



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)

REFLEXÃO^(*)

SOBRE PRINCÍPIOS E DIRECTRIZES DE NOVOS DIPLOMAS RELATIVOS À “RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL – REN”, À “RESERVA AGRÍCOLA NACIONAL – RAN” E À “DISCIPLINA DE CONSTRUÇÃO FORA DOS PERÍMETROS URBANOS”

1. CONCEITOS E ENQUADRAMENTO

1.1. Ao iniciar uma reflexão sobre os instrumentos de política “Reserva Ecológica Nacional – REN”, “Reserva Agrícola Nacional – RAN”, “Disciplina de Construção Fora dos Perímetros Urbanos” e “Base para uma Taxonomia dos Usos do Solo”, constantes do estudo técnico elaborado, a pedido do Governo, por uma equipa de especialistas coordenada pelo Prof. Sidónio Pardal (Relatório de Análise), e sobre o qual foi pedido pela DGOTDU, a 6 de Janeiro de 2004, um parecer, recorda-se que o CNADS, em finais de 1999, princípios de 2000, expressou a sua posição sobre estas matérias, nomeadamente a propósito de uma iniciativa legal, não concretizada, que visava regulamentar desafectações na REN¹.

O documento ora em apreço – “*Estudo sobre os Novos Diplomas para a RAN, a REN e Disciplina da Construção fora dos Perímetros Urbanos/Relatório de Análise*” – ao analisar “instrumentos de política” propõe alterações com fortes implicações para diplomas legais em vigor. Neste contexto, **o Conselho elaborou os presentes elementos para uma Reflexão** sobre os princípios que deverão nortear uma possível revisão dos diplomas da REN e da RAN, tendo como quadro de referência a sua “Reflexão” de Fevereiro de 2000. Urge, porém, proceder de forma criteriosa e aprofundada a uma Avaliação Crítica do Desempenho dos quase vinte anos de existência da REN e da RAN.

1.2. Assim, importa definir previamente alguns **conceitos-base**.

Os instrumentos 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”, por forma a salvaguardar 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 componentes:

^(*) O Relator da Proposta desta Reflexão foi o Conselheiro Eugénio Menezes de Sequeira, que contou com os contributos dos Conselheiros João Santos Pereira, Rúben de Menezes, Rui Godinho e do Secretário Executivo do Conselho. Sob a forma de “Elementos para uma Reflexão” o Presidente do CNADS deu conhecimento ao Ministério das Cidades, Ordenamento do Território e Ambiente, a 31 de Março de 2004, do essencial do presente documento que, com algumas alterações de carácter essencialmente redactorial, foi unanimemente aprovado pelo plenário do Conselho a 22 de Abril de 2004.

¹ 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 nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

- ambientais naturais (artigos 6º a 17º da Lei nº 11/87): ar, luz, água, solo e subsolo, flora e fauna (diversidade biológica);

- ambientais humanos (artigos 17º a 26º da Lei nº 11/87): a paisagem, o património construído, a qualidade dos recursos (incluindo a saúde pública).

A conservação da “*qualidade do ambiente*” (artigo 5º da Lei nº 11/87) inclui “*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, a base 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 nº 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 nº 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 explicitar, de forma racional e clara, os fundamentos das respectivas previsões, indicações e determinações, (artº 4º do Decreto Lei nº 380/99, de 22 de Setembro), isto é, explicitando qual a “*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 capacidades biofísicas e a salvaguarda dos seus recursos.

Por outro lado, na classificação “propositiva” dos usos do solo (efectuada pela Administração Central, Regional ou Local ou por privados) são geradas mais e menos- valias, a curto, médio e longo prazos, cuja distribuição tem levantado enormes problemas, e de cuja equidade e eficácia tem dado origem a controvérsia.

A salvaguarda e valorização dos recursos naturais é, assim, uma obrigação em si própria, decorrente da sustentabilidade, dos valores éticos que lhe estão inerentes e mesmo de uma atitude pragmática esclarecida que ressalta do normativo comunitário neste domínio.

1.3. As propostas apresentadas no Relatório de Análise em apreciação aparentam confundir 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 diversas de perspectiva sobre as estratégias de planeamento e de ordenamento urbano. A expansão e a organização deste último obedecem a dinâmicas sócio-económicas e culturais muito diversas das do mundo rural, mesmo tendo em conta a agricultura de carácter mais industrializado. O ordenamento do espaço nacional deve evitar a subalternização do rural ao urbano.

A afirmação feita no documento em análise, de que “*os diplomas em causa (RAN e REN) não tiveram qualquer eficácia*” 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., **é uma afirmação que carece de demonstração. Com efeito, pese embora a caracterização da presente situação, está por realizar uma avaliação objectiva e aprofundada da aplicação e impacto dos dois diplomas.**



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(*Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151*)

Se é um facto incontroverso o “*abandono do território*”, “*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.*” também têm sido feitos diversos diagnósticos que apontam como causas a não aplicação da Lei, o alargamento anárquico e desmedido das áreas urbanas, a especulação imobiliária, a apropriação indevida das mais valias, entre outras.

É, no entanto, na complementaridade e continuidade dos espaços urbanos, peri-urbanos e rurais que se joga a marca de futuro do desenvolvimento sustentável, assente na consideração do território como recurso estratégico.

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 (AGRO, RURIS, etc.).

1.4. Tal como consagrado na Constituição da República Portuguesa e na Lei de Bases do Ambiente, “*todos os cidadãos têm direito a um ambiente de vida humano, sadio e ecologicamente equilibrado e o dever de o defender...*” (artº 66º, nº 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*” (artº 66º, nº 2 b) CRP).

O princípio específico da prevenção quando refere 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 nº 11/87 artº 3º a)), é a base do estabelecimento dos “**instrumentos de salvaguarda de recursos**” como as Reservas Nacionais Ecológica e Agrícola.

A Reserva Ecológica Nacional é meramente “*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 1º do Decreto Lei nº 93/90, de 19 de Março).

A Reserva Agrícola Nacional é, também, e apenas, “*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 1º do Decreto Lei nº 196/89).

A salvaguarda destes recursos, que incluem a salvaguarda da “terra”, é 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 nº 41/95, de 14 de Dezembro).

Considera o CNADS 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 (incluindo conhecimentos técnicos e científicos) humana.

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

Vale, neste ponto, recordar que a crescente dimensão das cidades tem vindo a diluir os efeitos da paisagem natural envolvente (*Magalhães, 1992*), dando azo ao desenvolvimento da teoria do *continuum naturale* (*Cabral, 1980*), que pretende levar a paisagem natural à cidade sob formas que sirvam as inerentes funções urbanas.



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

Segundo este conceito pretende-se que a paisagem penetre a cidade, assumindo diversas formas e funções, que vão desde o espaço de lazer e recreio, ao enquadramento de infraestruturas e edifícios, aos espaços de produção de frescos agrícolas vitais à saúde física e mental dos cidadãos, à protecção e integração de linhas e cursos de água com os seus leitos de cheia e cabeceiras etc. – cfr. arts. 1º e 2º da Convenção Europeia da Paisagem, Florença, Outubro 2000.

Esta postura foi enriquecida com conceitos, conteúdos e práticas adequadas aos perfis urbanos, sociais e ambientais de hoje, designadamente, a integração da nova figura de “Estrutura Ecológica Urbana”, já patente, entre outros, no PDM de Lisboa, 1994. Este conceito compreende o conjunto de espaços verdes, tanto quanto possível contínuos e interligados, integrados no espaço urbano, tendo com fim assegurar as funções dos sistemas biológicos, o controlo do escoamento hídrico e atmosférico, o conforto bioclimático e a qualidade do espaço urbano através da integração dos espaços verdes, e ainda as condições para uso dos espaços adequados ao recreio e lazer das populações. Integra os sistemas húmidos, os sistemas secos, os corredores, faixas de protecção, as vias e arruamentos arborizados e a arborizar, os logradouros e as áreas classificadas como quintas.

O desenvolvimento deste conceito pressupõe a manutenção e criação de espaços naturais, incluídos na urbe (*Magalhães, 1992*), nomeadamente pela sua ligação através de corredores verdes. Os padrões recomendados para estes espaços, que constituiriam a “estrutura ecológica urbana” seriam constituídos pelas seguintes sub-estruturas:

- Estrutura Verde Principal (salvaguarda dos sistemas naturais – REN e RAN) que estabelece a ligação espaço urbano e rural envolvente, isto é, dos parques e sistemas naturais (Parques Urbanos, Desporto Livre, Hortas Urbanas, Parques da Cidade, Parques Sub-urbanos, etc.), que correspondesse a cerca de 30 m² por habitante.
- Estrutura Verde Secundária (constituída pelos espaços públicos adjacentes às habitações, aos serviços, aos equipamentos etc., dirigida a todos os grupos etários, jardins que deveriam ficar a menos de 400 m dos utentes), que corresponderia a cerca de 10 m² por habitante.
- Espaços verdes de Enquadramento
- Espaços verdes Locais.

A Estrutura Verde Principal deveria ser especialmente constituída e incorporar os recursos solo e os ecossistemas sensíveis que actualmente são classificados como REN e RAN, e nunca eliminar estes instrumentos dentro do espaço urbano, onde a sua função também é vital.²

Portugal é o país mediterrânico europeu com menor percentagem de solos de elevada capacidade produtiva (*Giordano et al., 1992*), ao mesmo tempo que tem a maior percentagem do seu território betonizado por habitação, indústrias e infraestruturas (DGA, 2001), e no qual o crescimento urbano se tem efectuado, sem o devido cuidado e destruindo os melhores solos do país (*Sequeira, 1991, 1999 a e b 2000*), dispondo, simultaneamente, de menor área de estrutura verde urbana por habitante.

Por tais motivos, a salvaguarda dos solos mais produtivos, a salvaguarda das zonas costeiras (praias, dunas, arribas e falésias, faixas costeiras de protecção, estuários, sapais, restingas etc.), das zonas ribeirinhas (leitos de cheia, galerias ripícolas, lagoas e suas margens, cabeceiras das linhas de água, zonas de máxima infiltração, etc.) e das zonas declivosas (com risco de erosão e escarpas), isto é, a **essência da REN e da RAN, ou, em certa medida, de outros institutos de protecção semelhantes de carácter específico e fundamentado em princípios de ordem científica, cultural ou ética, são elementos determinantes para os objectivos do desenvolvimento sustentável.**

O CNADS considera que, em sede de PDM, PROT ou instrumentos similares, sejam devidamente reconhecidos os “componentes ambientais urbanos” face às regras de edificabilidade das áreas urbanas classificadas como tal.

² A “Estrutura Ecológica Urbana” começou a ter consagração na sequência da obra editada em 1992 pela DGOTDU “Espaços Verdes Urbanos” e com a aprovação do Plano Director Municipal de Lisboa (1994).



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Orgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

1.5. O CNADS partilha da ideia de que a *“base do planeamento do território consiste na neutralização de práticas especulativas, o que pressupõe uma equação clara da parametrização dos preços do solo, das mais-valias e das menos-valias resultantes dos conteúdos dos próprios planos”*.

De registar, igualmente, a função dos planos como instrumentos reguladores de mercado, contribuindo deste modo para acautelar formas de especulação e de destruição e degradação dos solos e dos ecossistemas.

O CNADS considera, assim, oportuna e necessária criteriosa análise, e consequente revisão, dos códigos de avaliação imobiliário que só poderão ganhar coerência e consistência no quadro de uma reforma fiscal do património.

2. A RESERVA ECOLÓGICA NACIONAL – REN

O Conselho aprovou por unanimidade, na já citada Reflexão de 28 de Fevereiro de 2000, recomendações de que se relevam os seguintes aspectos:

- “1. 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.*
- 2. 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.*
- 3. O CNADS considerou que existe toda a oportunidade e pertinência para se preceder a uma análise crítica com vista ao estabelecimento de ajustamentos estratégicos e legislativos.*
- 4. 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.*
- 5. 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.*
- 6. 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.*
- 7. 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”*.

Considerou, portanto, o Conselho que a REN como instrumento-base do desenvolvimento sustentável, deveria ser revisto e melhorado, de forma a melhor cumprir os seus objectivos.

O CNADS, embora considere que se tem verificado uma reduzida eficácia deste instrumento, ele tem contribuído para atenuar o desordenamento e a degradação dos recursos, com destruição de ecossistema vitais e, consequentemente, a 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.



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 agora em apreço, não distingue a REN de outros instrumentos como por exemplo os relativos à Rede Natura e até da Política Agrícola Nacional e Europeia, recomendando métodos de “conservação criativa”. Esta, sendo em princípio desejável, merece ser desenvolvida na sua articulação com aquele instrumento de ordenamento que visa salvaguardar ecossistemas importantes para o indispensável enquadramento das actividades humanas (urbanísticas, agrícolas, silvícolas, etc.).

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 Protegidas (RNAP).

Dever-se-ia ter em linha de conta que, em situação de baixa densidade, por exemplo em municípios de montanha, onde a iniciativa de solo urbano pertence unicamente às Autarquias, e que tem por objectivo primordial sustentar a perca da população com a construção de habitações de tipologia unifamiliar, predominantemente isolada para que se possa conter preocupações de carácter integracionista e de convivência ancestral do território, acarreta necessariamente custos de infraestruturas 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 integradora nacional.

3. 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 solo é um recurso natural, perecível, base da vida terrestre, com funções vitais que tornam por si só fundamental 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 aptidão para a produção de biomassa terrestre e, portanto, para a agricultura e para o correcto ordenamento do território português é o objectivo do instrumento RAN.

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 poderá ser a área atribuída para tal fim. 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, a sua betonização (“soil sealing”) (Blum, 1989).

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 colúviais 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 dos solos, 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), apenas se salvaguardam os solos importantes para a produção cerealífera.

Por outro lado, nos termos do art.º 7.º do mesmo decreto, são excluídos todos os solos urbanos ou urbanizáveis, isto é, um recurso importante para a produção de biomassa terrestre, vital para o equilíbrio e para a agricultura, deixa de o ser quando, pela discricionariedade de um traço, passa 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



Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável
(Órgão independente criado pelo Decreto-Lei nº 221/97, de 20 de Agosto, DR I-A nº 151)

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, 1999a, b e 2000*).

É certo que se torna necessário proteger o recurso solo nos espaços não urbanos, salvaguardar a actividade agrícola, conseguir um desenvolvimento rural equilibrado e, portanto, que importa rever o conceito de “unidade mínima de cultura” que tem permitido atentar contra a agricultura, ao viabilizar o desenvolvimento de loteamentos em espaço rural.

É, igualmente, verdade, que importa, tal como foi referido, salvaguardar a propriedade rústica, permitindo uma dimensão económica para a exploração agrícola, mas os conceitos desenvolvidos no estudo em apreciação não têm em linha de conta os principais objectivos da nova Política Agrícola Comum, tais como a extensificação, a conservação do ambiente, a multifuncionalidade, que implica o pagamento de serviços exigidos pela comunidade, de entre os quais ressalta a protecção do recurso “solo”.

Também as áreas indicadas para a estimativa da “Superfície Agrícola Útil (SAU)” no trabalho em análise, não consideram a diferente qualidade intrínseca do recurso solo, muito menos o conceito de “terra” e da sua qualidade. Uma propriedade de 10 ha de bom solo, no Ribatejo Oeste, para produção de hortícolas, fruticultura ou floricultura, mesmo sem ser com forçagem, é substancialmente diversa de uma com 60 ha de regadio (prados de lima) integrados numa propriedade em Trás-os-Montes. Igualmente uma propriedade de 400 ha de Vertissolos em Beja é mais que uma propriedade de 2000 ha de Leptosolos Líticos no mesmo Baixo Alentejo.

A exploração e a sua dimensão economicamente viável dependem da sua localização (mercados, meios de comunicação), variando, conforme a qualidade da “terra” (solo, declive, clima, ecossistemas, situação hidrológica, etc), **e implica, não o instrumento RAN, enquanto salvaguarda do solo, mas sim uma Política de Desenvolvimento Rural Sustentável**, que se articule, por exemplo, com Planos Regionais de Ordenamento Florestal (PROF) com real peso de condicionamento da gestão sustentável da floresta e não como meros documentos indicativos.

Esta abordagem agrava-se quando se confunde o instrumento RAN com a dispersão dos povoamentos, com a dimensão da exploração, com a compartimentação da paisagem, com a pecuária sem terra e a poluição dos aquíferos, quando se permite a construção de 300 m² (para uma família, não incluindo as construções de apoio agrícola) numa exploração de 5ha. Isto é, como se a RAN não fosse um **instrumento de salvaguarda do recurso solo**, base da actividade agrária, da produção de biomassa terrestre.

De salientar que a salvaguarda do ciclo hidrológico, também dependente do recurso solo, está essencialmente incluído no instrumento REN.

Tal como se verifica na secção do Estudo “**Elementos para um novo diploma da REN**”, a *nova figura* da RAN e a sua regulamentação são cometidas aos órgãos municipais e aos PDMs o que pode prenunciar desarmonia e diferenciação nas abordagens ao espaço rural. Importa não perder de vista a questão de fundo da fiscalidade do património (fonte de receitas autárquicas), nomeadamente quando estamos confrontados com uma certa propensão de algum poder local para urbanizar solos agrícolas e de elevado valor ecológico, dada a dependência em que os municípios se encontram relativamente aos impostos imobiliários locais.

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. nº. 93º., nº 1 d) CRP), não se compadece com derrogações e/ou excepções 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



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*)

se aplicam, de instrumentos nacionais como a REN e a RAN ou equivalentes, mas sempre em obediência à legislação geral.

4. BASES PARA UMA TAXONOMIA DO SOLO

Os usos do solo têm, de facto, repercussões profundas na esfera dos interesses público e privado, incluindo 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).³

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

O uso urbano requer o respeito dos espaços verdes, seja da estrutura principal seja da secundária, sem esquecer a necessidade de inclusão da figura do *continuum naturale*/“*estrutura ecológica urbana*”, que pretende levar a paisagem natural à cidade sob formas que servissem as funções desta, e inserida nos respectivos instrumentos de planeamento e gestão como “componentes ambientais urbanos”.

Segundo este conceito pretende-se que a paisagem penetre a cidade de forma contínua, assumindo diversas formas e funções, que vão desde o espaço de lazer e recreio, ao enquadramento de infraestruturas e edifícios, aos espaços de produção de frescos agrícolas vitais à saúde física e mental dos cidadãos, à protecção e integração de linhas e cursos de água com os seus leitos de cheia e cabeceiras etc.

Seria, pois, aconselhável que a noção de agricultura urbana e peri-urbana, tal como é usada nas Nações Unidas (*Smit et al., 1996, FAO, 1996, COAG/FAO, 1999*), fosse devidamente considerada, salvaguardando-se espaços com solo de qualidade dentro do espaço urbano.

De realçar, o exemplo de Londres, entre outras cidades (*Garnet, 2000*), com uma produção potencial aproximada de frutas e hortícolas de 232.000 toneladas, e que comercializa, actualmente, para além do auto-consumo, 8.400 toneladas de hortícolas anuais.

A importância para a saúde pública (*Bakker et al., 2000*) e o bem estar da população urbana, da agricultura a tempo parcial, faz rever a distinção entre espaço urbano e não urbano, em aspectos como a salvaguarda do recurso solo, mesmo no espaço urbano, embora no uso urbano se integrem as estruturas verdes secundárias (pequenos parques, jardins públicos e privados, e alamedas), mas sem relacionar tal com a qualidade do recurso solo.

De salientar que no art.º 3.º 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, atrás referenciados.

De notar, 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.

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)

5. CONCLUSÃO

Entende o CNADS que as soluções apontadas para as matérias em apreço, a fim de não se subtraírem à necessária visão estratégica, à escala nacional, **não são compatíveis com a sua remissão para a lógica dos Planos Municipais de Ordenamento do Território**, atomizando a aplicação de instrumentos globais que se pretende seja, acima de tudo, unívoca e uniforme.

A matriz “municipalização” dos instrumentos regulamentadores dos usos do solo não se compadece com o primado da universalidade dos princípios de gestão do território nacional, como um todo, colidindo, inclusivamente, com princípios constitucionalmente consagrados. 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 66º, n.º 2 h) CRP) seja, nestas matérias, também efectivamente respeitado e concretizado

Pelo que precede, considera o CNADS que o teor das propostas do documento em apreço deveriam ser reequacionadas e reorientadas, não obstante algumas ideias e conceitos expressos apresentarem interesse potencial. Dever-se-ia procurar harmonizar os dois institutos com a Política Agrícola Comum, a Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e da Biodiversidade, a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, e, em especial, com as directivas europeias de Protecção do Recurso Solo e as Convenções Internacionais (v.g. Biodiversidade, Paisagem da Europa e de Combate à Desertificação) e, bem assim, com a Estratégia Nacional de Desenvolvimento Sustentável, em fase final de revisão para posterior implementação.

O CNADS, face a matérias de tão grande importância estratégica e estruturante como são a REN e a RAN, e tendo em vista criar um clima de abertura que permita uma empenhada participação da sociedade civil e dos grupos de interesses que a integram, 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 futuro quadro orientador para a sua revisão.

[Aprovada por unanimidade na Reunião Extraordinária do Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável de 22 de Abril de 2004]

O Presidente

Mário Ruivo



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, (Direcção Geral do Ambiente), 2001- **Relatório do Estado do Ambiente 2000.** Direcção 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.
- 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.; 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. Commission of the European Communities.
- Magalhães, M. R., 1992- **Espaços Verdes Urbanos.** Direcção Geral do Ordenamento do Território.
- Mougeot, L. J. A., 2000- *Urban agriculture: Definition, Presence, Potentials and Risks.* In Bakker *et al.*, 2000, **Growing Cities, Growing Food. Urban Agriculture on the Policy Agenda..**



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)

- 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**.