

PARECER

Proposta de Lei n.º 183/XII

Proposta de Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo

Após 15 anos de vigência da primeira Lei de Ordenamento do Território e de Urbanismo em Portugal (Lei 48/98), este seria o momento apropriado para um balanço da sua eficácia, aferindo os aspectos a corrigir, actualizar ou reestruturar. Justificar-se-ia pois que a preparação desta proposta de lei tivesse sido precedida pela elaboração, pela Direcção-Geral do Território, de um Relatório sobre o Estado do Ordenamento do Território Nacional, o que teria permitido um conhecimento rigoroso, evolutivo e sistemático do país no que se refere às dinâmicas territoriais e à aplicação e impacte das diversas componentes do sistema de gestão territorial, conforme foi estabelecido na legislação que agora se pretende rever, e colmatar os erros e omissões.

Tal não foi feito, o que pode colocar em dúvida as opções adoptadas. Esta lacuna evidencia uma cultura de produção legislativa não baseada em exercícios prévios de avaliação, contrária às orientações e boas práticas hoje predominantes em matéria de *evidence-based policy*, a que urge pôr termo.

Esta proposta não poderá ser descontextualizada da proposta de lei que estabelece as bases do Ordenamento e da Gestão do Espaço Marítimo Nacional (PPL 133/XII), com a qual deveria ser objectivamente articulada numa perspectiva de coesão territorial de todo o espaço nacional, o que não acontece. Da mesma forma, a pretensão de “integrar as políticas ambientais nas políticas de ordenamento do território e urbanismo” exigiria que se acautelasse a coerência com os princípios postulados na(s) proposta(s) de revisão da Lei de Bases do Ambiente, o que não se verifica.

No entanto “sendo o solo o recurso de base ao [sic] ordenamento do território” a proposta de lei n.º 183/XII aborda conjuntamente matérias relativas a solos e a ordenamento do território e urbanismo. Podendo esta integração ser questionada ela será, no entanto, positiva caso se traduza em ganhos de coerência legislativa e de compreensão na óptica do cidadão.

Contudo, a forma como as matérias relativas ao solo são contempladas nesta proposta de lei suscitam diversas reservas:

1º- O solo tratado como mero espaço

Em primeiro lugar, o solo é tratado enquanto espaço para usos, não acompanhando a definição presente na «Estratégia temática de protecção do solo» [COM(2006) 231 final], que considera o solo como um recurso limitado, perecível, não renovável e base de toda a vida terrestre.

Este aspecto é tanto mais importante quanto Portugal é o país europeu com maior percentagem (4,5% de boa qualidade, 45% de qualidade média a baixa) de solo de boa qualidade desqualificado e destruído por selagem, por barragens, indústrias e plataformas logísticas, etc., não se tendo levado em conta a segurança alimentar como factor base de um desenvolvimento sustentável.

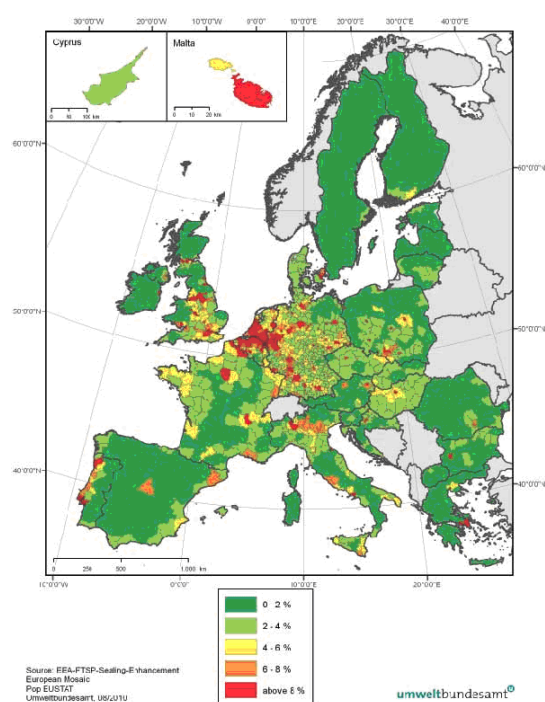


Figura 1: Superfície de solo impermeabilizado em 2006 (Prokop et al., 2011)

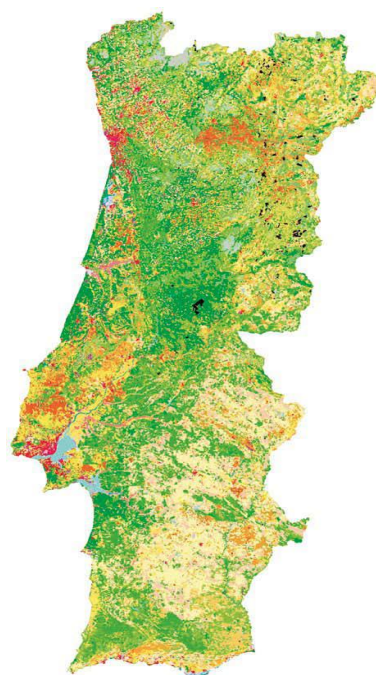


Figura 2- Cartografia da ocupação do solo em 2000 (CORINE, Caetano, M., et al., 2005)

As zonas de maior produtividade dos solos têm grande coincidência com as propostas de crescimento urbano no PNPT (figuras 3 e 4)

Fig 4- Zonas de crescimento Metropolitano

MAPA 6 -Hargem Bruta sem ajudas por ha de SAU

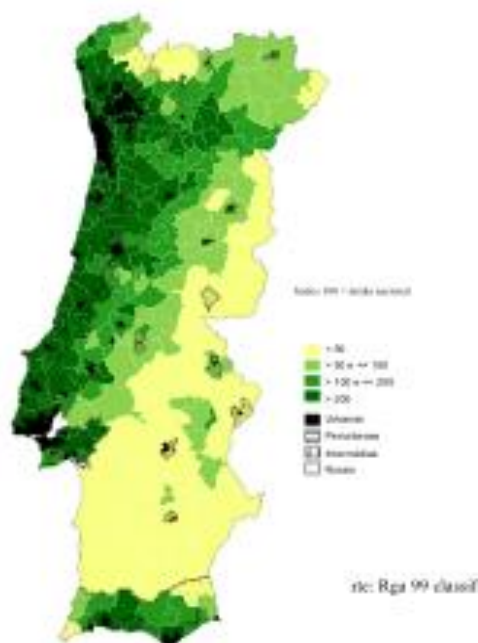


Fig. 3- Zonas de maior produtividade do solo

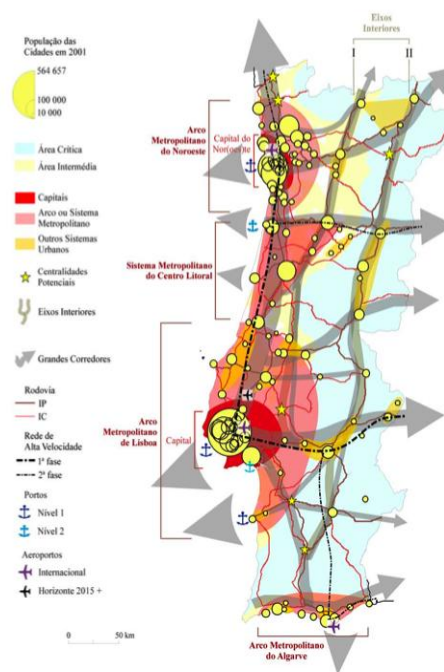


Figura 4 – Zonas de crescimento metropolitano

PT PORTUGAL

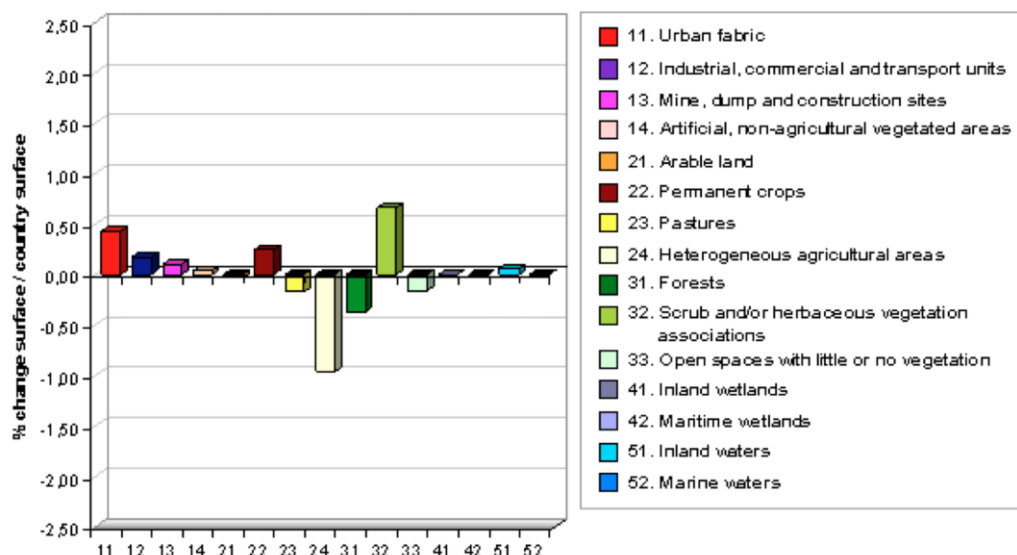


Fig. 5- O aumento das áreas urbanas (cerca de 50% em 10 anos) coincide com o crescimento das áreas industriais, das minas e aterros, com o aumento das culturas permanentes como os olivais intensivos, as vinhas, e dos matos (zonas agrícolas abandonadas), com a redução das pastagens e das zonas agrícolas mistas (sistemas com "hortus", "ager", "saltus" e "Silva"), com a redução da floresta. Esta situação mostra a falta de ordenamento e tem como consequência o aumento dos fogos, a destruição dos solos e a degradação das águas.

Uma política de solos deve incluir a sua protecção e a manutenção das suas várias funções ambientais, económicas, sociais e culturais, da produção de biomassa nos ecossistemas terrestres, incluindo a agricultura e a floresta, ao papel de armazenamento, filtragem e transformação de nutrientes, substâncias e água, ou da função de reserva de biodiversidade, habitats, espécies e genes ao papel de sumidouro de carbono ou de fonte de matérias-primas, para dar apenas alguns exemplos.

Repare-se também que a área onde os melhores recursos em terra existem coincide com a área do crescimento populacional, nos locais onde se tem dado o crescimento urbano desordenado e insustentável, e onde se prevê maior crescimento e portanto urbanização e selagem do solo (ver fig- 1, 2 e 4 e compare com fig 3).

Em Portugal (Quadro I), de acordo com a carta dos solos de Portugal (Cardoso, 1973) os solos de mais elevada qualidade, cerca de 4,5% que incluem os Vertissolos- $\approx 1\%$ (Barros de Lisboa, de Beja etc). , os Fluvissoles $\approx 3,3\%$ (os solos das Aluviões do Tejo do Mondego, do Vouga, de Chaves, etc.) os Rendzinas, Castanozens $\approx 0,3\%$ (Quadro I), que se encontram em pequenas áreas ocupando os locais onde cresceram as maiores cidades de Portugal, em especial se juntarmos a maioria dos Cambissolos profundos e não pedregosos (cerca de 1/2 dos 18+ 15%), os Luvissoles também profundos e não pedregosos (cerca de 2/3 dos 24%) e os solos arenosos.

Quadro I- Solos de Portugal Continental, unidades taxonómicas, áreas e % do território

Símbolo	Unidade taxonómica	Área (10 ³ ha)	%
Bh	Cambissolos húmicos	1302,06	14,66
Bhc	Cambissolos húmidos crómicos	46,10	0,52
	Total Cambissolos húmicos	<u>1348,16</u>	<u>15,18</u>
Be	Cambissolos êutricos	725,21	8,16
Bd	Cambissolos dítricos	637,57	7,17
Bk	Cambissolos cálcicos	182,54	2,05
Bcc	Cambissolos crómicos calcários	122,70	1,38
Bcv	Cambissolos cr. calcários vérticos	14,77	0,17
B	Total de Cambissolos não húmicos	<u>1682,79</u>	<u>18,93</u>
U	Rankers	215,31	2,42
Od	Histossolos dítricos	1,50	0,02
Le	Leptossolos êutricos	1253,72	14,11
Ld	Leptossolos dítricos	88,94	1,00
RO	Afloramentos rochosos	500,59	5,63
	Total de solos delgados	<u>2060,06</u>	<u>23,18</u>
-	Áreas Sociais	>150	>1,7
Lu	Total de Luvissoles	<u>2098,11</u>	<u>24,73</u>
Pz	Total de Pódzois	640,89	7,2
R	Total de Regossolos	154,50	1,77
	Total de solos de areia	<u>795,39</u>	<u>8,97</u>
J	Total de Fluvissoles (aluviões)	293,89	3,32
V	Total de solos Vérticos (barros)	90,3	1,01
	Outros solos férteis (Castanhozens, Rendzinas)	21,43	0,24
	Total de solos muito férteis	≈ 405	$\approx 4,5$
	Total de solos moderadamente férteis	≈ 4200	≈ 45
	Rochas e solos muito pobres	≈ 4200	≈ 45

Foram estes solos, os melhores e comparáveis aos do centro da Europa e os moderadamente férteis onde se construíram as cidades, mas também as vias de

comunicação, onde se constituem as Plataformas logísticas, que ficaram no fundo das albufeiras das barragens.

Concluindo foram destruídos de forma sistemática os melhores solos num desordenamento criminoso, sem ter em conta o recurso solo, base da segurança alimentar, a qualidade da água, a diversidade biológica, etc..

Repare-se que Portugal é, dentre os solos europeus o que tem menores recursos em terra, mesmo entre os do Sul, como se pode verificar nos dados do Programa CORINE, Projecto - **Soil erosion risk and important land resources** verifica-se que Portugal é dos países do Sul, o que tem maior área de baixa qualidade (cerca de 720×10^3 ha,) e a maior área de baixa qualidade (Fig.6).

Num país que tem apenas 8% de recursos em terra (solos) de alta qualidade, que conta apenas com 4% desta terra irrigada, que tem apenas 25% com qualidade moderada, da qual apenas 4% são irrigados, é aqui que se expandiram as cidades, as indústrias, as plataformas logísticas, etc..

É um ordenamento no mínimo irresponsável, num país que tem um recorde de terras (solos) de muito baixa qualidade – 66%, dos quais 45% são de péssima qualidade (Ver quadros da Fig 6 e Quadro I).

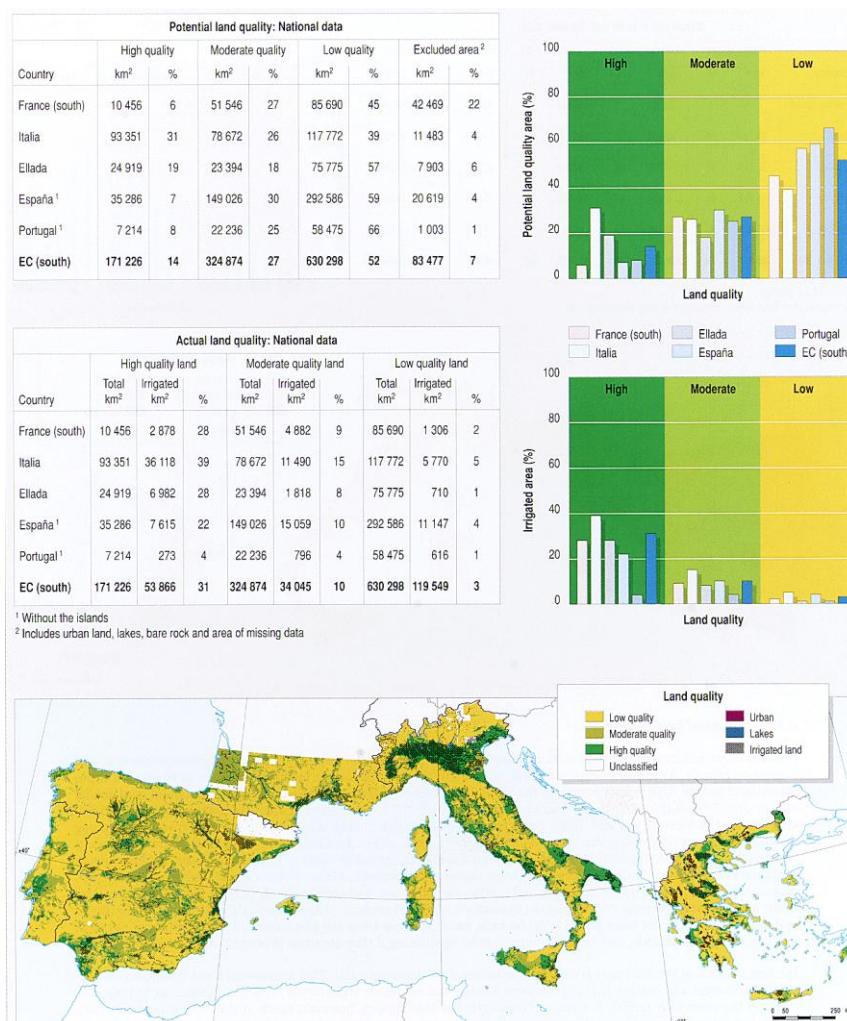
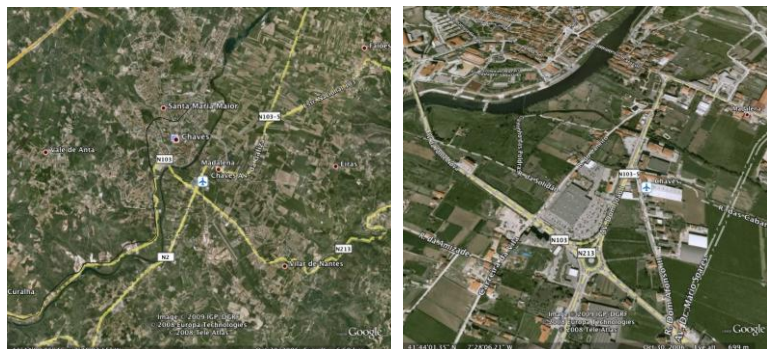


Fig 6- Recursos em Terra nos países da Europa do Sul – Giordano *et al.*1992). A restante Europa tem solos de melhor qualidade. Repare-se que por habitante a área de solos de muito boa qualidade é muito baixa e a área de solos de muito má qualidade é muito elevada.

Apenas a título de exemplo e começando de Norte algumas imagens de solos de muito boa qualidade destruídos:



Figuras 7 e 8: Veiga de Chaves , com os FluviSSolos típicos cada vez mais selados

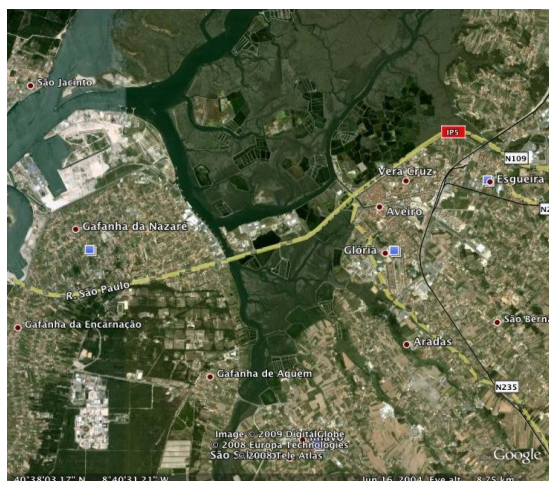


Fig. 9. FluviSSolos de Aveiro

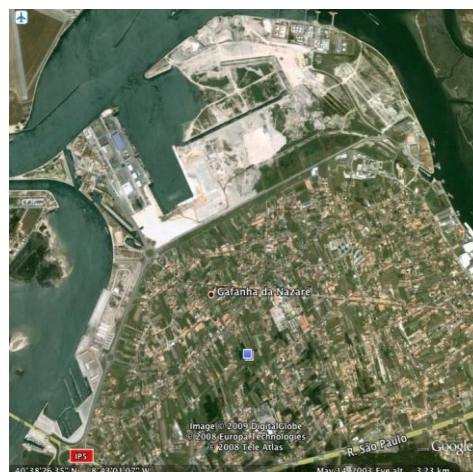


Fig. 10.- Um pormenor com indústrias



Fig. 11. Um aspecto dos FluviSSolos Regados do Regadio do Baixo Mondego, perto de Bencanta

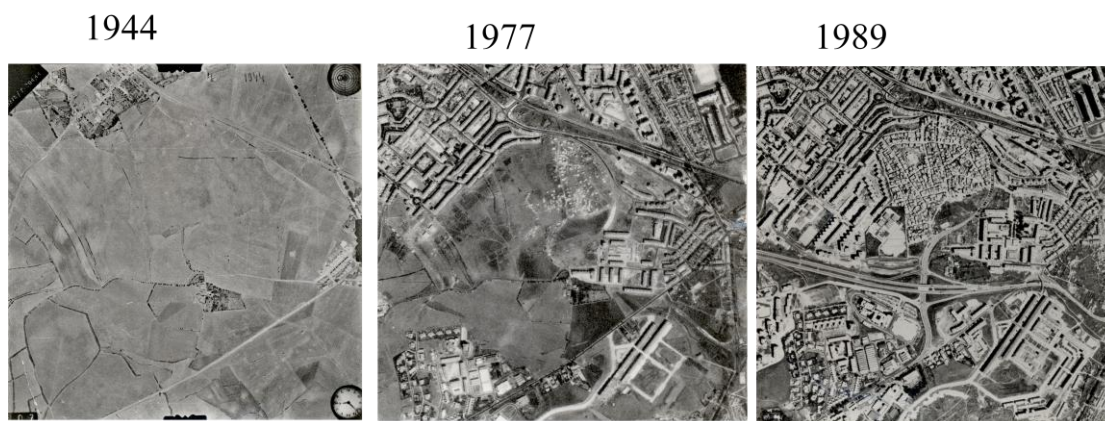


Fig. 11. Evolução da selagem dos barros vermelhos de Lisboa- Vertissolos dos mais férteis do país, zona de maior produtividade de cereais até à Campanha do trigo

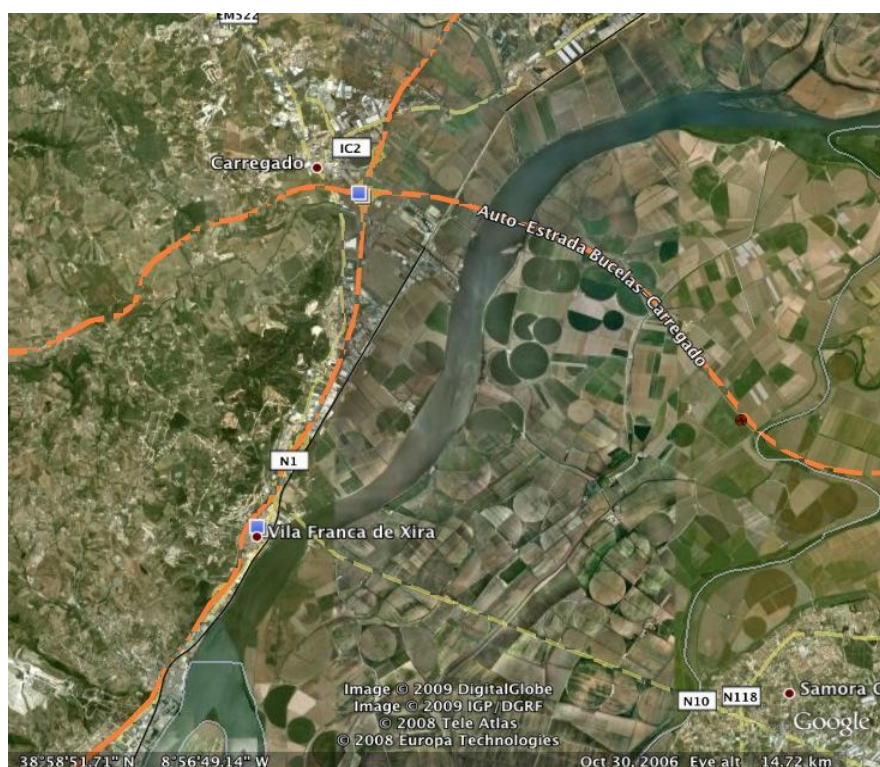


Fig. 12. – Fluvissolo de Vila Franca de Xira e Carregado, onde se vai instalar uma plataforma logística – Veja-se os regadios e os sistemas de rega quase sem bombagem, tal como a Sul na zona de implantação da plataforma logística do Poceirão e onde se pensou instalar o NAL em Alcochete



Fig. 13. Vertissolos de Beja (Barros Pretos e Vermelhos), também dos mais produtivos para cereais, onde se encontra o aeroporto, e que é uma zona já degradada (vejam-se as manchas correspondentes à perda de 60 cm de solo por erosão)

Mas porque aconteceu tal destruição e porque tal desordenamento?

Tal resultou de uma visão meramente urbanística, da apropriação privada das mais-valias, da incapacidade de contenção dos perímetros urbanos, da falta de intervenção resultante da falta de informação, de que resultou um aumento dos riscos, sem a correspondente penalização dos responsáveis

2ª - Visão meramente urbanística

Em segundo lugar, tal como sucedeu até agora o ordenamento foi condicionado por o solos, recurso perecível, limitado e não renovável foi tratado até agora apenas numa visão urbanística, diria até citadina e de economia a muito curto prazo

Como consequência da perspectiva de solo adoptada, perpassa ao longo de toda a proposta de lei uma visão 'urbanística', isto é, fundamentalmente centrada no solo designado como 'urbano', isto é nos espaço sem qualquer conexão com as suas funções mais importantes, em especial sem apresentar qualquer preocupação com a salvaguarda dos solos de melhor qualidade.

Um exemplo ilustrativo deste enviesamento 'urbanístico' é o estatuto de "Título" atribuído às operações urbanísticas (Título IV), quando deveria ser um Capítulo do Título III – Sistema de Gestão Territorial, isto é como se não se tratasse de uma Lei de Bases da Política Pública de Solos, de uma Lei de bases do Ordenamento do Território, isto é do uso do solo em todo o território, mas se se tratasse apenas do Urbanismo.

Tal situação decorre de nunca se ter tido em conta a base programática da ainda Lei de Bases do Ambiente.

De facto **segundo a Lei de Bases do Ambiente ORDENAMENTO "é um instrumento da política do Ambiente" (artº 27º da Lei 11/87 de 7 de Abril), "é o processo integrado da organização do espaço biofísico tendo como objectivo o uso e a transformação do território, de acordo com as suas capacidades e vocações, e a permanência dos valores de equilíbrio biológico e de estabilidade geológica, numa perspectiva de aumento da sua capacidade de suporte de vida" (artº 5º da mesma Lei).**

De forma simples Ordenamento representaria a organização física do espaço, teoricamente **“adequando as utilizações às capacidades biofísicas do território”**, correspondendo à **TRADUÇÃO ESPACIAL das POLÍTICAS ECONÓMICAS, SOCIAIS e AMBIENTAIS.**

Nunca se considerou que o Ordenamento deveria ter como Objectivo a distribuição equitativa da riqueza, portanto, a distribuição das externalidades, quer positivas quer negativas, visando a satisfação das necessidades do homem, agora e no futuro (alínea e) do artº 5º da Lei 48/98 de 11 de Agosto)

Igualmente toda a política estratégica da energia, dos transportes, da agricultura (incluindo a rega) e da floresta, da água etc., não têm qualquer tratamento na legislação proposta, embora estas actividades ocupem mais de 85% do território

A pergunta pertinente é porquê?

Por causa da apropriação por privados das mais valias decorrentes das decisões político/administrativas e de uma visão imediatista do crescimento económico.

3ª Apropriação privada das mais valias das decisões administrativas

Cito um clássico da economia política - .”(Stuart Mill 1848, *Princípios de Economia Política*, livro 5, capítulo II):

“Suponhamos que existe um género de renda fundiária que tende a aumentar de valor sem qualquer sacrifício ou esforço da parte dos seus proprietários: eles constituem então uma classe que enriquece passivamente às custas da restante comunidade. [Assim sucede com os solos reclassificados de urbanizáveis] Neste caso, o Estado não estaria a violar o princípio da propriedade privada se recapturasse este incremento de riqueza à medida que ele vai surgindo. Isto não constituiria propriamente uma expropriação, mas apenas uma canalização em benefício da sociedade da riqueza criada pelas circunstâncias colectivas, em lugar de a deixar tornar-se o tesouro imerecido de uma classe particular de cidadãos. Ora, este é justamente o caso da renda [diferencial urbanística] do solo.”(Stuart Mill 1848, Princípios de Economia Política, livro 5, capítulo II)

Citamos outro Clássico (Kruger 1975, *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*):

“A existência de apropriações de rendas [diferenciais urbanísticas] afecta consideravelmente a percepção pública do mercado. Se a distribuição de rendimentos passar a ser vista como uma lotaria na qual os ricos ganhadores são apropriadores de rendas com bons contactos [na Administração Pública], enquanto os pobres e perdedores são todos aqueles que não se apropriam de rendas [por não terem bons contactos], começa a reinar um clima de suspeita generalizada.”

Em relação à redistribuição dos benefícios e encargos que resultem dos planos de âmbito intermunicipal ou municipal (Artigo 64º, n.º 6 da proposta de Lei), estes devem indicar o valor dos terrenos e imóveis antes e depois do plano, de forma a permitir o apuramento das mais e menos valias resultantes do plano em causa

Apesar das intenções expressas na exposição de motivos, esta proposta de lei remete para legislação conexa ou complementar a explicitação das percentagens de benefícios e de encargos criados pelos Planos que serão repartidas entre a Administração Pública e os privados. Mais concretamente, o disposto no n.º 6 do artigo 68.º atribui aos municípios a potestade de definir, em sede de PDM, os critérios para a parametrização e redistribuição de mais-valias fundiárias. Porém, a ausência de índices quantitativos que vinculem as autarquias a este respeito permite, no limite, que as edilidades venham a contrariar o espírito desta Lei de Bases, ainda que respeitem a sua letra, gorando por completo o objectivo de garantir a equidade dos instrumentos de gestão territorial

Mais uma vez uma visão “urbanística! Ficando de fora as mais valias e menos valias da produção de energia, da agricultura (grandes empreendimentos hidro-agrícolas), dos transportes, etc..

A lei deveria, aliás, indicar expressamente o universo de incidência da taxa da “mais-valias urbanísticas” (solo ou solo e imóveis, ou mesmo solo beneficiado com infra-estruturas – por exemplo regadios públicos, acessos etc.) e o princípio de que as mais-valias geradas por actos da administração pública devem ser totalmente recuperadas por quem lhes deu origem, nos termos definidos por lei (cf. Artigos 63º e 69º). Este conjunto de procedimentos pressupõe a existência de informação fiável e actualizada. Assim, o deveria ser a incluída uma alínea f) no Artigo 75º, ponto 2, em que se explicita a obrigatoriedade de disponibilização de informação de “Estatísticas das transmissões de terrenos e outros bens imóveis, indicando as suas características físicas principais, localização, utilização, valor da transmissão e data, com máxima desagregação geográfica, sem prejuízo do segredo estatístico”. Estas estatísticas são essenciais para se efectuarem avaliações imobiliárias realistas e aferir o valor das mais e menos valias que resultem de investimentos públicos (incluindo os da administração central) ou da aprovação e execução de programas e planos de âmbito intermunicipal e municipal, constituindo também uma medida muito importante em termos de transparência do sistema de planeamento e de prevenção de corrupção. Estes dados já existem no Instituto dos Registos e Notariado, mas não são disponibilizados aos particulares ou às entidades públicas.

4º- Contenção dos perímetros urbanos

A proposta de lei integra princípios e procedimentos favoráveis à promoção da reabilitação, da regeneração e da utilização adequada do solo urbano e, ainda, à contenção da expansão dos perímetros urbanos, uma opção essencial não só em função do manifesto excesso de solo urbanizável hoje disponível e dos efeitos da recente retracção da pressão para a edificação e da procura de solo urbano, dada a existência de bem mais de 1 milhão de habitações a mais, mas sobretudo em nome do princípio da sustentabilidade territorial.

Contudo, a leitura conjugada da alínea b) do n.º 2 do Artigo 10.º e dos números 2 e 3 do Artigo 82.º parece indiciar a possibilidade de, apesar da orientação geral anteriormente identificada, persistirem os comportamentos que nas últimas décadas têm contribuído para a expansão irracional dos perímetros urbanos e para a transformação injustificada de solo rural em solo urbano. Com efeito:

- Na alínea b) do n.º 2 do Artigo 10.º apresenta-se a seguinte definição de solo urbano: *“o que está urbanizado ou edificado ou que seja constituído por espaços total ou parcialmente edificados, infra - estruturados e dotados de equipamentos colectivos, ou que seja destinado em plano territorial à urbanização ou à edificação”;*
- O número 2 do Artigo 82.º (Norma Transitória) dispõe que *“Os terrenos que, à data da entrada em vigor da presente lei, estejam classificados como solo urbano e cuja urbanização se encontre programada, mantêm essa classificação até ao termo do prazo de execução das obras de urbanização que tenha sido estabelecido”;*
- Finalmente, no número 3 do mesmo Artigo refere-se que *“Os terrenos que, à data da entrada em vigor da presente lei, estejam classificados como solo urbano, sem que a respectiva urbanização se encontre programada ou sem que tenha sido estabelecido prazo de execução das obras de urbanização, mantêm a classificação como solo urbano desde que, até à data do início do procedimento de elaboração, alteração ou revisão do plano territorial de âmbito intermunicipal ou municipal aplicável, seja adoptada nova programação de acordo com o regime estabelecido na presente lei e na respectiva legislação complementar”.*

Tal põe em dúvida a efectiva capacidade de a lei conseguir inverter a tendência, predominante nas últimas décadas, de transformação excessiva e arbitrária de solo rural em solo urbano e de conter a expansão insustentável dos perímetros urbanos. Seriam necessárias medidas concretas e na actual redacção parece não ser esse o desígnio pretendido.

5º- Sistema Nacional de Informação e adequado acesso às informação

Qual a finalidade e qual a natureza do sistema nacional de informação territorial a criar (ponto 2 do Artigo 73.º) face às funções desempenhadas pelo actual SNIT – Sistema de Nacional de Informação Territorial (aliás, mencionado de forma correcta no Artigo 74.º).

O que seria vital era a garantia de acesso “adequado” e fácil à informação disponível, quer à Administração quer à “Sociedade Civil”, o que actualmente não é possível e que não aparece identificado como problema no diploma

6º Prevenção e redução de riscos colectivos, redistribuição de encargos e benefícios e responsabilização civil e criminal por erros de licenciamento e planeamento

A proposta de lei é escassa quanto à prevenção e redução de riscos colectivos e omissa quer em relação à redistribuição de encargos e benefícios neste domínio quer no que toca à responsabilização civil e criminal de erros de licenciamento e planeamento que não acautelam a necessária prevenção e redução de riscos colectivos.

Na Conferência “RIO 92” foi proposto formalmente o Princípio da Precaução. A sua definição, dada em 14 de Junho de 1992, foi a seguinte: “O Princípio da Precaução é a garantia contra os riscos potenciais que, de acordo com o estado atual do conhecimento, não podem ser ainda identificados. Este Princípio afirma que a ausência da certeza científica formal, a existência de um risco de um dano sério ou irreversível requer a implementação de medidas que possam prever este dano.

Este princípio tem uma clara e decisiva utilização na Bioética e portanto no Ordenamento. Apenas com o advento da noção de risco, proposta por Pascal, no século 17, houve a associação do dano com a sua probabilidade de ocorrência e com a sua magnitude. Desta forma, o dano começou a ser categorizado de forma mais objectiva para as colectividades. Trata-se por exemplo do risco decorrente de fenómenos meteorológicos extraordinários que associados a erros de planeamento põem em causa a segurança de bens e pessoas.

Entre estes riscos, contam-se:

- i) os fogos florestais, agravados pelo desordenamento, pela estrutura fundiária, de que resulta a existência de um “continuum” de combustível em elevada quantidade que torna impossível um combate eficaz ao fogo (vide Sande Silva, 2007, 2007 b). Quais as causas desta falta de ordenamento e de gestão? Qual a penalização para o desordenamento e falta de gestão que torna os fogos incontroláveis?

Em cerca de 20% do território não são conhecidos os proprietários (falta de cadastro) e 30% está transformado em matagal por abandono da actividade agrícola e não gestão florestal dada a dimensão da exploração (mais de 90% dos explorações agrícolas e florestais têm menos de 2 ha)

- ii) As cheias resultantes da selagem dos solos (não há qualquer infiltração e toda a precipitação escoar rapidamente para montante) e como consequência há um aumento drástico do risco

Como exemplo das consequências veja-se as cheias da Ribeira das Vinhas em Cascais:

Primeiro qual o efeito do tratamento da bacia no tempo de concentração (e portanto para a mesma precipitação a probabilidade e portanto o risco de cheia) e no pico de cheia (caudal da cheia).

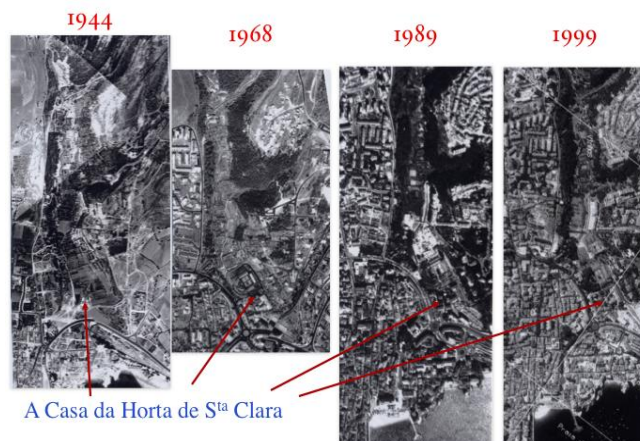


Fig. 14- Pico de cheia (descarga) e tempo de concentração (tempo desde o início do escoamento no alto da bacia até ao máximo da cheia) com vários tipos de ocupação da bacia

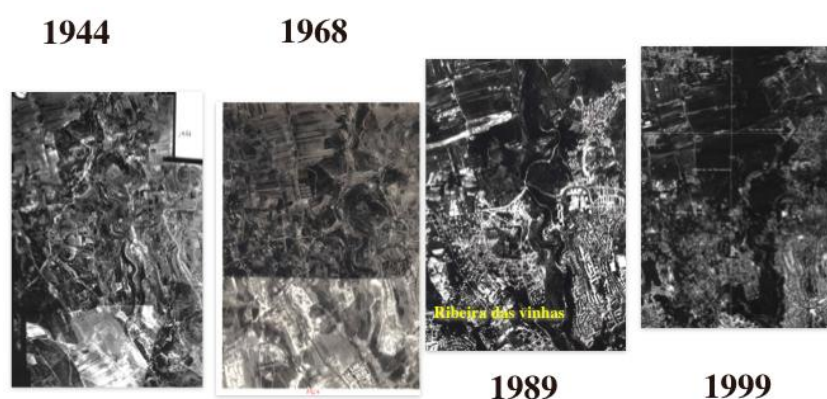


Fig. 15. Aumento dramático da urbanização de 1944 até aos anos 90. A parte alta da bacia.

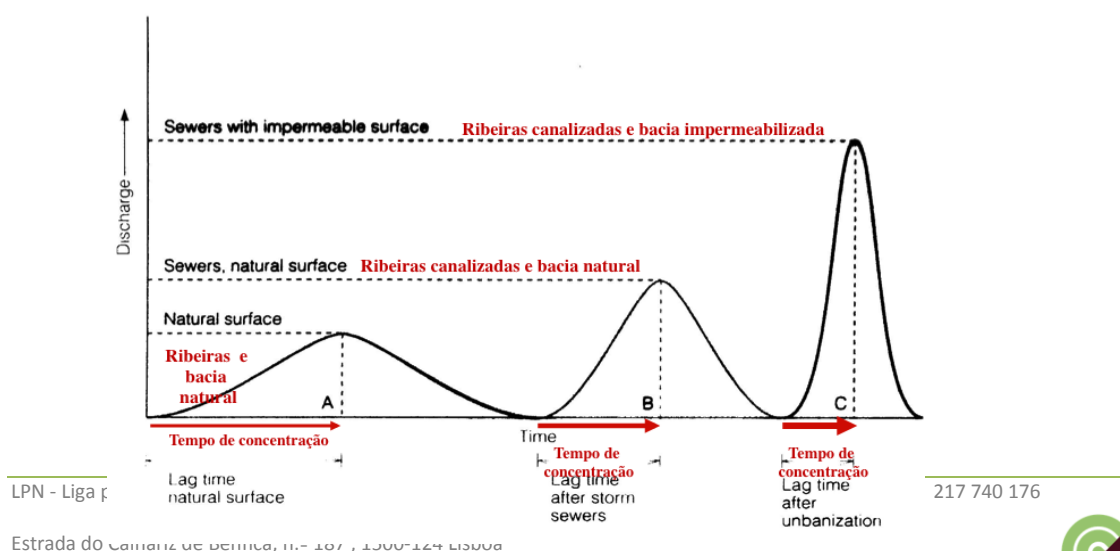


Fig. 16. A parte da bacia onde se encontra a casa



Fig. 17. Evolução das Alturas de água nos picos de cheia de 1947, 1967 e 1983. Altura provável da próxima cheia na Casa da Horta de S^{ta} Clara (Ver fig. 15 e 16)

O aumento dos caudais e dos picos de cheia até 1983 estão associados à impermeabilização na bacia a montante. Na cheia de 1983, para além dos prejuízos materiais já houve 3 mortes. No entanto apesar da apresentação do problema no Município, do aumento da probabilidade de cheias cada vez mais catastróficas, após os trabalhos de Portela *et al.* 2000 e Santos 2002, mesmo depois de terem morrido mais de 400 pessoas em 1967 e 10 pessoas em 1983 nenhuma medida quanto a licenciamentos e quanto ao problema de impermeabilização de bacias foi tomado. De facto basta comparar a impermeabilização até 1960, com a impermeabilização em 1989 e depois em 1999.

Repare-se (Fig. 18) que mesmo após a morte de 3 pessoas nesta zona, o edifício da figura tapou 2/3 da capacidade de escoamento de água.



Fig. 18. Zona na frente da casa da Fig 16 - Arco que em 1983 tinha a largura marcada a vermelho e que a partir de 90 apresenta a abertura da fotografia (menos de 1/3). Em 1983 a água atingiu o nível marcado a amarelo e escoou pelo arco e através das casas e lojas

Assim a próxima cheia será muito mais gravosa, terá um pico com maior caudal, (impermeabilização a montante), não terá escoamento por tapas as saídas, passará a copa do pinheiro da fig. 18 e provavelmente cobrirá o telhado da casa da fig. 17 (actualmente a biblioteca municipal) morrerão muito mais pessoas.

De facto na nova legislação, proposta de Lei n.º 183/XII, nenhuma atribuição de responsabilidade pela perda de pessoas e bens é apontada, nem fica claro quem é responsável pelas consequências da decisão de licenciamento nem do PROT ou PDM.

Será o técnico ou técnicos responsáveis pelo PROT, e em especial pelo PDM? Serão os técnicos da Comissão de acompanhamento? Serão os técnicos das Câmaras Municipais pelos seus pareceres, o executivo pelas suas decisões políticas? Será a CCDR? Ou os Serviços pelos seus pareceres? Ou será a decisão final do Governo?

7º - Não existe articulação desta proposta com legislação conexas

A proposta de lei de bases não esclarece convenientemente a sua articulação com legislação conexas. Desde logo, não existe coerência e articulação com a proposta de lei que estabelece as bases do Ordenamento e da Gestão do Espaço Marítimo Nacional (PPL 133/XII) ou com qualquer das propostas de Lei de Bases do Ambiente apresentadas à Assembleia da República.

Simultaneamente, esta Proposta de Lei n.º 183/XII não esclarece as relações de articulação e complementaridade que devem existir com legislação tão relevante para as matérias de solos, ordenamento do território e urbanismo como o Código das Expropriações, o Regime Jurídico da Reabilitação Urbana, o Regime Jurídico dos Registos e Notariado ou, mesmo, a Lei das Finanças Locais.

8ª Os PDM como planos únicos e os PEO

Há a expectativa de os planos directores municipais (ou intermunicipais, caso existam) poderem funcionar como “plano único” para o cidadão, quando a verdade é que os planos de pormenor e os planos de urbanização, justamente os que têm maior densidade dispositiva em termos de normas vinculativas dos particulares, não serão integrados no plano director caso a sua aprovação seja posterior à entrada em vigor deste último.

O processo de transposição das normas vinculativas de particulares dos planos especiais de ordenamento do território para os planos directores municipais e intermunicipais deveria ser claro e imediato. Os procedimentos propostos e a calendarização prevista suscitam sérias dúvidas quanto à qualidade dessa transposição, ou mesmo à sua exequibilidade, podendo desencadear decisões arbitrárias e desconexas que, a ocorrer, diminuem a desejada segurança jurídica e previsibilidade do sistema de gestão territorial, aspecto particularmente grave no actual contexto de decrescente confiança dos cidadãos em relação às instituições e ao Estado de Direito.

Conclusão

Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo

É nosso parecer que, embora tenha uma abertura inicial louvável quanto ao problema das mais-valias, a Lei de Bases da Política Pública de Solos, de Ordenamento do Território e de Urbanismo deverá ser totalmente reformulada pois:

1º - Não salvaguarda as normas de interesse geral dos PEO;

2ª- Não se articula com a Futura Lei de Bases do Ordenamento e da Gestão do Espaço Marítimo Nacional ou com a Lei de Bases do Ambiente apresentadas à Assembleia da República;

3ª - Não previne nem reduz de riscos colectivos, nem prevê a redistribuição de encargos e benefícios e não atribui responsabilização civil e criminal por erros de licenciamento e planeamento;

4ª - Não permite à sociedade civil e aos Serviços o acesso adequado ao Sistema Nacional de Informação;

5ª - Não é eficaz na contenção da excessiva urbanização e selagem dos solos;

6ª - Tem uma visão meramente urbanística e mesmo assim não resolve de forma eficaz o problema das mais-valias urbanísticas;

7ª - O solo é tratado como mero espaço, esquecendo a segurança alimentar, a relação de solos e ordenamento com a quantidade e qualidade da água.

A revisão não se baseou num estudo prévio e não houve qualquer avaliação estratégica, o que pode colocar em dúvida as opções adoptadas. Esta lacuna evidencia uma cultura de produção legislativa não baseada em exercícios prévios de avaliação, contrária às orientações e boas práticas hoje predominantes em matéria de *evidence-based policy*, a que urge pôr termo.

Em todo o documento o solo é tratado apenas enquanto espaço para usos, não acompanhando a definição presente na «Estratégia temática de protecção do solo» [COM(2006) 231 final], que considera o solo como um recurso limitado, perecível, não renovável e base de toda a vida terrestre, nem a acompanha as seus principais recomendações.

Lisboa, 26 de Dezembro de 2013

**A Direcção Nacional
LIGA PARA A PROTECÇÃO DA NATUREZA**

A Liga para a Protecção da Natureza (LPN), fundada em 1948, é uma Organização Não Governamental de Ambiente (ONGA) de âmbito nacional. É uma Associação sem fins lucrativos com estatuto de Utilidade Pública. É membro do EEB (European Environmental Bureau), IUCN-The World Conservation Union, CIDN (Conselho Ibérico para a Defesa da Natureza), MIO-ECSDE (Mediterranean Information Office for Environment, Culture and Sustainable Development), , CCRS (Conselho Consultivo Regional para as Águas Ocidentais Austrais) e SAR (Seas at Risk), EUCC (European Union for Coastal Conservation).

Bibliografia

- Amaral, P. Bingre do, 2011 - **Análise das Relações da Política de solos com o sistema económico. Preparação da “Nova Lei do Solo”**. Direcção Geral de Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano. MAOT
- Anónimo, 2001- **2000 Panorama Agricultura**. GPPAA Gabinete de Planeamento e Política Agro-alimentar. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do território e do Desenvolvimento Regional. Fevereiro de 2006
- Anónimo, 2006 a- **Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Programa de Acção**. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do território e do Desenvolvimento Regional. Fevereiro de 2006
- Anónimo, 2006 b - **Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território. Relatório**. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do território e do Desenvolvimento Regional. Fevereiro de 2006
- Anónimo, 2006 c – **Território Portugal. Proposta Técnica do Programa Nacional da Política de Ordenamento do Território PNPOT. Sumário**. Aprovada para discussão pública pela Resolução do Conselho de Ministros nº 41/2006, de 27 de Abril. Ministério do Ambiente, do Ordenamento do território e do Desenvolvimento Regional. Maio de 2006
- Anónimo 2006 d - **Plano Estratégico Nacional . Desenvolvimento Rural 2007- 2013 (versão para discussão pública)**. Ministério da Agricultura, do Desenvolvimento Rural e das Pescas. 22.05.2006
- Cabral, F. C., 1980- **O Continuum naturale e a conservação da Natureza**. In Consrvação da Natureza, Serviço de Estudos do Ambiente.
- Cardoso, C., Bessa, M. T. & Marado, M B., 1973- Carta dos solos de Portugal /1 :1.000.000). **Agrografia lusit.**, : **38** : 481-602.
- Giordano, A. (project leader); Bonfils, P.; Roquero, C.; Yassoglou, N.; **Sequeira, E. M.** & Peter, D.(soil team); Briggs, D.; Redda, A & Kormoss, I. B. F. (climate and slopes team); Monsey, H. & Maes, J. (data processing team); Chisci, G. C.; Gabriels, D.; Mancini, F.; Noirfalise, A.; Culleton, N.; Eerkens, C.; Reiniger, P. & Nychas, A. (collaboration); Briggs, D. & Cornaert, M-R. (coordination with other CORINE projects) 1992- **CORINE Soil Erosion Risk and Important Land Resources in the Southern Regions of the European Community. An assessment to evaluate and map the distribution of land quality and soil erosion risk**. Ed. Commision of the European Communities.
- Kruger 1975, *The Political Economy of the Rent-Seeking Society*.
- LNEC, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, 1975, Drenagem de estradas, caminhos de ferro e aeródromos. Estudo hidrológico. Determinação de caudais de ponta de cheia em pequenasbacias hidrográficas. Serviço de Hidráulica. Divisão de Hidráulica Fluvial. Proce.62/12/5309. Lisboa.
- Portela, M. M.; Sila, A. T. & Melim, C. P. 2000. O efeito da ocupação urbana nos caudais de ponta de cheias naturais em pequenas bacias hidrográficas. **5º Congresso da água – A água e o Desenvolvimento Sustentável. Desafios para o novo século**
- Sande Silva, J; Deus, E. & Saldanha; L (Editores), 2003- **Incêndios Florestais. 5 anos após 2003**. Liga para a Protecção da Natureza, Autoridade Florestal Nacional – Estudos Forest Focus

- Santos, F. D.; Forbes, K. & Moita, R. (ed.), 2002- **Climate Change in Portugal. Scenarios, Impacts and Adaptation Measures**. SIAM Project. Gradiva, Fundação Calouste Gulbenkian, FCT.
- Sande Silva, J.; Ferreira, A. D & Sequeira, E. M., 2007.- “Depois do fogo”. In **Árvores e Florestas de Portugal Vol 08- Proteger a Floresta. Incêndios, pragas e doenças**. :93 – 128.
- Sequeira, E. M.** 1986- Da Necessidade da Defesa dos Solos de Portugal. *Pedon* 5: 1-5.
- Sequeira, E. 1993. **Desertification in Mediterranean Basin. The effect of agricultural management**. Comunicação apresentada no "Seminário *Desertificacion y Uso del Suelo en la Cuenca Mediterranea*", Almeria, 28-30 de Junho de 1993 **Paralelo 37º** . *Revista de estudios geográficos*, **16**: 163-166.
- Sequeira, E. M.** 1994 - A Conservação do Solo e a Política Agrícola Comum. *Iniciativa para o Desenvolvimento a Energia e o Ambiente - IDEA*. Número Especial Abril de 1994 (Presidência Aberta para o Ambiente).
- Sequeira, e. M., 2012- O solo e a necessidade da sua protecção- In- Manual do Ambiente. Economia Verde 2020. Desafios e oportunidades para as empresas. GRACE.
- Stuart Mill 1848, Princípios de Economia Política, livro 5, capítulo II**
- UE, Commission of The European Communities, 2002- **Towards a Thematic Strategy for Soil Protection**. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels, 16.4.2002. COM(2002) 179 final.. 28 pp.
- UE, Commission of The European Communities, 2006- **Commission Staff Working Document. Document accompanying the Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Thematic Strategy for Soil Protection. IMPACT ASSESSMENT OF THE THEMATIC STRATEGY ON SOIL PROTECTION**. Brussels, 22.9.2006 SEC (2006) 620. COM(2006) 231 final. SEC (2006) 1165. 130 pp.
- UE, Commission of The European Communities, 2008- Proposal for a **Directive of the European Parliament and of the Council establishing a framework for the Protection of the soil and amending Directive 2004/35/EC**. (Presented by the Commission) Brussels, 22.9.2006. COM(2006) 232 final. 2006/0086 (COD). 30 pp.
- UE, Comissão Europeia – 2012- Documento de Trabalho - **Orientações sobre as melhores práticas para limitar, atenuar ou compensar a impermeabilização dos solos**. Bruxelas, 15.5.2012; SWD(2012) 101 final/2
- Van-Camp. L., Bujarrabal, B., Gentile, A-R., Jones, R. J. A., Montanarella, L., Olazabal, C. & Selvaradjou, S-K. 2004- **Reports of the Technical Working Groups Established under the Thematic Strategy for Soil Protection**. EUR 21319 EN/1, 872 pp (6 Volumes - I Introduction and executive Summary, II. Soil Erosion, III.Organic Matter and Biodiversity, IVContamination and Land Management, V-Monitoring, VI.- Research, Sealing and Cross-Cutting Issues). Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg