



Comentários sobre a Revisão do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional (REN)

1. Por iniciativa de S.Ex^a. o Secretário de Estado do Ordenamento do Território e das Cidades, Prof. João Ferrão, datada de 17 de Outubro de 2007 (of. SEOTC n.º. 3107), foi ao Conselho Nacional do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (CNADS) solicitada a emissão de parecer sobre o documento de **Enquadramento e Orientação** com vista à **Revisão do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional**, elaborado por um Grupo de Trabalho constituído no MAOTDR (GT.REN-MAOTDR).

O documento em apreço constitui “*uma proposta de orientações da revisão do regime jurídico da REN*” e radica num processo pré-determinado em 2005 (cfr. Despacho SEOTC n.º. 24753/2005 (2^a. Série), de 3 de Dezembro).

2. O CNADS encetou a sua análise, tendo em consideração especialmente o seu anterior Parecer de 7 de Dezembro de 2005 e, bem assim, as suas Reflexões sobre este domínio datadas de 2000.02.28, 2004.04.22 e de 2004.10.28¹. Para tanto, foi criado um Grupo de Trabalho, constituído pelos Conselheiros Eugénio Sequeira, João Santos Pereira, José Guerreiro dos Santos, José Lima Santos, Luísa Schmidt e Nuno Portas, com o apoio do Secretário Executivo, Aristides G. Leitão, que após apreciação do documento em estudo, elaborou uma Proposta de Parecer a submeter à consideração do Plenário do Conselho, que constitui, após prévio debate na Reunião Extraordinária de 8 de Novembro, a essência destes Comentários.

3. Apreciação Geral

O carácter do documento, enquanto enquadrador e orientador de uma Revisão do Regime Jurídico da REN, afigura-se equilibrado, embora suscite algumas questões quer de carácter preliminar quer mesmo de fundo. De facto, após um primeiro momento iniciado com o Decreto-Lei 180/2006, de 6 de Setembro, é pretendida nesta segunda fase, uma **revisão mais profunda e global do actual regime jurídico**.

4. A REN, enquanto reserva/servidão administrativa tem, como instrumento essencial de protecção e conservação da Natureza, cumprido a sua missão cautelar, com baixo custo administrativo para a Administração Central já que o trabalho material das delimitações foi transferido para os Municípios – com pessoal insuficiente e consultores muitas vezes sem experiência, nem o devido acompanhamento – como condição de aprovação dos PDMs e estes, como fundamento das candidaturas a fundos comunitários. Já no que à RAN diz respeito, pelo contrário, esta foi delimitada pelos serviços da Administração Central do Estado – Ministério que tutela a Agricultura.

¹ “Comentários ao Projecto de Diploma sobre a Reserva Ecológica Nacional (REN) que altera o Decreto-lei n.º. 93/90 – Usos e Acções Compatíveis”, 7.12.05; “Reflexão sobre Princípios e Directivas de Novos Diplomas relativos à Reserva Ecológica Nacional (REN), à Reserva Agrícola Nacional (RAN) e à Disciplina de Construção fora dos Perímetros Urbanos”, 2004.04.22; “Parecer relativo ao Estudo sobre o Novo Diploma para a RAN, REN e *Disciplina de Construção fora dos Perímetros Urbanos*”, 2004.10.27; “Reflexão sobre a Revisão do Regime Legal da Reserva Ecológica Nacional / REN”, 2000.02.28.

Salvaguardando o facto de estas Reservas (REN e RAN) serem tuteladas por Ministérios diferentes e não terem nascido em simultâneo, cada vez é menos compreensível esta separação como se o “ambiente” fosse limitado à REN e a produção agrícola e florestal não coubessem no conceito. Crê-se que esta sectorialização não tem sido proveitosa e a sua continuação, problemática a médio e longo prazo, não trará vantagens.

Aliás, no documento em análise, ao pretender-se que a REN seja compatibilizada com quase uma dezena de “novos proteccionismos” ambientais, ecológicos ou paisagísticos de vária natureza, cometidos a instituições diferentes – por sinal boa parte delas tuteladas pelo mesmo Ministério – incorre-se no risco de atingir apenas “o menor denominador comum”, não se alcançando as desejáveis integração e agilização de procedimentos.

Cabe aqui uma interrogação sobre se valerá a pena criar nesta circunstância nova legislação para uma prática que, não sendo óptima, se considera razoável, em vésperas de PROTs que são elemento obrigatório de referência e quando os PDMs em revisão (e são muitos com graus diferentes de processamento) já gastaram meses (ou anos) de re-delimitação das REN municipais bem como acertos com a Estrutura Ecológica Municipal e só esperam que sejam aprovados os PROT para proceder à sua apresentação. Isto é, ou a nova formulação chega tardiamente ou poderá dar azo a adiamentos dos PDM em curso, de pouco valendo a compatibilização de conceitos, a agilização de processos de apreciação e o acompanhamento das novas Estruturas Ecológicas Regionais e Municipais.

5. A lógica que transparece no documento e as prioridades a ter em conta.

Tal como na revisão do Decreto-lei nº. 380/99, de 22 de Setembro (*vd.* Decreto-lei nº. 3/6/2007, de 19 de Setembro), houve a intenção de desconcentrar o trabalho mais moroso para as CCDRs, reduzir os tempos de decisão individualizada das instituições centrais e, ao mesmo tempo, aumentar as responsabilidades e o trabalho propositivo de planeamento dos municípios. Entretanto, a legislação de origem comunitária já transposta para a esfera interna (*cfr.* decreto-lei nº. 232/2007, de 15 de Junho), multiplica as exigências de avaliação ambiental em todas as escalas de planos, projectos e programas. Importa pois, centrarmo-nos no que é efectivamente objectivo.

Tal como em outros países, o crescimento das exigências formais foi antecipado por anos de transição com experimentação de “práticas acompanhadas de perto”, em regime de colaboração estreita entre os serviços públicos com distintas legitimidades, até como forma de chegar a consensos técnicos regionais e locais. Seria, portanto, desejável que as instâncias regionais e municipais estivessem suficientemente equipadas de técnicos e sistemas de informação para poderem responder adequadamente à previsível proliferação de gabinetes especializados nestas avaliações por conta dos requerentes.

Não se afigura que a capacidade das CCDRs em recursos humanos esteja em condições de poder corresponder às novas e avassaladoras exigências de avaliação e de coordenação. O que significa que os múltiplos planos, contíguos ou sobrepostos, poderão ser objecto de protelamento ou, para cumprir prazos, se enverede pela via da rejeição liminar de propostas que poderiam ser reencaminhadas e visibilizadas.

Se a primeira prioridade seria a de equipar, garantindo a capacidade de resposta do escalão intermédio (regional) da Administração – articulando sectores que dependem de outros Ministérios (RAN principalmente) com as delegações regionais do Ambiente (CCDRs) –, a segunda prioridade deveria ser a da formação dos técnicos dos serviços municipais de planeamento/gestão territorial (e Ambiente onde existam) que formam o interface com os agentes executores ou promotores de alterações do território.

Quanto ao regime jurídico da REN, beneficiar-se-ia com o estudo da viabilidade de justaposição das duas servidões administrativas – REN/RAN – por envolverem dois ministérios, com as consequentes conexões com as diferentes restrições ambientais e, finalmente, com o nível da Estrutura Ecológica (Municipal – intermunicipal e Regional) que deveria ser a “matriz integradora” de regulação variável, mais compreensível do ponto de vista técnico e mais acessível aos cidadãos.

6. Análise do Documento

No capítulo relativo à **Introdução** e no **Enquadramento da Legislação Ambiental e de Ordenamento do Território** ganharia maior coerência referenciar igualmente a Directiva-Quadro da Água (Lei da Água), bem como as linhas directrizes da futura Directiva – Quadro da Protecção do Solo.

Na **Síntese dos Principais Trabalhos e Estudos** merece destaque assinalar-se como problema chave : *“a regulamentação dos usos do solo carece de uma forte articulação com a reforma da fiscalidade do património, (identificando) a necessidade de um urgente debate sobre o conteúdo e dimensão do Direito de Propriedade, a sua inter-relação com os problemas do jus aedificandi e a atribuição e repartição das mais e menos valias resultantes de decisões administrativas”**. Tal consideração é, porém, merecedora de um maior desenvolvimento em sede legal futura.

Igualmente seria de ter em devida conta a necessidade de aumentar a transparência do processo decisório, designadamente através da indispensável audição dos agricultores, proprietários florestais e outros detentores da terra ou parceiros sociais nas zonas afectadas, como corolário dos princípios da participação e responsabilização enunciados.

Por outro lado, e dado que nos **Problemas, Condicionantes e Conflitualidades** é referida *“a ausência de formas de compensação que garantam a salvaguarda dos sistemas em presença (REN)”*, e a ausência de um corpo de critérios técnicos definido que oriente a delimitação, afigura-se que ganharia consistência que nas Recomendações constassem medidas específicas para resolver estas questões base visando criar maior equidade. Crê-se que, no campo dos princípios, seria determinante para a sua credibilidade consagrar um sistema de contrapartidas para os cidadãos proprietários de

* In pág. 10, sec. III, citando Parecer do CNADS.

territórios incluídos na REN e que reconhecidamente desempenham funções de conservação.

Seria, igualmente, desejável que no sucinto **Balanço da Aplicação do Regime Jurídico da REN** (cap.IV) fossem referidas as causas de:

- 1- Desajustamento dos procedimentos entre municípios vizinhos;
- 2- Insuficiência de informação (em especial relativa às cabeceiras e áreas de máxima infiltração);
- 3- Divergências e descontinuidades que correspondem a falta de pessoal adequado e de dados base a obter por entidades de investigação.

A referida necessidade de compatibilizar estas medidas com o que está previsto no futuro **Programa de Desenvolvimento Rural**, bem como nos restantes instrumentos de programação com evidentes impactes territoriais, mereceria, de igual modo, tratamento explícito, pois constituirá uma mais-valia na aplicação da REN nesta nova fase.

No referente ao estabelecimento das **Orientações para a Revisão do Regulamento Jurídico da REN** importava ter em conta o que consta no Anexo – **Balanço da aplicação do Decreto-Lei nº 180/2006** –, em especial as seguintes conclusões:

1. A alteração do regime jurídico da REN, concretizada com a aprovação do D.L. n.º 180/2006, *“tem permitido dar resposta positiva a um conjunto de usos e acções diversificados nas áreas da REN compatíveis com os objectivos desse Regime”* (1ª. Conclusão).
2. Os requisitos exigidos no enquadramento e instrução dos processos têm limitado o número de autorizações, mas a área abrangida tem alguma expressão, decorrente, sobretudo, da extensão de novas infra-estruturas e da actual abertura do regime para a sua instalação.
3. As infra-estruturas *“devem em consequência ser objecto de um planeamento cuidadoso ao nível dos PMOT e dos Planos Sectoriais”* (3ª. conclusão), tendo, designadamente, em atenção a necessidade de minimizar os seus impactes nas áreas da REN.
4. *“O carácter de excepção de ocupação de áreas da REN está adequadamente acautelado – no regime em vigor”* (4ª. conclusão).
5. *“Foram recolhidas diversas recomendações das CCDR no – sentido de melhorar na especialidade o âmbito das acções insusceptíveis e os correspondentes requisitos de instrução e autorização – as quais serão consideradas no contexto da próxima revisão do regime jurídico da REN”* (5ª. conclusão).

A importância determinante do cap. V, designadamente da sua secção **“REN: conceito, objectivos, regime Jurídico e gestão”** (págs 18-19), ganharia em clareza e objectividade se configurasse o *“modus operandi”* do enunciado, designadamente no que se refere aos vários níveis de gestão: nacional, regional e municipal.

Deve, ainda, assinalar-se como aspectos preocupantes do **Balanço** constante do Anexo,

que:

- 38% dos pedidos corresponderem a “Infraestruturas de Saneamento Básico” o que pode reflectir erros de ordenamento nas Autarquias e / ou carência de verbas geradora de soluções “expeditas”.
- que 20% das autorizações correspondem a áreas de máxima infiltração, o que pode indiciar mais uma vez a falta de pessoal competente e de dados base a obter por Institutos de Investigação desactivados.

As dúvidas principais residem em como compatibilizar:

- *“Manter a natureza jurídica da REN enquanto restrição de utilidade pública, preservando os princípios que presidiram à sua constituição” com “clarificar o conceito e o âmbito do regime da REN” com a actualização de “os conceitos técnicos referentes a cada uma das áreas a integrar na REN, considerando as áreas correspondentes a riscos e as áreas correspondentes a valores a preservar”(cfr. pág. 16, sec V).*
- *“Viabilizar os usos e acções compatíveis com os objectivos da REN, limitando o âmbito dos condicionamentos ao estritamente necessário” (vd. quadro pág. 17 – Regime Jurídico) com o princípio da precaução.*
- *“Promover a valorização e a gestão das áreas da REN em articulação com outros regimes e instrumentos e através da integração das áreas da REN nas estruturas ecológicas municipais” (vd. quadro, pág. 17 – Gestão) em relação à falta de integração com o **Programa de Desenvolvimento Rural.***

7. Recomendações e Conclusões

No pressuposto de a REN constituir o instrumento essencial de protecção e conservação da Natureza, integrando a Rede Fundamental de Conservação da Natureza, conforme previsto pela “Estratégia Nacional de Conservação da Natureza e Biodiversidade”, a melhoria do seu funcionamento não só se prende com a articulação com os outros instrumentos de política de gestão ambiental e de ordenamento do território, como contribuiria para uma efectiva clarificação das linhas de gestão a nível nacional.

Consideram-se aspectos essenciais do futuro quadro legal, reduzir a sectorização das restrições ambientais através das respectivas interacções, um melhor apetrechamento técnico com conseqüente simplificação e a clareza de procedimentos face aos parceiros sociais intervenientes. Seria igualmente relevante que estes instrumentos de conservação e ordenamento beneficiassem, como os restantes aos mais diversos níveis de implementação, do correspondente plano especial nacional de gestão, conformando sucessivamente os das restantes escalas de gestão.

No âmbito dos procedimentos com vista à delimitação das áreas da REN, propostas nas

‘Orientações para a Revisão do Regime Jurídico da REN’, que permitem estabelecer um percurso homogéneo e coerente não só no sentido de definir os diversos níveis de delimitação, como também de garantir as respectivas articulações, deveria ser assegurado um quadro de formação, da iniciativa da Comissão Nacional da REN, que abrangesse os técnicos dos diversos níveis da Administração com vista a normalizar procedimentos, a garantir homogeneidade na aplicação dos princípios e a emprestar maior qualidade à elaboração de pareceres.

Seria, ainda, desejável que na **Delimitação das Áreas da REN** fossem tidas em conta as recomendações constantes da futura Directiva - Quadro para a Protecção do Solo, bem como o que consta da Directiva Quadro da Água (Lei da Água e os futuros Planos de Bacia).

No domínio da valorização e da gestão, serão fundamentais as modalidades previstas de articulação e complementaridade com outros regimes e instrumentos das políticas de ambiente e de ordenamento do território, sublinhando o nível da Estrutura Ecológica (municipal, intermunicipal e regional) como matriz integradora da rede fundamental da conservação da natureza.

Por outro lado, enquanto corolário, nomeadamente dos princípios da prevenção, da continuidade e da informação, importaria criar mecanismos de acompanhamento, fiscalização e monitorização da aplicação do quadro legal da REN face às alterações resultantes da mudança climática em curso, em especial no que diz respeito a riscos (cheias, erosão costeira, etc.) e recarga de aquíferos.

Julga-se, também, que seria de recomendar que a escala das servidões nas cartas a nível concelhio fosse de 1:10.000 e não de 1:25.000

Por fim, importaria considerar que a oportuna aprovação de um diploma que tivesse em devida conta o espírito expresso nestes Comentários e no qual fossem vertidas claramente as linhas de orientação constantes do quadro da página 17 do documento em apreço, como *“lay-out”* dos PDM e PROT, eliminando contradições e potenciando sinergias territoriais e integrando explicitamente as servidões administrativas. Não se afigura, porém, seguro que a calendarização da evolução das delimitações destas últimas e consequentemente das implicações para as propostas formuladas, permita atingir os objectivos dos PDM/PROT.

Lisboa, 9 de Novembro de 2007

O Presidente do CNADS

Mário Ruivo