



**Discurso do Ministro do Ambiente, Ordenamento do Território e Energia
na apresentação da Proposta de Lei de Bases da Política dos Solos, do
Ordenamento do Território e do Urbanismo**

Assembleia da República, 29 de novembro de 2013

Senhora
Senhoras e Senhores Deputados

Presidente

A proposta de Lei de Bases da política dos solos, do ordenamento do território e do urbanismo que agora debatemos substituirá duas leis que estão datadas no tempo: a Lei de Bases da Política de Ordenamento do Território e do Urbanismo com 15 anos (1998) e, em especial, a Lei de Solos com quase 40 anos (1976) cujos respetivos regimes padecem de desadequação face à evolução socioeconómica das últimas décadas.

Mas não nos enganemos. Não é o tempo de vigência do atual quadro legal que determina a urgência da sua revisão. São os problemas estruturais que nos acompanham há décadas, permanentemente diagnosticados mas raramente enfrentados, na área do ordenamento do território, que recomendam uma resposta ambiciosa, estrutural e integrada capaz de responder aos desafios do desenvolvimento sustentável.

A circunstância de considerarmos muito relevante o papel que as políticas e os instrumentos de ordenamento do território desempenharam, nas últimas décadas, na regulação da ocupação do solo e na conciliação do bem-estar social, da proteção ambiental e da atividade económica, não dispensa um olhar inconformista perante a destruição do litoral, o despovoamento do interior e a degradação da qualidade de vida nas cidades.

É tempo de mudar. Termos muitos planos não foi, por si só, sinónimo de um adequado planeamento. Nisso todos convergem. Tanto os que consideram que o ordenamento do território tem sido um custo de contexto da atividade económica; como aqueles que lamentam a incompleta proteção dos recursos naturais e do nosso património.

O facto de termos muitos planos – PDM, PU, PP, REN, RAN, planos de albufeira, de área protegida e de orla costeira - que incidem e se sobrepõem no mesmo território, que comunicam de forma ineficiente entre si e que se alteram demorada e assincronamente, gera ineficácias e desigualdades, prejudica a transparência e a competitividade e contribui para a desconfiança e o afastamento dos cidadãos dos processos de decisão.

Por outro lado, diversos anacronismos subsistem: Planos de ordenamento de municípios vizinhos – com a mesma realidade socioeconómica e até com os mesmos ecossistemas e recursos – traduzem modelos de desenvolvimento económico e de gestão das infraestruturas desarticulados e incompatíveis.



Somos um dos países europeus mais ricos em biodiversidade – mais de 20% do território nacional integra a Rede Natura - mas, no plano socioeconómico, as populações que vivem em áreas protegidas continuam a não beneficiar plenamente da valorização dessa riqueza.

Somos 10 milhões mas, nas últimas décadas, o modelo assente no paradigma da espacialização e da expansão galopante, orientado por perspetivas de desenvolvimento económico que seriam dificilmente concretizadas e traduzido pelo crescimento de um mercado especulativo e desligado das necessidades reais de solo urbano, desenhou territórios expectantes para 40 milhões de habitantes.

Basta olhar para as cidades e para as suas periferias para perceber que a incapacidade de conter a dispersão da construção fora das áreas urbanas, conduziu a um abandono progressivo dos centros das cidades e vilas e originou cidades extensas, com movimentos pendulares constantes, com os inerentes – e muito elevados – custos, nomeadamente, energéticos. Recorde-se que Portugal apresenta uma inaceitável dependência energética do exterior de quase 80%, em especial, resultante do elevado consumo de combustíveis fósseis.

A questão é simples e devemos apresentá-la de um modo claro: não podemos viver no paradigma da expansão urbana alimentada pelo crédito fácil e por expectativas ilusórias de valorização. Isso acabou.

É tempo de mudar. Não porque a lei seja velha, mas porque o modelo de desenvolvimento terá de ser novo.

Esta Proposta de Lei de Bases, beneficiando de um trabalho de mais de 4 anos, que atravessou vários Governos e que envolveu muitos académicos, peritos e associações, consolidando, num único diploma, o enquadramento geral da política de solos, de ordenamento do território e do urbanismo, oferece uma resposta estrutural que visa:

- gerir de forma integrada o território;
- promover a equidade e a coesão social e territorial;
- assegurar a sustentabilidade económica e financeira dos processos de desenvolvimento urbano;
- gerar no território condições de investimento e de competitividade;
- requalificar a vida nas cidades;
- remunerar os serviços dos ecossistemas;
- combater o despovoamento do interior; e
- simplificar e agilizar as condições de realização das operações urbanísticas.

Senhora Presidente,
Senhoras e Senhores Deputados:

Agora que enquadrei as razões que justificam a mudança, permitam-me que destaque as 9 principais inovações desta reforma estrutural:

Em primeiro lugar, esta Lei de Bases promove a clarificação do regime do solo. O solo passa a ser classificado, apenas, em duas classes – solo rústico ou urbano - sendo



erradicada a classificação de solo urbanizável. Fica, assim, limitada a existência de terrenos expectantes, promovendo-se a contenção dos perímetros urbanos e a reabilitação das cidades, gerando, conseqüentemente, ganhos de sustentabilidade energética e ambiental. A partir de agora, a classificação e reclassificação do solo rústico em urbano terá de traduzir uma opção de planeamento dependente da comprovação, quantitativa e qualitativa, da respetiva indispensabilidade e adequação ao desenvolvimento económico-social, matéria que será desenvolvida no novo Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial (RJIGT).

Em segundo lugar, os Planos Diretores Municipais passam a concentrar todas as regras vinculativas dos particulares. O cidadão e o investidor passam a ter de conhecer um e um só plano – o PDM – que, por sua vez, terá de reunir e integrar as regras dispersas numa longa lista de planos e programas regionais, sectoriais e especiais inter-relacionados. Os PDM dispõem de um prazo de 3 anos, após a entrada em vigor desta Lei de Bases, para integrar as referidas regras dispersas por vários planos e programas. Garante-se a compatibilização das diferentes normas num único plano e evita-se a sobreposição de regras e de objetivos conflituantes. Estamos perante o reforço da autonomia mas também da responsabilidade do poder local. Se é verdade que, no PDM, se concentrarão todas as regras vinculativas, não é menos verdade que, a não integração, no PDM, das regras dispersas nos programas territoriais especiais ou sectoriais, não só fará suspender as normas do respetivo plano territorial municipal, como impedirá a possibilidade de candidaturas de projetos dos municípios a benefícios ou subsídios públicos nacionais ou comunitários.

Em terceiro lugar, esta Lei de Bases reforça, a níveis inéditos, a cooperação intermunicipal. Aquela que era uma faculdade residual – porque se alicerçava, independentemente do grau de articulação supramunicipal, na obrigatoriedade de existência de planos municipais - passa a ser uma oportunidade material. Os municípios passam a poder substituir o seu PDM por planos intermunicipais. É fomentada a cooperação entre municípios vizinhos na coordenação da estratégia de desenvolvimento e do modelo territorial subregional, assim como as opções de localização e de gestão supramunicipal de equipamentos públicos e de infraestruturas. A união faz a força e a coordenação intermunicipal potencia, não apenas uma gestão mais eficiente dos ativos, mas também a atração de projetos, de talentos e de recursos.

Em quarto lugar, esta Lei de Bases confere maior flexibilidade no planeamento territorial. O atual planeamento territorial assenta num modelo estático e com pouca capacidade de adaptação às necessidades do momento. Ao invés de um PDM rígido e especializado, apenas capaz de se superar em ciclos de cerca de 10 anos, pretende-se agora um planeamento dinâmico e programático, capaz de responder às necessidades de cada ciclo económico, podendo ser revisto e alterado, em regra, através de planos de pormenor e de urbanização e não da revisão geral e demorada do PDM.

Em quinto lugar, são conferidos aos municípios novos instrumentos de gestão do território, tais como venda e o arrendamento forçados e a transferência de edificabilidade contribuindo para a regeneração e reabilitação urbanas.

Em sexto lugar, a transformação do solo de rústico a urbano passará a ser regulada através de um novo sistema económico-financeiro, que a condiciona à demonstração de



viabilidade económico-financeira. Não podemos ter infraestruturas municipais para 40 milhões de portugueses pagas e mantidas por 10 milhões de portugueses. Promovem-se, assim, os investimentos sustentáveis para o desenvolvimento do território, permitindo a partilha de responsabilidade do desenvolvimento entre o Estado e os particulares, balizando a decisão de expansão urbana em requisitos de responsabilidade e de sustentabilidade, sob o princípio da necessidade.

Em sétimo lugar, esta Lei de Bases cria as condições para a valorização da biodiversidade e dos ecossistemas. Está previsto, no âmbito do RJIGT, o estabelecimento de mecanismos de distribuição de encargos e de benefícios destinados a compensar os custos decorrentes da proteção de interesses gerais, como a salvaguarda do património cultural, a valorização da biodiversidade ou da proteção de ecossistemas. Esta inovação reforça o papel e a importância da conservação da Rede Natura (que abrange mais de 20% do território continental) e da Rede Nacional de áreas protegidas (que ocupa mais de 7% do território continental). Viver numa área protegida terá de deixar de ser encarado como um ónus, devendo representar um benefício para as populações.

Em oitavo lugar, é assumida a aposta na Reabilitação Urbana. O foco do desenvolvimento do território estará na regeneração dos aglomerados urbanos já existentes. São regulamentados novos instrumentos de gestão do território e assegura-se que a expansão urbana apenas decorrerá quando o aglomerado urbano se encontre esgotado face a novas necessidades. A expectativa de urbanizar tem retirado a capacidade para reabilitar. A erradicação do solo urbanizável, a sujeição da classificação do solo urbano à viabilidade económico-financeira das operações (incluindo não apenas a construção mas também a manutenção das infraestruturas) e a possibilidade de venda e de arrendamento forçado, contribuem para o reforço da reabilitação urbana.

Finalmente, esta Lei de Bases promove uma simplificação procedimental dos licenciamentos através da figura da mera comunicação prévia quando as condições de realização da operação urbanística se encontrem suficientemente definidas por plano de pormenor, por loteamento ou no âmbito de áreas urbanas consolidadas. Esta medida constitui uma aposta na partilha de responsabilidades entre o Estado e o particular, promovendo a execução célere dos investimentos, o equilíbrio entre o conhecimento prévio das operações a realizar e o desenvolvimento económico capaz de criar emprego.

Senhoras e Senhores Deputados,

Impõe-se uma nova forma de planear. Um novo modelo de desenvolvimento territorial, que responda, hoje, às necessidades futuras. Temos de estabelecer, para o nosso território, políticas estáveis que criem condições de investimento, de competitividade, de coesão e de qualidade de vida.

Esta Lei de Bases das Políticas de Solo, de Ordenamento do Território e de Urbanismo não é uma iniciativa legal isolada. Será complementada com outras iniciativas nas quais o Governo tem vindo a trabalhar, que passam pela Revisão do Regime Jurídico da Urbanização e Edificação (RJUE), do Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão



Territorial (RJIGT) e do Regime Jurídico do Cadastro Predial, que entrarão em vigor em simultâneo com esta Lei de Bases.

Estas são ferramentas fundamentais para o planeamento e gestão do ordenamento do território e, em particular, para a reestruturação das cidades numa lógica de sustentabilidade e de uso eficiente de recursos, para a qual canalizaremos recursos significativos no âmbito do novo quadro comunitário.

Esta não é uma reforma que se faça no papel e que possa viver e sobreviver no papel. O que está em causa é uma verdadeira alteração de paradigma: da expansão urbana para a contenção dos perímetros urbanos; do enfoque na habitação própria para a dinamização do arrendamento urbano; da nova construção para a reabilitação urbana; das fronteiras municipais para a gestão integrada das infraestruturas.

Senhora Presidente,

Senhora Presidente e Senhores Deputados,

Poucas matérias são tão relevantes para desenvolvimento económico, para a coesão e para o aprofundamento da cidadania como o ordenamento do território. Esta reforma deve, pois, ser encarada como um exercício que transcende a mera natureza técnica e especializada das suas normas. O que está em causa não é um exercício teórico para urbanistas, biólogos, arquitetos paisagistas ou juristas. Como não são apenas os autarcas, os empresários ou os organismos públicos os destinatários desta Lei de Bases. É aos cidadãos que se destina esta reforma.

O que verdadeiramente está em causa é desenvolver Portugal e aprofundar a democracia. E, se este é o desígnio, todos somos necessários.

Quero, pois, ao concluir esta intervenção, manifestar o desejo de que seja possível promover um debate amplo e participado em torno destas novas orientações. Um debate inconformista no diagnóstico e reformista nas soluções, capaz de conciliar pontos de vista e gerar compromissos que transcendam a fronteira técnica, a fronteira partidária e a fronteira desta legislatura.

Em especial porque esta reforma deve ser enquadrada no contexto mais vasto do crescimento sustentável e do emprego, tirando partido dos nossos talentos, dos nossos recursos naturais e das nossas infraestruturas.