicas. Alpiarça é o município com o carácter rural mais vincado; Azambuja tem maior influência da polarização de Lisboa e aí predominam as actividades industriais e logísticas. O Cartaxo tem a maior densidade populacional e concentração de edifícios, sendo marcado pela produção vinícola. Santarém destaca-se pela dimensão da cidade principal (onde se concentra cerca de 25% da população da Lezíria, bem como actividades de comércio, serviços e equipamentos públicos), mantendo-se, no entanto, o padrão de aglomerados dispersos na sua extensa área rural.

Município	Superfície (km ²)	População	Densidade Populacional	Número de Edifícios	Densidade de Edifícios
Almeirim	222	23.376	105,7	9358	42,15
Alpiarça	95	7.702	79,9	3473	36,56
Azambuja	263	21.814	84,5	9489	36,08
Benavente	521	29.019	56,6	9547	18,32
Cartaxo	158	24.462	155,0	10007	63,34
Chamusca	746	10.120	13,4	5804	7,78
Coruche	1 116	19.944	17,6	11790	10,56
Golegã	84	5.465	70,6	2773	33,01
Rio Maior	273	21.192	77,6	9829	36,00
Salvaterra de Magos	244	22.159	91,0	10713	43,91
Santarém	553	62.200	109,8	24325	43,99
Lezíria do Tejo	4275	247453	57,88	107108	25,05

Tabela 1 – Dados territoriais, populacionais e do edificado da sub-região Lezíria do Tejo

Fonte: Instituto Nacional de Estatística⁶

⁶ Censos de 2011. Superfície em Km² atualizada com as alterações introduzidas em 2013 na divisão administrativa.

A nível dos instrumentos de gestão territorial, todos os municípios dispõem de PDM, datados entre 1994 (Alpiarça) e 1998 (Cartaxo). Na área geográfica da Lezíria do Tejo, ainda nenhum município atingiu a segunda geração de Planos Diretores Municipais e na área do PROT-OVT apenas Torres Novas concluiu a revisão (CCDR-LVT, 2014).

Sobre esta área incide o Plano Regional de Ordenamento Territorial do Oeste e Vale do Tejo (PROT-OVT), também extensivo às NUTS III Oeste e Médio Tejo. O efeito do PRO-OVT nos Planos Diretores Municipais em vigor deu-se sobretudo ao nível da construção nova de habitação fora dos perímetros urbanos. A maioria dos municípios abrangidos por este Plano Regional admitia construção de habitações unifamiliares fora dos perímetros urbanos em terrenos com dimensão superior a determinada área mínima, geralmente 3.000m² ou 5.000m². O PROT-OVT elevou para quatro hectares a área mínima dos terrenos para construção nova de habitação em espaço rural para combater a ocupação dispersa, impondo a alteração por adaptação dos PDM em 2010.

Estas medidas vieram condicionar as construções novas e, por arrasto, os processos de legalização. Mesmo tendo sido construída em data anterior, por força da norma *tempus regit actum*⁷, atualmente não é possível legalizar habitações fora dos perímetros urbanos quando o terreno tenha área inferior a quatro hectares. As normas sobre os outros usos não sofreram alterações tão drásticas, devendo as demais condições estabelecidas pelo PROT-OVT ser integradas no âmbito da futura revisão dos Planos Diretores Municipais.

5.2. O “peso” dos processos de legalização em Alpiarça, Azambuja, Cartaxo e Santarém

Tendo por base a metodologia referida, este ponto analisa alguns números da atividade da gestão urbanística dos municípios em estudo, entre 2008 e 2012. A fig. 1 permite uma leitura comparada do número de processos de legalização e do número dos processos de operações urbanísticas novas, documentando, em simultâneo, as diferenças na dimensão da amostra e as oscilações ao longo dos anos. A fig. 2 representa a proporção que os processos de legalização têm no total de processos de operações urbanísticas, indicados sob a forma de percentagem por ano, no sentido de melhor ilustrar o “peso” das legalizações na atividade da gestão urbanística em cada um dos municípios.

O universo de processos de operações urbanísticas é muito superior no município de Santarém (em conformidade com a sua dimensão), seguido à distância pelo da Azambuja. Em geral, todos os municípios denotam uma queda na atividade de gestão urbanística nos últimos dois anos como reflexo da crise económico-financeira, sendo a descida mais acentuada na Azambuja, Cartaxo e Santarém.

⁷ A norma *tempus regit actum* é estabelecida pelo artigo 67.º do Regime Jurídico da Edificação e Urbanização e dita que os atos administrativo (neste caso a emissão da licença de construção para legalização) tem de estar em conformidade com as normas legais à data da sua prática.

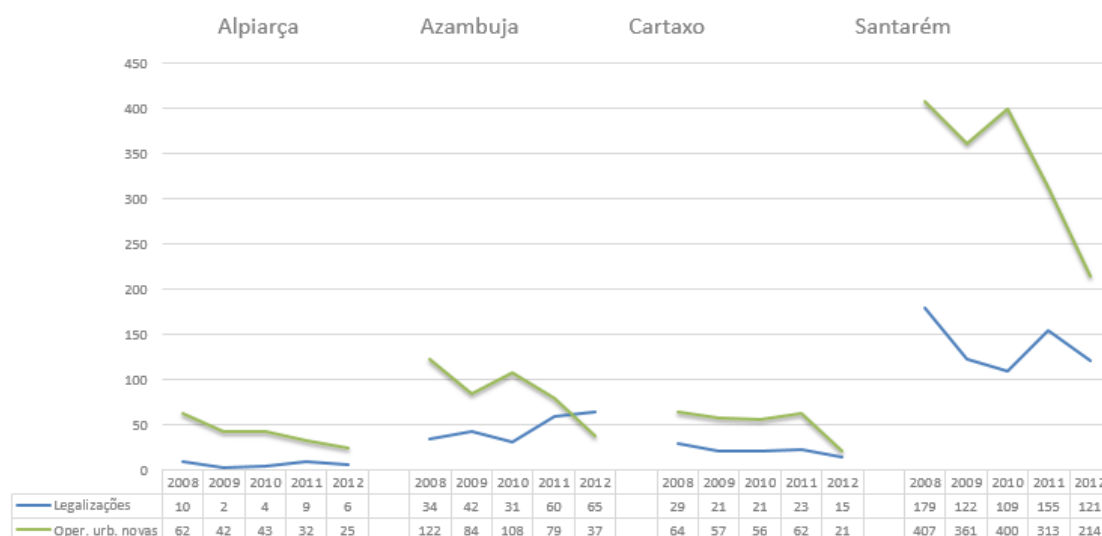


Fig. 1 – Número de processos de legalização e número de operações urbanísticas novas nos municípios de Alpiarça, Azambuja, Cartaxo e Santarém (2008-2012)

O número de processos de legalização manteve-se mais estável ao longo dos anos, embora a evolução mostre uma aproximação da linha de gráfico dos processos de legalização ao das operações urbanísticas novas. A ocorrência de operações urbanísticas novas é sempre superior às legalizações – à exceção do ano de 2012 na Azambuja, onde o crescimento das legalizações e a diminuição das de operações urbanísticas novas fez inverter esta relação (fig. 1).

Entre 2008 e 2010 constata-se uma tendência de homogeneidade de resultados (de 20 a 35%), nos municípios de Azambuja, Cartaxo e Santarém (fig. 2). Alpiarça apresenta uma incidência de processos de legalização inferior aos demais casos de estudo. Ainda assim, existe uma tendência generalizada do aumento da proporção de legalizações em todos os municípios nos últimos dois anos. O valor mais alto ocorre na Azambuja onde, em 2012, os processos de legalização correspondem a 64% do total de processos de operações urbanísticas.

A média de legalizações no período 2008-2012 é de 14% em Alpiarça, 37% na Azambuja, 31% no Cartaxo e 29% em Santarém. As diferenças da percentagem de legalizações entre os municípios não parecem relacionar-se exclusivamente com fatores de dimensão territorial, densidade populacional ou densidade de edifícios. O fator da densidade populacional parece ajustar-se ao caso de Alpiarça que, sendo o concelho de menor dimensão, com menos população e menos densidade, é também aquele onde os processos de legalização têm menos “peso” na gestão urbanística. No entanto, a interpretação direta dos dados não se revela compatível com os demais resultados - por exemplo, o Cartaxo é o município com maior densidade populacional (155,0 hab./Km²) mas a incidência de legalizações na Azambuja (densidade 84,5 hab./Km²) é superior. Também a densidade de edifícios não se revela

congruente, já que é aproximada em Alpiarça (36,56 edif/km²) e Azambuja (36,08 edif/km²) mas os níveis de incidência dos processos de legalização encontram-se em extremos opostos, com a média de 14% e 37%, respetivamente.

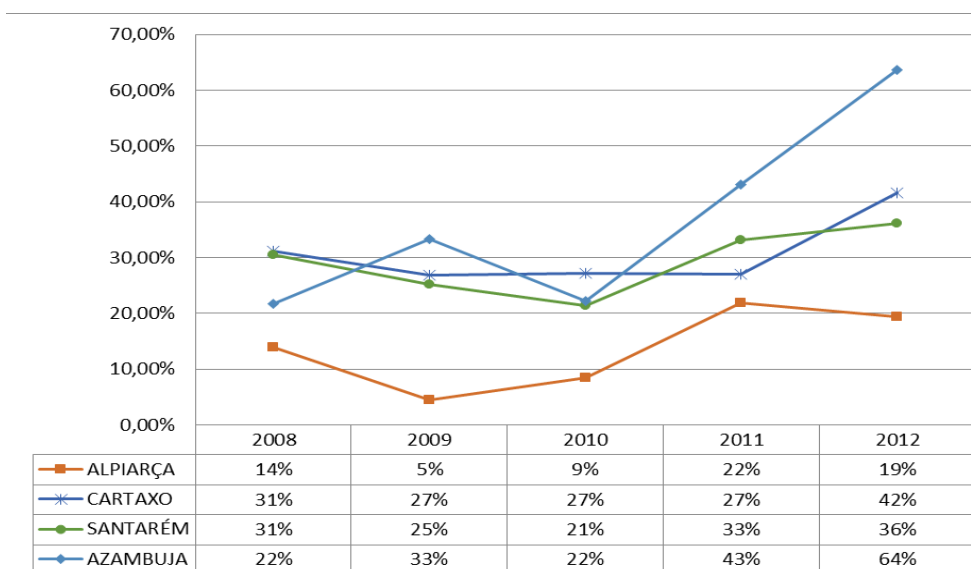


Fig. 2 – Evolução da percentagem de legalizações, por município

A estimativa transmitida em entrevista pelos chefes ou técnicos dos serviços de gestão urbanística dos demais municípios da Lezíria do Tejo também não se mostra compatível com esta possível interpretação. Os técnicos de Coruche (densidade populacional: 17,6 hab./Km²; densidade edifícios: 10,52 edif/km²) e Golegã (densidade populacional: 70,6 hab./Km²; densidade edifícios: 33,01 edif/km²) estimaram existir menos de 5% de processos de legalização. Salvaterra de Magos (densidade populacional 91,0 hab./Km²; densidade de edifícios: 43,91 edif/km²) indicou a estimativa de 2/3 de processos de legalização face ao total de processos de operações urbanísticas. Assim, outros fatores afiguram-se determinantes para explicar estes resultados.

6. Conclusões

A ocorrência dos processos de legalização é sintomática da dificuldade dos municípios em exercer a tutela da legalidade. A sua inclusão na gestão urbanística afeta o sistema de planeamento, essencialmente pela pressão induzida pelas obras ilegalizáveis na alteração aos instrumentos de planeamento e pela eventual flexibilização das normas urbanísticas imposta pelo peso da obra consumada nos processos de legalização.

Nos quatro municípios analisados, apurou-se que a média de processos de legalização no período 2008-2012 foi de 14% em Alpiarça, 37% na Azambuja, 31% no Cartaxo e 29% em Santarém. Em 2011 e 2012, verificou-se a tendência generalizada para o aumento da proporção dos processos de legalização face ao total de processos de operações urbanísticas nos quatro municípios (muito por conta da descida dos processos para edificação nova), oscilando a percentagens entre os 19% e 64%.

As diferenças da percentagem de legalizações entre os diferentes municípios não parecem relacionar-se exclusivamente com fatores de dimensão territorial, densidade populacional ou densidade de edifícios. Ainda não sendo possível concretizar nesta fase da investigação os demais fatores que contribuem para os diferentes níveis de ocorrência de processos de legalização, poderão antecipar-se alguns fatores de influência, nomeadamente: i) meios (escassos) afetos à fiscalização municipal, ii) orgânica municipal e relação entre dos serviços conexos ao sistema de planeamento (falta de articulação e coordenação), iii) incidência de condicionantes urbanísticas (interdição ou forte restrição à ocupação) e iv) viabilidade de aprovação do processo de legalização. Este último fator parece ter influência na ocorrência dos projetos de legalização por um motivo pragmático: os proprietários só fazem o investimento na submissão do processo quando têm expectativa na sua aprovação ou carecem da autorização de utilização. Todos estes tópicos serão alvo de aprofundamento em fases posteriores da investigação, em especial o da incidência de condicionantes urbanísticas, aspeto incontornável na análise específica das obras ilegalizáveis.

Referências:

- Calor, Inês (2013), Legalização – Dúvidas práticas face ao atual Regime da Edificação de Urbanização e Edificação, *Revista do Centro de Estudos de Direito do Ordenamento, do Urbanismo e do Ambiente*, Vol. 31, ano XVI, 1.13, pp. 29-47, disponível em http://www.fcsb.unl.pt/e-geo/sites/default/files/dl/artigos2013/125_cedoua_provas_InesCalor.pdf
- Câmara Municipal de Évora (1986), ‘A política de solos e habitação e o combate ao loteamento e construções ilegais’ in *Novas Jornadas sobre Loteamentos Ilegais*, Vila Nogueira de Azeitão, 7 e 8 de Outubro de 1983, Setúbal, Associação de Municípios.
- CCDR-LVT (2014), 3º Relatório de monitorização e avaliação do PROT-OVT, Abril 2014, disponível em <http://www.ccdr-lvt.pt/pt/3-relatorio-de-monitorizacao-e-avaliacao-do-prot-ovt/8200.htm> (acedido em 26.08.2014).
- Diário de Notícias, 23/02/2005, “Três mil casas ilegais nos parques”, disponível em http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content_id=610497 (acedido em 25.08.2014).
- Diário de Notícias, 22/06/2006, “Duzentas construções ilegais serão demolidas em Esposende”, disponível em http://www.dn.pt/inicio/interior.aspx?content_id=643695, (acedido em 25.08.2014).
- Dobry, George (1975), *Review of the Development Control System final report*.
- Departamento de Gestão Urbanística da C. M. de ODEMIRA (1989), ‘A construção Clandestina na freguesia de Vila Nova de Mil Fontes’ in *Encontros sobre construção clandestina IV*. Lisboa, Direcção-Geral do Ordenamento do Território, pp. 31.
- Dnoticias.pt, 13/06/2014, “PTP critica Câmara de Machico por multar ‘pequenas’ construções ilegais”, <http://www.dnoticias.pt/node/453448> (acedido em 25.08.2014)
- Gaspar, Jorge (1989), ‘Aspetos da Urbanização Ilegal nos países mediterrâneos da O.C.D.E.’ in *Clandestinos em Portugal*, Lisboa, Leitura, Livros Horizonte.
- Matos, Fátima Loureiro de (1990), *A construção clandestina em Vila Nova de Gaia: o caso dos bairros do Picão e da Madalena Nascente*, Porto, Universidade do Porto, pp. 149-280.
- McKay, Setephan (2003), ‘Sheriffs and outlaws: in pursuit of effective enforcement’, *Town Planning Review*, vol. 74, no. 4, pp. 423–445.
- Mckay, Setephan; Ellis, Geraint (2005), ‘Reparation or retribution: an investigation into regulatory compliance planning’, *Environment Planning* 37 (7), 7, p.1249-1262.
- Monteiro, Cláudio (2010), ‘A fiscalização das operações urbanísticas’, in *Estudos em Homenagem ao Professor Doutor José Manuel Sérvulo Correia*, vol. IV, pp. 419-443, Lisboa, Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa.
- Prior, Alan (2000), Problems in the Theory and Practice of Planning Enforcement, *Planning Theory and Practice*, Vol. 1, No. 1, pp. 53-69.
- Público e Lusa, 12/03/2014, “Governo promete demolir 835 construções ilegais na costa este ano” disponível em <http://www.publico.pt/local/noticia/governo-promete-demolir-mais-de-800-casas-ilegais-na-orla-costeira-1628022> (acedido em 25.08.2014).
- Raposo, Isabel (coord.); Jorge, Sílvia; Martins, Alexandra (2010), ‘Reconversão de territórios de génese ilegal’ in *Actas do Workshop I*, Gestual, Ciaud, Fautl, Lisboa, disponível em www.gestual.fa.utl.pt.
- Rodrigues, Alexandra (2012), *Legalizar, ou o procedimento administrativo de fazer de conta que se faz de novo*. (Diss. Mestrado) Porto, Universidade Lusíada do Porto.
- Rolo, Helena (2006), *Atualidade do fenómeno clandestino: práticas de reconversão em AUGI na GAML*. (Diss. Mestrado) Barcelona, Universidade de Barcelona Formacion Continuada Les Heures – Fundacion Bosh i Gimpera (dactilografado) (editado em cd pela UTL).