



Considerações sobre a Proposta de Revisão da Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo

A Quercus – Associação Nacional de Conservação da Natureza, vem por este meio manifestar a sua posição sobre a Proposta de revisão da Legislação em apreço – Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e de Urbanismo (LBOTU).

INTRODUÇÃO

É tarefa fundamental do Estado¹, desde o poder central até às pessoas colectivas em que se desdobra, a promoção do bem-estar e qualidade de vida com a efectivação do direito ambiental e a prossecução de um ambiente de vida humano, ecologicamente equilibrado². Estes valores, expostos pela Lei Fundamental, concretizam-se pela modernização de estruturas económicas e sociais, com defesa da natureza e do ambiente através da preservação dos recursos naturais, pelo que se torna premente um correcto ordenamento do território.

O propósito do ordenamento do território e do urbanismo é a base estrutural que permite delimitar zonas urbanas, industriais, agrícolas, florestais e naturais, viabilizando a gestão adequada da ocupação, uso e conservação dos solos.

Aliado a este ordenamento do território, o urbanismo consubstancia a preocupação do planeamento e avaliação das cidades, o que se traduz num mecanismo fulcral para a

¹ Art. 9.º CRP, alíneas d), e) e g).

² Art. 66.º nº1 CRP.

harmonização do crescimento sustentável da *urbe* de forma a minimizar os efeitos ambientais e tornar eficiente a actividade que nela coexistem.

Nesta senda, é estrutural a promoção de políticas de facto, que concretizem os princípios juridicamente consagrados. Mas mais do que a conservação dos recursos existentes, é pensar numa perspectiva de futuro, com disposições atinentes à expansão demográfica e consequências que daí advenham. Ou seja, acolher não só medidas de correcção dos desequilíbrios do espaço nacional, mas também prever onde estes terão lugar, de modo a impedir danos irreversíveis como são a generalidade dos danos ambientais.

I – NA GENERALIDADE

A propósito da análise da LBOTU é de sublinhar o facto de uma lei de bases ter como propósito consagrar as bases gerais do regime jurídico³, com determinação da estrutura que depois será desenvolvida por outros diplomas. O facto de a lei de bases determinar os princípios vectores sobre o ordenamento do território e o urbanismo, faz acrescer a importância do seu conteúdo ao enunciar as opções respeitantes a determinada matéria e constituem a base de diplomas vindouros.

Não obstante esta vertente orientadora, não deve a LBOTU tratar apenas de princípios enunciadores ou programáticos, mas antes assegurar uma efectiva e verdadeira delimitação das opções a tomar relativamente às medidas que no futuro serão tomadas à luz deste diploma.

O Ordenamento do Território não é apenas uma técnica de apoio à administração do território, é antes uma prática fundada num conjunto de valores que devem fazer parte do projecto do País, e a sua Lei de Bases deve permitir e espelhar isso mesmo.

Concordamos que é notória a necessidade de reavaliação do quadro legal relativo ao ordenamento do território assim como urge a actualização da Lei de Solos, parecendo-nos pertinente a integração das matérias respeitantes ao solo e políticas públicas do solo,

³ Segundo o pensamento de Gomes Canotilho, *Direito Constitucional e Direito da Constituição*, 7ª edição p.752.

uma vez que promove a coesão jurídica, no sentido de evitar matérias dispersas em diplomas avulsos.

Reconhecemos, ainda, que as dinâmicas territoriais se alteraram e que se verificam novos desafios que a legislação em vigor se mostra incapaz de resolver. Identificam-se dificuldades ao nível da articulação dos diferentes instrumentos de gestão territorial, assim como há dificuldades na compatibilização entre planos e necessidade de limitar as práticas de gestão territorial. Factos estes que foram evidenciados pela crise económico-financeira e pelo rebentar da bolha imobiliária. É por isso necessária uma revisão que permita uma Lei mais actual e robusta, que consiga fazer face aos obstáculos presentes e futuros.

Não nos parece, todavia, que a Proposta Legislativa em apreço cumpra tais desideratos pelas razões que adiante serão analisadas.

II – NA ESPECIALIDADE

É facto reconhecido que o processo de planeamento, para além de ser um processo contínuo, requer um diagnóstico do panorama actual. Assim sendo, questionamos se foi feita a devida avaliação do Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) de 2006, para mais tendo em conta que na Proposta de Revisão legislativa em análise é sugerida a alteração do Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) para Programa Nacional da Política de Ordenamento e Desenvolvimento do Território (PNPODT). Também no caso dos Planos Regionais de Ordenamento do Território, é sugerida a sua alteração para Programas sem no entanto ter sido realizada qualquer avaliação da sua aplicação. Reiteramos a ideia de que tanto o diagnóstico como a avaliação da execução se mostram fundamentais na consistência de qualquer política de ordenamento do território e respectiva consecução.

Consideramos inaceitável a ausência de referências aos regimes jurídicos da Reserva Ecológica e da Reserva Agrícola Nacionais. Segundo as últimas alterações ao regime jurídico daquela, introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 239/2012, de 2 de Novembro, os objectivos da referida alteração visaram colmatar a falta de articulação da REN com

outros regimes jurídicos e, em particular, com os regimes jurídicos existentes na área do ordenamento do território. Não se entende, pois, face à omissão verificada na Proposta em análise, de que forma os sobreditos regimes jurídicos se articularão com os restantes instrumentos de gestão do território e, em geral, com a política de ordenamento do território. Esta seria a oportunidade ideal para colmatar as lacunas identificadas mas, aparentemente, o legislador optou por não o fazer.

No que diz respeito ao regime jurídico do solo, consideramos que a Lei de Bases deve adoptar um princípio geral de organização das actividades que têm o solo como suporte tendo em vista o desenvolvimento eficiente mas sempre ambientalmente sustentado dessas mesmas actividades no quadro económico português, ou seja, a actividade florestal deverá estar sujeita a um regime imperativo, tendo em consideração a escala necessária para o desenvolvimento eficaz da mesma e a eliminação de externalidades, como é o caso dos incêndios florestais; no caso da actividade agrícola, esta deve estar sujeita a um regime facultativo, permitindo-lhe o acesso de terceiros interessados nos solos que os proprietários optem por não explorar, evitando que um recurso finito como o solo seja desperdiçado e não produza qualquer riqueza; e a actividade urbanística deverá estar sujeita a um regime excepcional, só sendo admitido o direito a edificar quando for efectivamente provada a sua necessidade e viabilidade, garantindo-se a cobertura dos custos públicos na infra-estruturação e a redistribuição de mais valias que decorram da alteração de classificação dos solos. Ainda em relação a este último ponto acrescentamos que se deve privilegiar a revitalização/ reconstrução dos fogos existentes ao invés da construção – desde logo, porque se verifica um manifesto excesso de fogos tendo em conta a nossa população. Para além disso, uma lei demasiado permissiva nesta matéria permite que se acentue a concentração das populações nas metrópoles e respectivas periferias em detrimento das zonas rurais e o conseqüente desajustamento entre os ritmos de crescimento das áreas urbanas, sobretudo no litoral e o restante território nacional.

A limitação de solo urbanizável ao estritamente necessário para satisfazer as necessidades reais implica a intervenção e regulação da Administração central e não apenas dos Municípios, que se têm revelado – por acção ou omissão – impotentes para sustentar “o aumento excessivo e irracional dos perímetros urbanos”. Esta matéria vem prevista no art. 12.º da proposta de revisão da Lei de Bases de uma forma que nos parece claramente insuficiente.

É preciso não deixar de ter em consideração os critérios de repartição dos benefícios e dos encargos decorrentes da actividade urbanística, numa óptica que respeite o princípio da igualdade na sua vertente material e a lógica própria da utilização óptima dos recursos disponíveis de uma forma que o art. 10.º da proposta de revisão da Lei de Bases também não prevê de forma suficientemente clara.

Outro problema que se verifica, e que não se vislumbra que esta revisão venha solucionar, tendo em conta o disposto no artigo 22.º da proposta apresentada, relaciona-se com a dependência das autarquias locais relativamente às receitas provenientes da actividade urbanística e que origina uma propensão à maximização desregrada de carga urbanística de baixa qualidade a nível concelhio, como bastamente verificado.

Acresce que,

- O art. 16.º, sob a epígrafe *Direitos e deveres dos proprietários do solo urbano*, não enuncia de modo expresso o respeito pela sustentabilidade ambiental, com a prossecução da hipótese menos lesiva para o ambiente, sendo que este é um dever fulcral a ser cumprido. Consagra, ao invés, um direito de edificação tendencialmente irrestrito, o que nos parece inaceitável. Também o art. 5º *in fine* deveria prever que o respeito pelos direitos pré-existentes seria atendível, desde que juridicamente consolidados.

- O art. 30º al. d) deveria ser mais restritivo no que concerne à admissibilidade de afectação de solos com aptidão natural ou agrícola a outras utilizações.

- O art. 37.º deveria prever que as expropriações por utilidade pública se possam efectuar como prevenção/antecipação de catástrofes naturais iminentes, nomeadamente as que decorrem das alterações climáticas (subida do nível do mar, cheias, secas), em articulação com os princípios gerais da prevenção e precaução consignados no art. 3º da Proposta de Lei em apreço.

- No art. 45.º, quanto ao âmbito intermunicipal do planeamento, pode haver de facto necessidade de articulação de programas e coordenação de estratégias que excedam os limites de cada município. No entanto, há que concretizar melhor este desiderato, de modo a consagrar uma maior proximidade com a realidade territorial e ambiental, assim como uma maior eficiência em termos de organização dos recursos, para atender às características próprias de cada região.

- No que toca ao art. 47.º nº1, relativamente à obrigatoriedade de fundamentação das diferentes opções tomadas, consideramos insuficiente a menção, sem qualquer concretização dos critérios a constar da fundamentação, ainda que a título exemplificativo. Entre estes, é mister enunciar expressamente a obrigatoriedade do respeito pelo ambiente, reforçando a necessidade de serem tomadas decisões em matéria de planeamento territorial que acautelem o menor dano ambiental.

No que diz respeito à hierarquia entre os instrumentos de gestão do território verifica-se, atento o disposto no mesmo art. 47.º, uma omissão relativamente à relação entre os programas e os planos territoriais. Na verdade, o referido artigo apenas menciona que deve haver uma ponderação sobre as opções constantes de planos ou programas pré-existentes. A sua redacção não só não é clara (em particular, o nº 2) como deixa uma grande margem de dúvida, não se mostrando por isso adequada. Se a redacção deste artigo se mantivesse, o princípio da coordenação de intervenções apresentar-se-ia logo à partida limitado, deste forma coarctando a transversalidade do Ordenamento do Território face a outras políticas públicas e inviabilizando a compatibilização de actuações sobre o território e a adequada ponderação e boa gestão de conflitos de interesses, sejam ele públicos ou privados.

- Quanto ao art. 57.º, nenhuma das orientações de execução dos programas e planos territoriais aí elencadas inclui a ponderação da respectiva sustentabilidade ambiental e urbanística, a par da sustentabilidade meramente económico-financeira.

- A dispensa de controlo prévio nas operações urbanísticas, admitida no art. 59.º nº2, bem como a regularização de operações urbanísticas realizadas sem o controlo prévio a que estavam sujeitas, afigura-se-nos de redacção ambígua e permissiva, carecendo de densificação em legislação posterior, em particular o disposto no art. 60.º nº3, que prevê a dispensa do cumprimento de requisitos de legalidade relativos á construção, com a única ressalva de requisitos de segurança de pessoas e bens e a saúde pública.

Por último, consideramos inaceitável o disposto no art. 80º, segundo o qual "Os planos especiais de ordenamento do território só vinculam os particulares a partir do momento em que o seu conteúdo seja integralmente vertido, nas condições e termos estabelecidos na lei, no plano diretor municipal ou plano intermunicipal que o substitua.", dado o *vazio legal* criado se e enquanto o não sejam.

CONCLUSÃO

A proposta de alterações da LBOTU tem pouca expressão na estrutura da actual realidade do planeamento, uma vez que continuam em vigor os mesmos programas anteriores – *Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território, Planos Especiais de Ordenamento do Território e Planos Regionais de Ordenamento do Território* - não se verificando um sério incentivo à reformulação estrutural dos programas, mas apenas referência à sua vigência até à revisão.

Como tal, deveria existir uma maior preocupação com:

- As disposições atinentes à classificação e ordenamento em função da biodiversidade e valores ecológicos de modo a valorizar o património natural (em toda a Proposta de Lei não há uma única menção a ecologia, e é dada excessiva primazia a critérios e valores meramente economicistas).
- Referência ao controlo ambiental prévio para que os princípios sejam efectivamente cumpridos, e evitar atropelos sucessivos ao longo de décadas, como verificado.
- Reforço do controlo e punição do incumprimento das normas urbanísticas, regras que deveriam ser densificadas também nesta sede, já que a realidade nos demonstra que os instrumentos actualmente em vigor não são suficientes para impor a sua correcta aplicação, tanto por parte das entidades públicas como privadas.
- Reforço dos direitos de informação e participação dos cidadãos (a al. g)- do nº 2 do art. 3º deveria prever a “participação dos cidadãos reforçando o acesso à informação e a intervenção“ (...) ao invés do mero “acesso à intervenção“.
- Consagração expressa das garantias dos particulares, constante do art. 13.º da Lei n.º 48/98 de 11 de Agosto que, na Proposta em apreço esperaríamos ver reforçadas e, ao invés, são omitidas.
- A Resolução de Conselho de Ministros n.º 24/2010, que estabelece a estratégia nacional de adaptação às alterações climáticas, refere que “é em sede de ordenamento do território que muitas das decisões com impacto na capacidade de adaptação do território e da sociedade aos efeitos das alterações climáticas podem ser tomadas, maximizando a sua eficácia”, o que não tem qualquer menção ou consagração na Proposta de Lei em apreço.

Lisboa, 15 de Maio de 2013

Presidente da Direcção Nacional da Quercus

