



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

PARECER

RELATIVO AO “ESTUDO SOBRE O NOVO DIPLOMA PARA A RAN, REN E DISCIPLINA DE CONSTRUÇÃO FORA DOS PERÍMETROS URBANOS”

1. INTRODUÇÃO

1.1. O CNADS elaborou uma **“Reflexão sobre os Princípios e Directrizes de Novos Diplomas relativos à Reserva Ecológica Nacional – REN, Reserva Agrícola Nacional – RAN, e “Disciplina de Construção Fora dos Perímetros Urbanos e Base para uma Taxonomia dos Usos do Solo”⁽¹⁾**, referente ao estudo técnico realizado, a pedido do Governo, por uma equipa de especialistas coordenada pelo Prof. Sidónio Pardal (Relatório de Análise), e sobre o qual fora pedido pela DGOTDU, a 6 de Janeiro de 2004, um Parecer. A ter em conta que o CNADS, em finais de 1999, princípios de 2000, expressara a sua posição sobre estas matérias, nomeadamente a propósito de uma iniciativa legal, não concretizada, que visava regulamentar desafectações na REN⁽²⁾. Foi presente, entretanto, ao Conselho para emissão de parecer pela DGOTDU, em 25 de Junho, novo **“Estudo sobre o Novo Diploma para a REN, RAN e Disciplinas de Construção fora dos Perímetros Urbanos”**, coordenado pelo Prof. Sidónio Pardal.

Assim, correspondendo ao pedido formulado a 25 de Junho de 2004 pelo Director-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento Urbano (of.º 2695), pedido esse reiterado pessoalmente por S. Ex.a o Ministro do Ambiente e Ordenamento do Território aquando da sua intervenção na Reunião Ordinária do Conselho de 22 de Setembro de 2004, o **Grupo de Trabalho** especialmente constituído para o efeito, sob a coordenação do Conselheiro Eugénio Sequeira, constituído pelos Conselheiros

Jaime Braga
João Santos Pereira
José Guerreiro dos Santos
José Guerreiro
Luísa Schmidt
Rui Godinho

⁽¹⁾ Reflexão do CNADS aprovada por unanimidade em 22 de Abril de 2004.

⁽²⁾ Reflexão sobre a Revisão do Regime Legal da Reserva Ecológica Nacional, CNADS, Fevereiro de 2000, promovida na sequência da Proposta de “Regulamentação de Usos e de Acções Compatíveis na REN”, apresentada pelo Secretário de Estado do Ambiente em Julho de 1999.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

e com o apoio do Secretário Executivo, Aristides G. Leitão, promoveu as audições tidas por imprescindíveis bem como as consultas específicas apropriadas.

Deste modo, foram ouvidos pelo Grupo de Trabalho:

- O Conselho Nacional da RAN (Eng.os José Passos, José Pereira, Jaime Paz e Duarte Silva).
- A Comissão Nacional da REN/ICN (Art.º João Herdeiro).
- Delegação do Conselho Directivo da ANMP - Dr. António F. Afonso e Eng.º Joaquim Barreto, Presidentes das Câmaras Municipais de Terras de Bouro e Cabeceiras de Basto, respectivamente.
- Prof. Arqt.º Gonçalo Ribeiro Telles.
- Prof. Doutor Manuel Madeira, Presidente da Sociedade Portuguesa de Ciências do Solo.
- Eng.º Fernando Santo, Bastonário da Ordem dos Engenheiros.
- Arqt.ª Helena Roseta, Presidente da Ordem dos Arquitectos e Arqt.ª Leonor Cintra Gomes.
- Arqt.ª Fernanda Vara, em representação da DGOTDU.
- Prof. Doutor Sidónio Pardal, Eng.ª Catarina Ramos, Eng.º Pedro Bingre e Dr.ª Zélia Pinheiro, pela equipa autora do Estudo e da nova Proposta de Legislação.

A todos quantos, com a sua presença ou através de contributos técnicos e documentais tornaram possível este Parecer, se testemunha o agradecimento do Grupo de Trabalho e do Conselho.

O "**Estudo**" em apreço, ao analisar "instrumentos de política" com incidência na afectação dos usos do solo propõe alterações com fortes implicações no universo legal em vigor, e tem repercussões na esfera dos direitos e deveres dos cidadãos. Neste contexto, o Conselho elaborou o presente Parecer que, assente e sobre os princípios que deverão nortear uma possível revisão dos diplomas da REN e da RAN, tem como quadro de referência as suas "**Reflexões**" de Fevereiro de 2000 e de Abril de 2004. ***O CNADS reitera que urge proceder de forma criteriosa e aprofundada a uma Avaliação Crítica do Desempenho dos quase vinte anos de existência e de aplicação dos institutos jurídicos da REN e da RAN e proceder à sua revisão/actualização.***

1.2. A vivacidade da discussão que o tema em apreço desde há muito suscita resulta dos grupos de interesses, eventualmente antagónicos e conflituantes, que vão desde as Autarquias aos empreendedores, das Comissões e Conselhos da REN e RAN e demais serviços desconcentrados da Administração às empresas de consultoria e de prestação de serviços em matéria de ordenamento do território e planeamento regional, sem esquecer as posições das Universidades e organizações não governamentais. O CNADS



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

tem procurado, ouvidas todas as sensibilidades, pautar o seu juízo de valor pro-activamente pelo respeito dos princípios do desenvolvimento sustentável e a coesão socio-económica que lhe é inerente. Importa, desde já, por isso clarificar previamente alguns **conceitos-base**.

Os institutos jurídicos atrás referidos constituem elementos de grande importância para uma política de desenvolvimento sustentável, nas suas componentes económica, social e ambiental, implicando aspectos fundamentais da "governança", de forma a salvaguardar o equilíbrio entre os componentes ambientais naturais e os de origem antrópica.

A sustentabilidade pressupõe (Lei de Bases do Ambiente, Lei n.º 11/87, de 7 de Abril) a existência de uma política de salvaguarda dos seguintes componentes:

- ambientais naturais (artigos 6.º a 17.º da Lei n.º 11/87): ar, luz, água, solo e subsolo, flora e fauna (diversidade biológica);
- ambientais humanos (artigos 17.º a 26.º da Lei n.º 11/87): a paisagem, o património construído, a qualidade dos recursos (com implicações para a saúde pública).

A conservação da "qualidade do ambiente" (artigo 5.º da Lei n.º 11/87) inclui o "conjunto dos sistemas físico, químico, biológico e suas relações, dos factores económicos, sociais e culturais com efeitos directos e indirectos, mediato ou imediato sobre os seres vivos e na qualidade de vida do homem" sendo, portanto, uma das bases fundamentais do desenvolvimento sustentável.

O conceito de "ordenamento do território", tradução espacial das políticas económicas, sociais e ambientais, pode, conforme o suporte legal, ser encarado sob diversas perspectivas:

- i. Segundo a **Lei de Bases do Ambiente** (Lei n.º 11/87) o "ordenamento do território" (...) "é o processo integrado da organização do espaço biofísico, tendo como objectivo o uso e 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".
- ii. Segundo a **Lei de Bases do Ordenamento do Território e do Urbanismo** (Lei n.º 48/98, de 11 de Agosto) o ordenamento do território consiste nas "acções promovidas pela Administração, visando assegurar uma adequada organização e utilização do Território Nacional, na perspectiva da sua valorização, designadamente no espaço europeu, tendo como finalidade o desenvolvimento económico, social e cultural integrado, harmonioso e sustentável do país, das diferentes regiões e aglomerados urbanos".

No entanto, qualquer instrumento de gestão do território deve mostrar, de forma racional e clara, os fundamentos das respectivas previsões, indicações e determinações, (art.º 4.º do Decreto Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro), isto é, explicitar qual a



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

"adequação das utilizações às capacidades biofísicas do território", o que querará dizer, gerindo o território compatibilizando a satisfação das necessidades a curto, médio e longo prazo, com as suas capacidades naturais e a salvaguarda da potencialidade dos seus recursos.

A salvaguarda e valorização dos recursos naturais é, assim, uma obrigação decorrente dos valores éticos inerentes e, igualmente, de uma atitude pragmática esclarecida que ressalta, nomeadamente, do normativo comunitário neste domínio.

Assim, na classificação "propositiva" dos usos do solo (efectuada pelas Administrações Central, Regional ou Local ou por privados) são geradas mais e menos-valias, a curto, médio e longo prazos, cuja distribuição tem levantado problemas, e cuja equidade e eficácia tem dado origem a controvérsias.

Por outro lado, a inter-relação directa de proporcionalidade e "*jus aedificandi*" é potencialmente geradora de equívocos que se repercutem nas expectativas de direitos e, concomitantemente, nas mais e menos valias geradas.

O solo é um recurso natural, base da vida terrestre, com funções ecológicas que justificam, por si só, em princípio, a sua salvaguarda. A preservação das áreas, isto é, do recurso "terra" de maior valia (art.º 1.º do Decreto-Lei n.º 196/89, de 14 de Junho) ou a aptidão para a agricultura ou para outros usos que envolvam elevada capacidade para a produção vegetal no contexto do ordenamento do território português, é o objectivo do instrumento RAN.

De acordo com o **princípio da reversibilidade**, as restrições ao uso económico da terra dizem respeito aos usos que transformam radicalmente (irreversivelmente) o solo, por exemplo, pela sua impermeabilização ("*soil sealing*") (Blum, 1989). Quanto mais um uso permita ao solo cumprir as suas funções ecológicas (suporte da vegetação e dos ecossistemas terrestres, condicionamento da quantidade e qualidade da água, etc.), e quanto mais reversíveis forem as alterações produzidas pelo uso, maior flexibilidade se oferece ao processo decisório em ordem a alargar a área atribuída para tal fim

1.3. As propostas apresentadas no "Estudo" em apreciação, confundem lógicas diferentes de olhar a organização do espaço rural. A lógica de ordenamento do espaço agrário (produtivo) e do mundo rural, com a componente urbana, assenta em premissas claramente diferentes numa perspectiva relativa as estratégias de planeamento e de ordenamento urbano. A expansão e a organização deste último obedecem a dinâmicas sócio-económicas e culturais diversas das do mundo rural, mesmo tendo em conta a agricultura de características industrializadas. O ordenamento do espaço nacional deve procurar alcançar a qualidade de vida de todos os cidadãos, evitando a subalternização do rural ao urbano.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

O documento em apreciação não reconhece a especificidade e interacção entre políticas de desenvolvimento sustentável, planos estratégicos, planos de ordenamento e a aplicação da Política Agrícola Comum (v.g. AGRO, AGRIS, RURIS).

A afirmação feita no documento em análise, de que *"figuras como as das actuais Reserva Agrícola Nacional (RAN) e Reserva Ecológica Nacional (REN)...impedem o normal processo de planeamento dos usos do solo..."* e de que *"Não é com a REN que se controla o crescimento urbano e tão pouco o povoamento disperso..."* originando *"como efeito lateral o abandono do território"*, e de que existe uma conexão entre a aplicação destes instrumentos e *"o desordenamento, a degradação da paisagem, a contaminação dos aquíferos, os fenómenos de erosão dos solos, a construção nas zonas de cheias, a destruição das zonas húmidas, a degradação do litoral"* etc., **carece de uma análise de desempenho da REN e da RAN.**

Com efeito, pese embora a caracterização da presente situação, não foi efectuada no Estudo em apreciação uma avaliação, objectiva e aprofundada da aplicação e impacte dos diplomas regulamentadores para os dois institutos jurídicos (REN, RAN), designadamente no respeitante ao controverso e desigual processo de delimitação.

Será, no entanto, na complementaridade e continuidade dos espaços urbanos, peri-urbanos e rurais que se joga o futuro do desenvolvimento sustentável, assente na consideração do **território como recurso estratégico finito.**

1.4. Na **Constituição da República Portuguesa** e na **Lei de Bases do Ambiente**, está consagrado que *"todos os cidadãos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender..."* (art.º 66.º, n.º 1 CRP), cabendo ao Estado, ao zelar pela política do ambiente, ***"optimizar e garantir a continuidade de utilização dos recursos naturais, qualitativa e quantitativamente, como pressuposto básico de um desenvolvimento auto-sustentado"*** e ***"ordenar e promover o ordenamento do território, tendo em vista uma correcta localização das actividades, um equilibrado desenvolvimento sócio-económico e a valorização da paisagem"*** (art.º 66.º, n.º 2 b) CRP).

O **princípio da prevenção** ao mencionar que *"as actuações com efeitos imediatos ou a prazo no ambiente devem ser consideradas de forma antecipativa, reduzindo ou eliminando as causas, prioritariamente à correcção dos efeitos dessas acções ou actividades susceptíveis de alterarem a qualidade do ambiente"* (Lei n.º 11/87 art.º 3.º a)), constitui um dos fundamentos do estabelecimento dos **"instrumentos de salvaguarda de recursos"** como são as Reservas Nacionais Ecológica e Agrícola.

A Reserva Ecológica Nacional é *"uma estrutura biofísica básica e diversificada que através do condicionamento à utilização de áreas com características ecológicas específicas, garante a protecção de ecossistemas e a permanência e intensificação dos processos biológicos indispensáveis ao enquadramento equilibrado das actividades humanas"* (artigo 1.º do Decreto Lei n.º 93/90, de 19 de Março).



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

A Reserva Agrícola Nacional é "a forma de defender as áreas de maior aptidão agrícola, de forma a contribuir para o pleno desenvolvimento da agricultura portuguesa e para o correcto ordenamento do território" (artigo 1.º do Decreto Lei n.º 196/89). Não obstante ser vaga, algo ambígua e inadequada, na medida em que a RAN não pode ser entendida como um instrumento de política agrícola como se poderia depreender da afirmação "contribuir para o pleno desenvolvimento da agricultura portuguesa", esta definição pode ser interpretada no sentido de garantia do abastecimento de alimentos e outras matérias primas de origem agrícola.

Aliás, o fundamento da RAN assenta, essencialmente, no **princípio da precaução**, porque é do interesse público nacional satisfazer necessidades essenciais da população sobretudo face a um tipo de risco global que ameaça ou, pelo menos, condiciona o desenvolvimento sustentável do país.

Acresce que a RAN assume, na situação global actual, um carácter também estratégico: face às enormes incertezas de âmbito geopolítico, dá garantia de que a alimentação dos portugueses não ficará absolutamente dependente do exterior, em especial quando é sabido que o País importa cerca de 2/3 dos bens alimentares que directa ou indirectamente consome.

A salvaguarda da "terra" é, neste contexto, entendida como o "complexo de recursos naturais e humanizados, compreendendo o solo (RAN), a vegetação, outros biotas, bem como os processos ecológicos e hidrológicos que ocorrem no ecossistema (REN)" (Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação ratificada por Portugal pelo Decreto-Lei n.º 41/95, de 14 de Dezembro),

O CNADS recomenda, portanto, que os critérios de delimitação e normas sobre os usos compatíveis destes instrumentos de ordenamento e da política ambiental, REN e RAN são competências dos órgãos nacionais da República, que devem ser exercidas em articulação com as Administrações Regional e Local, as quais asseguram a sua gestão e aplicação em sede de PROTs e PDMs.

Com este enquadramento, o CNADS considerou, na citada "Reflexão" de 22.04.04, que, historicamente, os usos qualificam os recursos naturais, sendo estes e a sua efectiva qualidade que condicionam essencialmente os usos, não de uma forma automática mas sim mediatizada pela cultura humana (incluindo os conhecimentos práticos, científicos e técnicos).

A distinção entre usos urbanos e não urbanos é essencialmente administrativa, uma vez que, se um tipo de solo, um determinado biota, um ecossistema sensível, são importantes para o exercício equilibrado das actividades humanas, continuam a sê-lo quando integrados num espaço urbano.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

**2. ANÁLISE DO INSTRUMENTO DA POLÍTICA DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO
RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL - REN**

O Conselho reitera as recomendações aprovadas por unanimidade, na já citada Reflexão de 28 de Fevereiro de 2000, recomendações sobre a Reserva Ecológica Nacional¹.

Considerou o Conselho que a REN, como instrumento-base do desenvolvimento sustentável, deveria ser revista e melhorada, de forma a cumprir cabalmente os seus objectivos, nomeadamente, assumindo-se como factor impulsionador e não puramente impeditivo ou proibitivo.

O CNADS considera que se tem verificado uma reduzida eficácia deste instrumento, por inúmeras razões tendo ele, no entanto, contribuído para atenuar o desordenamento e a degradação dos recursos, a destruição de ecossistemas vitais (v.g. zonas húmidas, litoral) e, conseqüentemente, perda de qualidade de vida.

Sublinhou-se, também, a necessidade de reduzir a discricionariedade, clarificando o processo de decisão relativo à delimitação da REN, alargando o seu âmbito, reajustando a composição e competência da Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional, dotando-a de meios humanos, técnicos e financeiros indispensáveis ao desempenho das suas funções.

-
- ¹I. *"Os objectivos e o espírito da legislação existente não foram alcançados, fundamentalmente devido à grande limitação do enunciado legal de critérios que enquadrem as condições de exercício discricionário do poder decisório.*
- II. *Constatando-se que existem usos e acções, cuja realização, embora não pondo em causa os princípios que presidem à delimitação da REN são proibidos pela actual legislação, pelo que o CNADS concordou que a actual legislação não facilita, de facto, a equilibrada exploração dos recursos e a utilização do território ("sensu lato") com salvaguarda deste património imprescindível.*
- III. *O CNADS considerou que existe toda a oportunidade e pertinência para se proceder a uma análise crítica com vista ao estabelecimento de ajustamentos estratégicos e legislativos.*
- IV. *Considerou que era desejável e urgente que se estabeleça um enquadramento legal da aplicação do poder discricionário com vista à salvaguarda do bem público, garantindo de forma adequada os usos compatíveis e os interesses legítimos em causa.*
- V. *Propôs, não que o instrumento REN fosse extinto, mas sim que a responsabilidade da decisão seja passível de impugnação dentro de um quadro jurídico preciso, quer por aqueles que são directamente afectados, quer também por aqueles que são indirectamente afectados.*
- VI. *Considerando que a aplicação deste instrumento pode afectar direitos de propriedade frustrando mais valias, o quadro legal deveria prever e acautelar tais situações, criando mecanismos de tributação, de compensação ou de redistribuição adequados.*
- VII. *O CNADS considerou que a estrutura da Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional deveria merecer uma reformulação, assegurando uma cooperação institucional efectiva e ser dotada e reforçada de meios humanos, técnicos e financeiros".*



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

A verificação da debilidade da saúde e pujança física da ocupação de grande parte do território interior do país exige, no entanto, que se proceda cautelarmente à revisão não só da REN, como da RAN, articulando-as com outros institutos como sejam o Domínio Público Hídrico (DPH) ou a Rede Nacional de Áreas Classificadas (RNAC) e a Rede Natura 2000, no âmbito da Rede Fundamental de Conservação da Natureza, como estabelecido na Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade.

Igualmente, a verificação da destruição das estruturas e valores ecológicos nas zonas costeiras de maior densidade demográfica, sem a conservação de espaços para a constituição das "Redes Ecológicas", que permitam estruturas mínimas de protecção e valorização ambiental, requer que se proceda cautelarmente à revisão não só da REN como também da RAN, de forma articulada com vista a garantir a salvaguarda de ecossistemas e patrimónios em maior risco nestas situações.

Como instrumento de gestão do território e tendo em atenção a manutenção do funcionamento ecológico dos sistemas naturais, o domínio submerso da REN deve ser enfatizado. Efectivamente, a sustentabilidade das zonas costeiras está intrinsecamente dependente do domínio submerso, pelo que a preservação das suas condições naturais para a correcta exploração (turismo, pescas, aquacultura, recursos geológicos, etc.) dessas zonas.

Dever-se-ia ter em linha de conta que, em situação de baixa densidade, por exemplo em municípios de montanha, onde as iniciativas em solo urbano pertencem unicamente às Autarquias, e que têm por objectivo primordial suster a perda de população com a construção de habitações de tipologia unifamiliar, predominantemente isoladas para que se possam conter preocupações de carácter integracionista e de convivência ancestral do território, acarreta necessariamente custos de infra-estruturas não compatíveis com os valores de mercado e inviabilizam a indemnização perequativa dos investimentos a realizar. **Há, pois, que encarar perequativamente as intervenções dos vários municípios, como únicos potenciais produtores de solo urbano, tendo em consideração os custos das infraestruturas do litoral para o interior e das grandes densidades para as baixas densidades, mas sempre numa perspectiva nacional integradora.**

Recomenda, no entanto, o CNADS, que a delimitação da REN deveria incluir a "carta de riscos" com especial tratamento dos riscos geomorfológicos e hidrológicos", tal como já resulta, de forma não explícita, da actual legislação.

Entende, portanto, o CNADS, que a "ferramenta" do ordenamento e da política ambiental, REN, seja mantida, e que os critérios de delimitação e normas sobre os usos compatíveis deste instrumento sejam revistos e adequados aos novos requisitos embora devam ser configurados no quadro de competências dos órgãos nacionais da República.

Mais recomenda que as decisões sobre a flexibilidade dos usos permitidos reflectam a necessidade de contenção nas regiões de maior pressão na orla costeira, e a



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

necessidade de aumentar a apetência para a redução do despovoamento no interior e para o desenvolvimento rural equilibrado (discriminação positiva).

3. ANÁLISE DO INSTRUMENTO DA POLÍTICA DO AMBIENTE E DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO RESERVA AGRÍCOLA NACIONAL (RAN)

Tal como a REN, o regime da RAN deve ter em conta o respeito pela propriedade privada, constitucionalmente consagrado, e considerar que a actividade humana existente no seu âmbito deve ser mantida e desenvolvida no justo equilíbrio com os valores que lhes dão corpo.

O facto de se considerar na composição da RAN (SROA, 1972) apenas "os solos das classes A e B, bem como os solos de baixas aluvionares e coluviais e ainda por solos de outros tipos cuja integração na mesma se mostre conveniente..." (art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 196/89) e, ainda, as áreas que tenham sido submetidas a importantes investimentos para aumentar a capacidade produtiva, **os solos que sejam determinantes da viabilidade económica da exploração agrícola existente e os solos da Classe Ch** (art.º 6.º do Decreto Lei n.º 196/89), **deveriam ser revistos.**

De facto, nos termos do art.º 7.º do mesmo decreto, são excluídos todos os solos urbanos ou urbanizáveis, o que implica que recursos importantes pela sua potencialidade agrícola e vitais para o equilíbrio ecológico e para a agricultura deixam de o ser quando passam a fazer parte do espaço urbano.

O trabalho em apreciação - "**Estudo sobre os novos Diplomas para a RAN, REN e Disciplina da Construção fora dos Perímetros Urbanos**" - aponta para um agravamento das condições discricionárias e abre caminho ao possível desrespeito de um recurso em relação ao qual Portugal não tem cumprido devidamente as recomendações da Agência Europeia do Ambiente (EEA) (*Gentie 2001*). Para tanto, importa dar cumprimento às recomendações da "**Estratégia Europeia para a Protecção do Solo**" (COM (2002) 179 Final, 2002), onde se recomenda que os Estados-Membro da União Europeia devem implementar políticas relevantes, comunitárias e nacionais, para a protecção deste recurso natural. Isso implica um reforço da legislação da RAN, acautelando os solos de melhor qualidade, sobretudo quando coincidentes com áreas de maior risco de urbanização (*Sequeira, 1991, 1999 a, b e 2000*).

O CNADS considera dever recomendar uma revisão urgente dos critérios de qualificação e delimitação do recurso "terra", em bases cientificamente fundamentadas, tendo em vista a salvaguarda dos solos com maior aptidão para os vários usos agrícolas.

A protecção do recurso solo nos espaços rurais, com salvaguarda da actividade agrícola, a fim de se conseguir um desenvolvimento rural equilibrado implica, conseqüentemente, rever o conceito de "unidade mínima de cultura" para a exploração agrícola.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

O princípio constitucionalmente consagrado de que as Leis Nacionais da República se aplicam de forma geral e universal em todo o território nacional, nomeadamente no que concerne ao sistema fiscal e ao uso e gestão racional do solo (art. n.º. 93º., n.º 1 d) CRP), não se compadece com derrogações e/ou exceções regionais ou locais. Os PDM e outros instrumentos de ordenamento territorial, regional ou local, devem acomodar as aplicações específicas das áreas e territórios a que se aplicam, de instrumentos nacionais como a REN e a RAN ou equivalentes, mas sempre em obediência às orientações da legislação geral e em articulação com as futuras orientações do Programa Nacional de Política de Ordenamento do Território (PNPOT) e no âmbito da Lei de Bases do Ordenamento do Território (LBOT).

O CNADS recomenda, portanto, que os critérios de delimitação e normas sobre os usos compatíveis deste instrumento de ordenamento e da política ambiental, RAN, são competências dos órgãos nacionais da República, que devem ser exercidas em articulação com a Administração Regional e Local, as quais devem assegurar a sua gestão e aplicação em sede de PROTs e PDMs.

4. UNIDADES TERRITORIAIS

O trabalho em apreciação "Estudo sobre os novos Diplomas para a RAN, REN e Disciplina da Construção fora dos Perímetros Urbanos" aponta para uma classificação dos espaços em Unidades Territoriais, baseadas na divisão em uso urbano e rústico, e este em uso silvestre e agrícola.

Os usos do solo têm, de facto, repercussões profundas na esfera dos interesses público e privado, incluindo neles os aspectos económicos, sociais e ambientais. O solo é a interface entre a terra (geosfera), o ar (atmosfera) e a água (hidrosfera). No entanto, qualquer base taxonómica para os usos deve, em princípio, considerar se os usos são destrutivos ou não destrutivos deste recurso, de acordo com a necessidade do desenvolvimento de uma estratégia temática de protecção do solo (COM 2002 179 Final).²

Dado que as intervenções no território, mesmo as que revelam ter efeitos destrutivos, devem ser encaradas de forma dinâmica, seria aconselhável prever também a figura da "renaturalização" para espaços como antigos aterros, areeiros, saibreiras, pedreiras, minas abandonadas, etc., tendo como objectivo a sua progressiva integração em áreas de valor ambiental ecológico crescente.

De salientar que no art.º 3º da proposta de *Base de Taxonomia dos Usos do Solo*, não são referidos nem corredores ecológicos, nem *continuum naturale*, nem espaços verdes principais e secundários.

² Na esteira da Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social e Comité das Regiões sobre a "Estratégia para a Protecção do Solo", e a título meramente exemplificativo, numa taxonomia dos usos para fins de ordenamento, seria curial distinguir usos que permitam funções ecológicas daqueles que são destrutivos destas.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

Registe-se, ainda, que a classificação dos solos, conforme é apresentada, não é entendível pela maioria da população portuguesa, em especial a do mundo rural, devendo a nomenclatura ser objecto de revisão e de simplificação em instrumentos regulamentadores em ordem a um melhor entendimento e à sua correcta utilização.

Recomenda, portanto, o CNADS a integração das normas de delimitação dos instrumentos REN e RAN nos usos em ambos os espaços, rurais e urbanos, devendo a delimitação dos usos ser iniciada pelos usos destrutivos do recurso solo (usos que levam à impermeabilização e poluição do solo- soil sealing) e os usos que salvaguardam o recurso solo (COM 2002 179 Final).³

5. CONCLUSÕES E RECOMENDAÇÕES

- 5.1. O CNADS reconhece o contributo dado pelo documento em apreciação para a necessária revisão do Regime da REN e da RAN. Porém, ao invés do que nele é proposto, é de opinião que se devem manter as servidões previstas na REN e na RAN, preservando os princípios doutrinários da legislação em vigor.
- 5.2. Consequentemente, **o CNADS recomenda que os Instrumentos de Política do Ambiente e Ordenamento do Território, REN e RAN, sejam objecto de revisão urgente**, nomeadamente no tocante às normas e critérios de delimitação, regulamentação de usos e acções compatíveis, bem como da respectiva gestão e aplicação.
- 5.3. Sublinhando o papel indispensável dos Municípios na Gestão e Implementação dos Instrumentos Regulamentadores do Território, o CNADS recorda, contudo, a **índole nacional que deve orientar os Critérios e as Normas de Delimitação da REN e da RAN.**
- 5.4. **A regulamentação dos usos do solo carece, igualmente, de uma forte articulação com a reforma da fiscalidade do património.** Aliás, importa, que o direito constitucionalmente consagrado que visa "*assegurar que a política fiscal compatibilize desenvolvimento com protecção do ambiente e qualidade de vida*" (art.º 66.º, n.º 2 h) CRP) seja, nestas matérias, efectivamente respeitado e concretizado.
- 5.5. O papel dos proprietários e titulares dos espaços onde as duas servidões - RAN e REN - se localizam não pode ser subestimado como tem sido até hoje. As referidas servidões não devem apenas continuar a ser impostas administrativamente aos seus titulares, mas também promovidas com vista ao seu melhor conhecimento, aceitação e assunção por estes gestores activos dos espaços que a colectividade pretende salvar. **O CNADS recomenda, assim, que a informação e sensibilização dos**

³ Na esteira da Comunicação da Comissão ao Conselho, Parlamento Europeu, Comité Económico e Social e Comité das Regiões sobre a "Estratégia para a Protecção do Solo", e a título meramente exemplificativo, numa taxonomia dos usos para fins de ordenamento, seria curial distinguir usos que permitam funções ecológicas daqueles que são destrutivos destas.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

proprietários e titulares desses espaços constitua elemento importante de todo o processo de Revisão do Regime da REN e da RAN.

- 5.6. O CNADS, sublinha, também, a necessidade de ver reconhecida, a participação e o papel fundamental da Administração Local, na definição de usos compatíveis e, em especial, na gestão destes espaços, salientando a necessidade de as normas e princípios que fundamentam tais actos terem um enquadramento Regional e Nacional, dado que se trata de recursos e interesses que ultrapassam o nível municipal. Para tanto, propõe o reforço e, se necessário, a criação de órgãos de acompanhamento e verificação que garantam a coerência nacional do sistema.**
- 5.7. O CNADS recomenda que as duas servidões em causa (REN e RAN) se apliquem de forma eficaz e coerente tanto no espaço rural como no urbano.**
- 5.8. Face a matérias de tão grande importância estratégica e estruturante como são a REN, a RAN e os Usos do Solo, e tendo em vista criar um clima de abertura que permita uma empenhada participação da sociedade civil e dos grupos de interesses que na sua diversidade a integram, o CNADS recomenda que se proceda, quanto antes, a uma análise objectiva e abrangente do que tem sido a implementação destes instrumentos, por forma a determinar com rigor o sentido do futuro quadro orientador para a sua revisão.**
- 5.9. Recomenda, por último, o CNADS a necessidade de um urgente debate sobre o conteúdo e dimensão do Direito de Propriedade, a sua interrelação com os problemas do *jus aedificandi* e a atribuição e repartição das *mais e menos valias* resultantes das decisões administrativas.**

[Este Parecer foi aprovado por unanimidade na Reunião Ordinária do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável de 27 de Outubro de 2004]

CNADS, 28 de Outubro de 2004

O Presidente

Mário Ruivo



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei n.º 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A n.º 151)

Bibliografia

- Bakker, N., Dubbeling, M., Gündel, S., Sabel-Koschella, U. & de Zeeuw H., 2000, **Growing Cities, Growing Food. Urban Agriculture on the Policy Agenda.** Deutsche Stiftung für internationale Entwicklung (DSE). Zentralstelle für Ernährung und Landwirtschaft. Germany (Sponsors DSE, CTA, GTZ, Sida; ACPA, BMZ).
- Blum, W. E.H. & Prieur, M. 1989- **Feasibility Study on Possible National and/or International Actions in the field of Soil Protection.** Committee of Experts on Soil Protection (PE-SO). Steering Committee for the Conservation and Management of the Environment and Natural Habitats (CDPE). Conseil of Europe, Strasbourg, 25 September 1989 PE-SO (89) 2 rev. addendum.
- Cabral, Francisco C., 1980- **O continuum naturale e a conservação da natureza.** In Conservação da Natureza, Serviço de Estudos do Ambiente.
- COAGT/FAO, 1999- **Urban and peri-urban agriculture.** Committee on Agriculture, Food and Agriculture Organisation of the United Nations COAG/99/10. Presented at the 15th Session of the COAG, FAO, Rome, 25-29 January 1999, (cit. Mougeot, 2000).
- COM (2002) 179 Final, 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.
- DGA, (Direção Geral do Ambiente), 2001- **Relatório do Estado do Ambiente 2000.** Direção Geral do Ambiente, Ministério do Ambiente e do Ordenamento do Território.
- FAO, 1996- **Urban agriculture: an oximoron?.** In Food and Agriculture Organization of The United Nations – FAO, 1996- **The state of food and agriculture 1996** (Rome: FAO), : 53-57.
- Gadow, K.v (2002). "Adapting silvicultural management systems to urban forests." *Urban Forestry & Urban Greening* 1(2): 107-113.
- Garnett, T., 2000- **Urban agriculture in London: rethinking our food economy.** In Bakker *et al.*, 2000, **Growing Cities, Growing Food. Urban Agriculture on the Policy Agenda.**
- 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.; Noifalisse, 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. Commission of the European Communities.
- Magalhães, M. R., 1992- **Espaços Verdes Urbanos.** Direção Geral do Ordenamento do Território.
- Mougeot, L. J. A., 2000- **Urban agriculture: Definition, Presence, Potentials and Risks.** In In Bakker *et al.*, 2000, **Growing Cities, Growing Food. Urban Agriculture on the Policy Agenda.**
- Sequeira, E. M. 1991-Situação dos solos em Portugal. In Santos, F. B. D. B. *et al.* **Livro Branco sobre o Estado do Ambiente em Portugal - Anexos 4-** Ministério do Ambiente e Recursos Naturais.
- Sequeira, E. M., 1999 a - Causes and Consequences of Land Use and Cover Change in Portugal. *Coloquium "Study Group on Land Use / Cover Change.* UNL, Lisboa.
- Sequeira, E. M., 1999 b- **O Ordenamento e a Capacidade de Uso da Terra.** Palestra proferida na Sociedade de Ciências Agrárias.
- Sequeira, E. M., 2000- O Crescimento urbano desordenado e o fomento imobiliário causas da degradação dos recursos paisagem, solo, água e diversidade biológica. Entregue para publicação nas actas do Encontro Internacional, em Setembro de 2000 "**Em Defesa do Património Cultural e Natural: Reabilitar em vez de Construir**". GECORPA.
- SROA, 1972- **Carta de Capacidade de Uso do Solo. Bases e normas adoptadas para a sua elaboração.** Ministério da Economia. Secretaria de Estado da Economia. Serviço de Reconhecimento e Ordenamento Agrário – SROA. *Boletim de Solos*12.
- Smit, J., Ratta, A. & Nasr, J., 1996- **Urban agriculture: food, jobs and sustainable cities.** Publication Series for Habitat II, Vol I. New York: United Nations Development Program (UNDP).
- Turner, S.; Gentile, Anna Rita (Project Manager)- 2001- **Proceedings of the Technical Workshop on Indicators for Soil Sealing. Copenhagen, 26 to 27 March 2001,** European Environmental Agency. Technical Report 80.