Bloco de Esquerda

*Grupo Parlamentar*

# Projecto de Lei nº 803X

## PROTEGE E VALORIZA A RESERVA AGRÍCOLA NACIONAL

### Exposição de motivos

A importância de salvaguardar os solos, em particular os que têm aptidão agrícola, é reconhecida desde há muito na legislação internacional, comunitária e nacional. Este é um recurso natural insubstituível, não renovável (em virtude das taxas de formação e regeneração serem extremamente lentas) e vital, desempenhando diversas funções económicas, sociais, culturais e ecológicas, das quais se destaca a produção alimentar.

Estas funções encontram-se significativamente ameaçadas por processos de degradação. Refere a Comissão Europeia, na sua comunicação de 22 de Setembro de 2006, intitulada «Estratégia temática de protecção do solo», que entre as consequências desta degradação "*podem mencionar-se a diminuição da fertilidade do solo, do carbono e da biodiversidade, uma menor capacidade de retenção da água, a interrupção do ciclo gasoso e do ciclo dos nutrientes e uma degradação reduzida dos contaminantes. Por estes motivos, a degradação do solo tem um impacto directo na qualidade da água e do ar, na biodiversidade e nas alterações climáticas. Além disso, pode prejudicar a saúde das populações e ameaçar a segurança dos alimentos para consumo humano e animal*".

As causas da degradação do solo agrícola são várias, encontrando-se entre estas a grande pressão para o uso das terras para fins urbanísticos, imobiliários e turísticos. Existe, portanto, uma necessidade premente de planear devidamente a afectação dos solos aos diferentes usos através do ordenamento do território.

A legislação portuguesa considera já desde 1975 o solo agrícola como um "*património nacional precioso, escasso e indispensável à sustentabilidade dos nossos ecossistemas, independência económica do país e salvaguarda do planeta"*. Este foi um dos factores que levou à criação da Reserva Agrícola Nacional (RAN) em 1982, abrangendo as escassas manchas de solos do país que se apresentam com elevada fertilidade e valor ecológico.

O reconhecimento da importância do solo agrícola ficou expresso no preâmbulo do Decreto-lei n.º 451/82, de 16 de Novembro, que o qualifica como "*um recurso de fundamental importância para a sobrevivência e o bem-estar das populações e para a independência económica do País, particularmente por ser o suporte da produção vegetal, em especial para a destinada à alimentação".* Este refere também que as áreas de maior aptidão agrícola são "*elementos fundamentais no equilíbrio ecológico das paisagens, não só devido à função que desempenham na drenagem das diferentes bacias hidrográficas, como também na diferenciação e caracterização do zonamento do espaço agrícola*". Bem patentes estão também as ameaças da ocupação irracional destas áreas "*que no País totalizam apenas cerca de 12% da superfície total*". Esta ameaça de ocupação irracional, "*para além de destruir e degradar a sua vocação natural, ocasiona problemas de segurança, salubridade e manutenção de difícil solução e custos elevados*". Tudo isto levou à criação da Reserva Agrícola Nacional, através do Decreto-Lei n.º 451/82, de 16 de Novembro. Este visava "*consagrar através deste conceito a importância do solo agrícola como valor de património que a todos interessa e é pertença da comunidade ao longo das gerações*".

A revisão deste diploma, através do Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho, mantém no essencial as preocupações que estiveram na origem da criação da Reserva Agrícola Nacional. Esta revisão foca a necessidade de defender "*de uma forma eficaz as áreas que, por serem constituídas por solos de maiores potencialidades agrícolas, ou por terem sido objecto de importantes investimentos destinados a aumentar a capacidade produtiva dos mesmos, se mostrem mais vocacionados para uma agricultura moderna e racional*". No preâmbulo deste diploma reconhece-se ainda que estas áreas têm sido

objecto ao longo de tempo de agressões várias, "*designadamente de natureza urbanística*".

Apesar das dificuldades de aplicação do regime da Reserva Agrícola Nacional, nomeadamente quanto à correcta delimitação dos solos e à sua afectação a usos agrícolas, este instrumento contribuiu decisivamente para salvaguardar alguns dos melhores solos agrícolas da urbanização desordenada e da construção dispersa que se foi verificando no País nas últimas décadas. No entanto, mais do que actuar como um instrumento preventivo, ele foi e deverá continuar a ser estruturante no ordenamento do território e na protecção do ambiente e dos recursos naturais.

As áreas pertencentes à Reserva Agrícola Nacional têm sido, ao longo dos anos, alvo de várias tensões associadas aos usos do solo. O baixo valor monetário destas áreas torna-as apetecíveis para os interesses urbanísticos e imobiliários. Estes sectores procuram elevadas rentabilidades, em especial as especulativas, existindo pressões para que as zonas abrangidas pela RAN sejam desafectadas do uso agrícola e atribuídas a outros usos. Os regimes em vigor nos últimos 30 anos instituíam, essencialmente, dois mecanismos travão sobre estes interesses. Por um lado, a delimitação da RAN era competência da administração central, impondo bloqueios às pressões destes interesses junto do poder local. Por outro, a possibilidade de afectar áreas de RAN a utilizações não agrícolas era muito restrita e para usos fundamentalmente associados à actividade agrícola, assumindo claramente um carácter de excepção.

É certo que foram existindo meios de contornar estes mecanismos travão, com a cumplicidade de autarquias, das comissões regionais de reserva agrícola e dos próprios Governos. Registe-se que as alterações introduzidas pelo Decreto-Lei n.º 274/92, de 12 de Dezembro, incluem a possibilidade dos campos de golfe ocuparem áreas de RAN. Note-se a constante invocação de um amplo e indefinido conceito de "*relevante interesse geral*", por parte das autarquias e com o aval final do Governo, para permitir ocupações não agrícolas nestas áreas.

O actual Governo vai, no entanto, muito mais longe. Com a aprovação do Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de Março, estes mecanismos travão foram substancialmente alterados, tornando regra o que era antes excepção: a desafectação de áreas de RAN e a ocupação dos melhores solos agrícolas por outros usos torna-se fácil, simples e legítima.

Esta legitimidade tornada lei significa também que a afectação dos solos agrícolas a usos inapropriados passa a ser pouco visível em termos públicos, o que reduz a capacidade de denúncia e intervenção cidadã e das organizações da sociedade civil perante os atentados ambientais.

O novo regime transfere para a competência das autarquias a delimitação da RAN no âmbito da elaboração, alteração ou revisão de plano municipal de ordenamento do território. Os interesses urbanísticos e imobiliários que são fonte de aliciamento de autarcas e técnicos municipais para que agilizem a aprovação de projectos em áreas classificadas, neste caso da RAN, têm agora a vida facilitada. Trata-se de legitimar a subjugação do interesse público e dos bens comuns à vantagem dos interesses privados e do enriquecimento rápido de alguns promotores. Afirma-se também a necessidade de produção de recursos municipais dependentes da construção. Aquilo que tem sido o fermento da corrupção e da ilicitude que vai contaminando a vida democrática das autarquias, e já deu origem a alguns casos públicos sob investigação criminal, ganha com este regime uma nova legitimidade.

Esta situação é ainda mais grave num momento em que os planos directores municipais (PDM) se encontram em revisão. Possibilita-se, assim, a expansão das áreas urbanas e da construção às zonas actuais de RAN ou às zonas que nunca foram mas deveriam ser classificadas como RAN. Aliás, o novo regime da RAN é explícito a este respeito. Estabelece que "*não integram a RAN as terras ou solos que integrem o perímetro urbano identificado em plano municipal de ordenamento do território como solo urbanizado"* e os *"solos cuja urbanização seja possível programar*".Afirma ainda que na "*elaboração da proposta de delimitação da RAN deve ser ponderada a necessidade de exclusão de áreas com edificações legalmente licenciadas ou*

*autorizadas, bem como das destinadas à satisfação das carências existentes em termos de habitação, actividades económicas, equipamentos e de infra-estruturas*".

Quando os PDM deixaram de precisar de ser ratificados pelo Governo, rompeu-se com um sistema de equilíbrios e salvaguardas. As maiorias que conjunturalmente se constituem no governo das autarquias passaram a dispor de um salvo-conduto para a alteração da classificação de solos que na realidade permite os maiores abusos urbanísticos e ambientais ao nível do planeamento do território e do uso dos solos. Os solos agrícolas são particularmente prejudicados numa altura de desvalorização da produção agrícola e de perda de valor para a actividade.

Igualmente errado é subtrair da RAN o "*solo afecto a estrutura ecológica necessária ao equilíbrio do sistema urbano*", como declara a Associação Portuguesa de Arquitectos Paisagistas. Dentro da perspectiva das cidades sustentáveis, faz todo o sentido ter dentro dos perímetros urbanos espaços de vocação agrícola, atendendo às várias funções que a agricultura urbana pode desempenhar, desde as produtivas às recreativas, das pedagógicas às de regulação ambiental e desenho da paisagem.

O novo regime torna também mais fácil a possibilidade de afectar áreas de RAN a utilizações não agrícolas, alargando as actividades económicas, equipamentos, infra-estruturas e funções residenciais que aí se podem implantar. Ao mesmo tempo simplifica todos os procedimentos necessários a essa implantação. Estas são ocupações na sua larga maioria irreversíveis e desqualificantes do processo de ordenamento do território.

A publicação de uma portaria onde se definirão os limites e as condições a observar para a viabilização dessas ocupações irá dar grande parte dos argumentos para facilitar a sua concretização. Para além disso, as entidades regionais da RAN deixam de dar autorização para as ocupações "*não condicionadas pela lei geral*". Também os prazos para a existência de deferimento tácito são significativamente reduzidos - de 90 para 25 dias. Este novo prazo é manifestamente insuficiente, tendo em conta o estado lastimável em que as políticas deste Governo têm deixado a administração pública, sem meios técnicos e financeiros para funcionar convenientemente.

Também preocupante é a consideração da actividade florestal e da respectiva fileira como integrantes da actividade agrícola, podendo ser desenvolvidas nas áreas de RAN. De facto, o "*carácter não destrutivo, nem irreversível do uso florestal dos solos*" nem sempre se verifica, em especial se estivermos perante florestações com espécies exóticas de rápido crescimento ou práticas silvícolas intensivas.

É certo que o novo regime da RAN apresenta actualizações importantes e pertinentes a um diploma com já 20 anos. Por exemplo, consagra a nova metodologia de classificação dos solos recomendada pela Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação (FAO/WRB). No entanto, efectua alterações profundas aos princípios e motivações que estiveram na origem da criação da RAN, pervertendo os próprios objectivos subjacentes a esta restrição de utilidade pública. O actual regime da RAN coloca em causa o correcto ordenamento do território e a salvaguarda de um património colectivo que deve ser legado para as gerações futuras.

A necessidade de rever o regime da RAN em vigor nas últimas décadas é reconhecida por todos como fundamental, de forma a corrigir as insuficiências demonstradas e a torná-lo um instrumento mais robusto na prossecução dos seus objectivos. Este processo deve ser realizado de forma alargada, com a participação e contributos da sociedade civil.

A protecção e revalorização do dos solos precisam de ser encaradas a uma nova luz. A distinção entre Reserva Agrícola e Reserva Ecológica, sob a qual a classificação do território vem sendo feita, atribui aos solos selvagens, florestais e agrícolas funções desconexas entre si e ancoradas numa ideia de utilidade de sentido único. Para haver agricultura é preciso que haja agricultores e meios de condução da sua actividade. Mas independentemente de a actividade ser conjunturalmente compensadora e atractiva é preciso ter a noção de que um terreno que, em última instância é abandonado e muda de natureza de uso, não deixa de desempenhar um papel relevante do ponto de vista ecológico. Desenvolver uma estratégia de defesa dos solos de elevado valor ecológico pode ser o caminho a percorrer.

É justamente com o objectivo de traçar um rumo estratégico para esta orientação que o Bloco de Esquerda propõe a criação de uma Comissão Técnica, incluindo representantes de diferentes entidades públicas, de organizações de ambiente e de agricultores.

O Bloco de Esquerda propõe a revogação do Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de Março, repristinando o Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho, até estar concluído um processo colectivo e participado de revisão do regime jurídico da RAN. Uma das competências desta Comissão é precisamente promover a participação e consulta pública da proposta legislativa de revisão da RAN, abrindo o debate à sociedade.

Para o Bloco de Esquerda a revisão do regime da RAN deve visar uma efectiva protecção e valorização deste património comum e o seu legado às gerações futuras. Devem adoptar-se também mecanismos travão que tornem absolutamente excepcionais as utilizações não agrícolas destas áreas. É por isso que propomos que sejam os membros do Governo responsáveis pelas áreas da agricultura, do desenvolvimento rural e do ambiente a ter a competência máxima pela delimitação da RAN, contando naturalmente com a participação dos municípios e cidadãos neste processo. Propomos ainda uma definição clara dos casos em que se aplica o relevante interesse geral para permitir usos não agrícolas nas áreas de RAN.

*Assim, nos termos constitucionais e regimentais aplicáveis, as Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda apresentam o seguinte projecto de lei:*

Artigo 1.º

Objectivo

O presente diploma defende e valoriza a Reserva Agrícola Nacional (RAN), com o objectivo de proteger os solos de elevado valor ecológico e promover a sua utilização de forma duradoura, garantir a sua preservação e perenidade ao longo das gerações e o pleno desempenho das suas funções económicas, sociais, culturais e ecológicas.

Artigo 2.º

Comissão técnica para a revisão do regime da RAN

1 – É criada, no âmbito dos ministérios com a tutela da agricultura e do ambiente, a Comissão técnica para a revisão do regime jurídico da RAN.

2 – A Comissão Técnica é um órgão consultivo, tendo por objectivo de estudar e propor um novo regime jurídico da RAN.

3 – O novo regime jurídico da RAN a propor pela Comissão deve:

a) Defender e proteger o recurso solo e as áreas com maior aptidão agrícola e garantir a sua afectação às actividades agrícolas, prevendo apenas outros usos que não destruam o seu fundo de fertilidade, como a silvicultura com espécies autóctones ou tradicionais;

b) Contribuir para o desenvolvimento sustentável da agricultura e de práticas agrícolas respeitadoras do ambiente e dos recursos naturais;

c) Contribuir para a preservação dos recursos naturais e das funções ecológicas do solo e para o equilíbrio e estabilidade das paisagens;

d) Assegurar que a actual geração respeite os valores a preservar, permitindo uma diversidade e uma sustentabilidade de recursos às gerações seguintes pelo menos análogos aos herdados das gerações anteriores;

e) Contribuir para a conectividade e a coerência ecológica da Rede Fundamental de Conservação da Natureza;

f) Contribuir para a conectividade e a coerência da estrutura ecológica necessária ao equilíbrio dos sistemas urbanos;

g) Adoptar medidas cautelares para reduzir os riscos de erosão, de diminuição do teor em matéria orgânica, de compactação, de salinização, de contaminação, de

empobrecimento da biodiversidade, de inundações, de desabamentos de terra e de impermeabilização do recurso solo;

h) Estabelecer critérios e metodologias para a classificação das terras e dos solos como RAN, assentes em parâmetros técnicos completos, actuais e dinâmicos, assegurando a cobertura do território nacional;

i) Atribuir a competência máxima pela delimitação da RAN aos membros do Governo responsáveis pelas áreas da agricultura, do desenvolvimento rural e do ambiente;

j) Incluir disposições com vista a assegurar que os municípios e os cidadãos participem publicamente na sua elaboração;

l) Assegurar que a delimitação da RAN seja realizada em escala compatível com a elaboração dos planos municipais de ordenamento do território;

m) Permitir usos não agrícolas em áreas de RAN apenas em situações absolutamente excepcionais, com a total ausência de alternativas e sob a atribuição de relevante interesse geral;

n) Definir em detalhe o conceito de relevante interesse geral e quais os casos específicos que podem ser abrangidos pelo mesmo e as condições de recurso a este mecanismo;

o) Assegurar a gestão ordenada da RAN, nomeadamente através da definição da composição, competências e funcionamento das entidades nacionais e regionais da RAN.

3 – A Comissão cessa as suas funções logo que implementado o processo de revisão do regime da RAN, o qual deve estar concluído até ao final de 2010.

Artigo 3.º

Funcionamento e composição

1 - Compete ao Governo regulamentar o funcionamento e composição da Comissão, a qual deve integrar, designadamente:

a) O director-geral de Agricultura e Desenvolvimento Rural;

b) Um representante do membro do Governo responsável pela área da agricultura e do desenvolvimento rural;

c) Um representante do membro do Governo responsável pela área do ambiente e do ordenamento do território;

d) Um representante do membro do Governo responsável pela área das obras públicas;

e) Um representante do membro do Governo responsável pela área da economia;

f) Um representante do membro do Governo responsável pela administração local;

g) Um representante da Associação Nacional dos Municípios Portugueses (ANMP);

h) Um representante do Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS);

i) Dois representantes de Organizações Não Governamentais de Ambiente (ONGA) de âmbito nacional;

j) Dois representantes de Organizações Profissionais dos Agricultores de âmbito nacional.

2 – A Comissão pode consultar ou pedir colaboração a quaisquer entidades, organizações e peritos que julgue competentes nas actividades específicas a desenvolver.

Artigo 4.º

Competências

Compete à Comissão:

a) Elaborar o seu regulamento interno;

b) Divulgar os dados relevantes junto das entidades públicas competentes, das organizações da sociedade civil e do público em geral;

c) Estudar e elaborar uma proposta de revisão do regime da RAN, de acordo com os objectivos estabelecidos no presente diploma;

d) Promover a participação e consulta pública da proposta de revisão do regime da RAN.

Artigo 5.º

Norma revogatória

É revogado o Decreto-Lei n.º 73/2009, de 31 de Março, sendo repristinado o Decreto-lei n.º 196/89, de 14 de Junho, com as alterações que lhe foram introduzidas pelo Decreto-lei n.º 274/92, de 12 de Dezembro e pelo Decreto-lei n.º 278/95, de 25 de Outubro.

Artigo 6.º

Regulamentação

O Governo regulamenta o presente diploma no prazo de 90 dias.

Artigo 7.º

Entrada em vigor

O presente diploma entra em vigor no dia seguinte ao da publicação da sua regulamentação.

Assembleia da República, 2 de Junho de 2009

As Deputadas e os Deputados do Bloco de Esquerda,