

APRECIACÃO DO ESTUDO DE “AVALIAÇÃO DA REN E CONTRIBUTOS PARA A SUA REVISÃO”

O estudo “Avaliação da REN e Contributos para a sua Revisão” não questiona o conceito da REN nem avalia os seus efeitos, apenas constata as deficiências na demarcação dos espaços segundo os critérios que informam a REN. O estudo não desenvolve qualquer crítica para esclarecer a substância e dimensão do problema no contexto do planeamento do território.

Logo na abertura, o estudo observa as “principais consequências de uma prática que levou a REN a ser vista como um instrumento de oposição ao ‘desenvolvimento’”. Nas entrelinhas, a frase insinua que o mal está na prática e não nas ideias “teóricas” em que se baseia a substância da REN e naqueles que terão uma “vista” mal conduzida, que os levaria, equivocadamente, a ver a REN como um instrumento de oposição ao “desenvolvimento”. O que não acontece na opinião dos autores do estudo, daí as aspas no “desenvolvimento”. A frase termina dizendo que quem fosse capaz de ver bem a REN conseguiria entendê-la como uma oportunidade (!).

O estudo escamoteia a falácia dos conceitos subjacentes à REN e, deste modo, procura iludir a questão essencial, divagando e distraíndo com questões laterais ao problema, como sejam a subjectividade das equipas e os métodos da cartografia. O estudo nunca questiona o conteúdo conceptual da REN, nem interpela a sua total falta de sentido lógico enquanto instrumento de ordenamento do território, tão pouco investiga a natureza política desta lei e as suas repercussões no processo administrativo de gerar, dar e sonegar mais-valias imobiliárias.

A REN não esconde o seu propósito de ser um instrumento de controlo do urbanismo, nunca se comprometendo com a protecção de quaisquer recursos naturais, estes são invocados apenas para ocultar os verdadeiros objectivos de conquista de poder sobre a economia do território.

A resenha histórica que se esboça no capítulo “origens próximas da REN” consiste num levantamento distorcido e fortemente tendencioso da história da conservação da natureza em Portugal, procurando, à custa da ocultação de factos fundamentais, designadamente a omissão do papel dos serviços florestais, criar uma versão falseada da génese desta figura.

A REN é um instrumento de poder sobre as dinâmicas urbanísticas, criado à margem do planeamento urbanístico e das políticas nacionais de protecção da natureza. É, portanto, abusiva e falsa a tentativa de legitimação da REN, arranjando-lhe um historial e

anteriores que ela não tem. Concretamente, a REN nada tem a ver com os marcos significativos da política de conservação da natureza em Portugal, que são essencialmente os seguintes (ver Quadro 1):

MARCOS NA CONSERVAÇÃO DA NATUREZA EM PORTUGAL

1887	Proposta de Lei apresentada por J. P. Oliveira Martins, a 27 de Abril de 1887	Trata das questões do povoamento em espaço rústico, aproveitamento de incultos, culturas preferenciais, cadastro e divisão da propriedade, financiamento dos sectores agrícola e florestal, economia hidráulica e utilização de águas públicas, legislação florestal, vínculo florestal, conservação do domínio florestal, guarda florestal, caça e pesca, associativismo e constituição de um banco rural.
1901	Decreto de 24 de Dezembro de 1901 e respectiva legislação complementar	Definição, instituição e efeitos do regime florestal, instruções sobre o regime florestal nos terrenos e matas dos particulares e regulamento do serviço da polícia florestal.
1938	Lei n.º 1971, de 15 de Junho de 1938 (Lei do Povoamento Florestal)	Primeiro documento legislativo que prevê a criação de áreas protegidas, no sentido moderno do termo, nos territórios portugueses europeus. Determina a criação de 33 500 ha de reservas no âmbito da execução do Plano de Povoamento Florestal, cuja área de intervenção abrangia 532 000 ha de terrenos dunares e serranos.
1939	Memória sobre a necessidade de criação de uma reserva na Arrábida	Elaborada pela Direcção-Geral dos Serviços Florestais e Aquícolas, não mereceu concordância governamental, embora tivesse mais tarde sido alcançado um "acordo" entre a DGSFA e o proprietário dos terrenos (Casa de Palmela) quanto à protecção integral da vegetação com valor de conservação.
1948	Decreto n.º 37 188, de 24 de Novembro de 1948	Aprova, para ratificação, a Convenção Internacional para a Protecção da Flora e Fauna Africanas. A representação oficial portuguesa na União Internacional da Conservação da Natureza era assegurada pela DGSFA.
1955	Decreto n.º 40 040, de 20 de Janeiro de 1955	Lei-quadro da criação de áreas protegidas e protecção da natureza no Ultramar
1956	Decreto-Lei n.º 40 721, de Agosto de 1956	Cria na DGSFA a Repartição de Fomento e Protecção, em que o tratamento dos assuntos relativos à protecção da natureza constituía uma das áreas de competência.
1957	Decreto de 2 de Setembro de 1957	Cria a Reserva Ornitológica do Mindelo (Vila do Conde), submetida ao regime florestal parcial de simples polícia e administrada pela Universidade do Porto. Possuía um plano de arborização e tratamento dos arvoredos, sendo as despesas de vigilância (polícia florestal) e gestão asseguradas pela DGSFA. Outras "reserva ornitológicas" viriam a ser criadas nas décadas seguintes em terrenos submetidos ao regime florestal, administrados pela DGSFA, ou adquiridos para esse fim específico. Algumas dessas reservas ornitológicas viriam, a partir de 1975, a constituir reservas naturais, como são os casos de Pancas (Estuário do Tejo) ou de São Jacinto.

	<p>União Internacional para a Conservação da Natureza</p>	<p>Em 1959 a DGFSa é o representante nacional na IUCN.</p>
1959	<p>Proposta de Criação de um Parque Nacional na Península de Setúbal</p>	<p>De elevado nível técnico, é da autoria do Gabinete de Urbanização da Câmara Municipal de Almada, liderado pelo Arq. José Rafael Botelho. Tal como anteriores propostas dos Serviços Florestais (desde 1939) para a serra da Arrábida, não mereceu acolhimento favorável das instâncias governativas.</p>
1967	<p>Decreto-Lei n.º 47 847, de 14 de Agosto de 1967</p>	<p>Regulamento da caça. Publica uma lista dos mamíferos e aves cuja destruição é totalmente interdita.</p>
	<p>Decreto-Lei n.º 48 165, de Dezembro de 1967</p>	<p>Cria na DGSFA o Serviço de Inspeção de Caça e Pesca, que passa a exercer todas as competências ligadas às acções de protecção da natureza (através do Departamento de Protecção da Natureza).</p>
1970	<p>Comemorações do Ano Europeu da Conservação da Natureza</p>	<p>Para além das comemorações levadas a cabo ao nível nacional, Portugal participou na Conferência Europeia sobre a Conservação da Natureza (Estrasburgo), tendo adoptado a Declaração dessa Conferência.</p>
	<p>Lei n.º 9/70, de 19 de Junho (Lei dos Parques Nacionais e Outros Tipos de Reservas)</p>	<p>Estabelece as bases para a criação em Portugal de áreas protegidas, nomeadamente: Parques nacionais (com reservas integrais, naturais, de paisagem e turísticas); Reservas botânicas; Reservas zoológicas; Reservas geológicas.</p>
	<p>11 de Outubro de 1970</p>	<p>Inauguração oficial do Parque Nacional da Peneda-Gerês</p>
1971	<p>Decreto n.º 187/71, de 8 de Maio</p>	<p>Cria o Parque Nacional da Peneda-Gerês.</p>
	<p>Relatório Nacional Sobre Problemas relativos ao Ambiente</p>	<p>Relatório nacional a submetido à Conferência sobre Ambiente Humano promovida pelas Nações Unidas (Conferência de Estocolmo, em 1972), cuja elaboração foi coordenada pela Junta Nacional de Investigação Científica e Tecnológica.</p>
	<p>Decreto n.º 355/71, de 16 de Agosto</p>	<p>Cria a Reserva da Serra da Arrábida.</p>
	<p>Decreto n.º 364/71, de 25 de Agosto</p>	<p>Cria a Reserva Botânica de Cambarinho.</p>
	<p>Decreto n.º 444/71, de 23 de Outubro</p>	<p>Cria a Reserva Botânica da Mata Nacional dos Medos.</p>
1972	<p>Decreto n.º 458/71, de 29 de Outubro</p>	<p>Cria a Reserva das Ilhas Selvagens.</p>
	<p>Decreto n.º 78/72, de 7 de Março</p>	<p>Cria a Reserva Integral da Caldeira do Faial.</p>
	<p>Decreto n.º 79/72, de 8 de Março</p>	<p>Cria a Reserva Integral da Montanha do Pico.</p>

1973	<p>Plano Director do Parque Nacional da Peneda-Gerês</p> <p>Lei n.º 8/73, de 26 de Dezembro (Organização e execução do IV Plano de Fomento)</p>	<p>Elaborado pela DGSFA, constitui o primeiro instrumento de ordenamento do território para uma área protegida portuguesa.</p> <p>No âmbito da execução do IV Plano de Fomento (1974-1979) estavam previstos, para além da finalização da instalação do PNPG e restantes reservas já criadas, o estabelecimento de uma verdadeira “rede nacional de áreas protegidas” através da criação de parques nacionais ou regionais (área protegida com estatuto semelhante aos actuais <i>parques naturais</i>) nas seguintes regiões: Serra da Gardunha; Serra de S. Macário; Serra de S. Mamede; Maciço calcário estremenho; Serra do Algarve; Ilha da Madeira; e de reservas naturais em: Ilhas Desertas; Sapal de Pancas; Sagres-S. Vicente; Paul do Boquilobo; Cabo da Roca; Ria de Faro; Caldeirão do Corvo; Pico da Vara (S. Miguel).</p>
1974	Decreto n.º 152/74, de 15 de Abril	Cria a Reserva da Lagoa do Fogo.
197...	Início da década de 1970	Criação, na Mata Nacional das Dunas de S. Jacinto, de trilhos de interpretação da natureza e desenvolvimento de acções de fomento da vida selvagem, pelo NPEPVS e pela Administração Florestal de Aveiro.

FONTE: modificado e adaptado de *A Rede Nacional de Áreas Protegidas, a Rede Natura 2000 e o Sector Florestal*. Direcção-Gera

Quadro 1 Marcos significativos na conservação da natureza em Portugal.

A REN não é, ao contrário do que modestamente se assinala, um “instrumento de vanguarda e pioneiro da política de ambiente e de ordenamento do território”, é muito mais do que isso mas pela negativa, trata-se de um “instrumento” absurdo, sem paralelo a nível internacional, o único que nestes moldes existe actualmente ou alguma vez existiu em qualquer local do mundo. Esta originalidade da REN não constitui, no entanto, qualquer motivo de orgulho, é antes o reflexo do seu carácter aberrante. De facto, internacionalmente, não só não se seguiu o exemplo da REN como se considerou que “a demarcação das áreas da Reserva Ecológica Nacional foi orientada mais por motivos económicos do que ambientais. Esta demarcação cria zonas absolutamente interditas à construção e raramente inclui ecossistemas merecedores de cuidados especiais de conservação”¹. Um estudo de avaliação da REN não pode passar ao lado de uma crítica deste teor.

¹ OCDE, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico. 2001. *Exame da OCDE ao Desenvolvimento Ambiental de Portugal*. Comissão Política de Ambiente, Paris. Na sua versão original: “*the choice of National Ecological Reserve areas has been driven more by economic than by environmental concerns. The areas typically include zones where construction is impossible in any case, and they rarely include valuable ecosystems*”.

Os autores deste estudo ignoram também afirmações como a do Arq. Luís Bruno Soares², ao considerar a REN uma “aberração que limita e condiciona em vastas áreas, sem fundamentação técnico ou científica, o ordenamento do espaço para os diversos usos e actividades que nele se têm de organizar e desenvolver”. Ignoram ainda todas as críticas das Câmaras Municipais e da Associação Nacional de Municípios Portugueses, e trabalhos como o *Planeamento do Espaço Rústico*³.

A REN é um instrumento político de controlo da economia do território e não tem qualquer efeito positivo sobre a conservação da natureza, pelo contrário, podemos constatar que, sendo um dos principais elementos condicionadores dos conteúdos dos PDM e de toda a administração do território a nível nacional, é responsável pelos resultados do sistema de planeamento que estão à vista. Ao contrário do que afirma o estudo, a demarcação da REN traduz fielmente as ideias, os conceitos e as directivas desta lei, e a sua cartografia modelou estruturalmente os PDM e toda a política de solos praticada no país nas últimas décadas.

A questão da demarcação cartográfica das áreas afectas à REN, cujas propostas de delimitação competiam, pelo Decreto-Lei n.º 93/90, às comissões de coordenação regional, é uma questão irrelevante face ao vício dos conteúdos do diploma. Sendo a base conceptual da REN irracional, qualquer que fosse a entidade a proceder à sua demarcação estaria sempre condenada ao fracasso. Se isto não for compreendido, o logro continuará e, a pretexto de que o problema reside na cartografia, nas escalas e em outros *fait divers*, prepara-se o terreno para novas despesas oportunistas, perpetuando-se o erro.

Na prática e de facto, o trabalho pesado e inglório de demarcação da REN acabou por ser realizado pelos serviços das Autarquias e pelos gabinetes técnicos privados por estas contratados, no âmbito da obrigatória elaboração dos primeiros PDM. O que não significa que o poder de controlar e de decidir sobre esta demarcação alguma vez tenha estado nas Autarquias, porque, a todo o instante, sempre que fosse do seu interesse, os técnicos dos serviços da Administração Central intervieram, ditaram e impuseram a sua vontade. As Câmaras Municipais foram utilizadas e exploradas para executar esta tarefa humilhante,

² SOARES, L. B., 2004. Paradoxos e Equívocos de 20 Anos de Planeamento do Território. *Sociedade e Território* (37-38): 96-102.

³ PARDAL, S.C., 2002. *Planeamento do Espaço Rústico*. Associação Nacional de Municípios Portugueses/ Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

sem jamais terem qualquer poder de decisão sobre o resultado final expresso nas cartas da REN.

Embora o estudo se proponha na sua apresentação fazer uma avaliação dos resultados da aplicação da REN, nunca confronta este regime com os seus efeitos reais na paisagem e na gestão territorial. Os resultados e as responsabilidades são ignorados, nomeadamente no que diz respeito à conservação dos recursos ou aos reflexos sócio-económicos, deixando de parte qualquer “análise objectiva e abrangente do que tem sido a implementação desses instrumentos”.

O problema da demarcação da REN também não é de carácter estatístico ou probabilístico, nem depende das cartas serem digitais ou analógicas. As discrepâncias, a aleatoriedade dos traços e a arbitrariedade do analista são circunstâncias determinadas pela forma e conteúdo da própria lei.

Não faz sentido que o estudo acuse os Municípios, a subjectividade das equipas técnicas externas ou as deficiências nas bases cartográficas pela discrepância nas demarcações da REN nos diversos PDM, desculpabilizando a causa única e fundamental. De facto, não é surpreendente que o processo de delimitação das áreas afectas à REN tenha sido tão problemático e os resultados tão díspares. Tanto as “áreas com risco de erosão” como as “áreas de infiltração máxima” e as “cabeceiras de linhas de água” constituem figuras imprecisas e ambíguas em si mesmas e quanto aos objectivos que pretensamente visam atingir, pelo que qualquer tentativa de proceder a uma demarcação rigorosa e inequívoca seria uma tarefa *a priori* inexecutável. Fica, no entanto, a suspeita incontornável de que os autores desta lei optaram conscientemente por estas imprecisões, podendo constatar-se o seu interesse em mantê-las.

No caso dos restantes “ecossistemas” — zonas costeiras e ribeirinhas e águas interiores — a demarcação é mais objectiva, no entanto, considerando que a legislação já contém disposições protectoras do domínio hídrico para esses espaços, a sobreposição do regime da REN constitui uma intromissão redundante e pernicioso. Está-se claramente aqui perante uma disputa de competências e de poderes no interior da própria Administração Central.

Em momento algum se identifica e se trata nos chamados “ecossistemas” da REN a protecção de espécies ou *habitats*. As principais componentes de um ecossistema são pura e simplesmente obliteradas da REN, que se reduz ao enunciado de um conjunto de situações geomorfológicas particulares, com pouca ou nenhuma relação com comunidades bióticas com interesse para a conservação, qualquer que seja o nível

considerado. Note-se, inclusivamente, que a primeira versão da REN⁴ considerava que “uma faixa de 100 m para além das bermas das autoestradas e vias rápidas e de 50 m para além das restantes estradas nacionais” constituía um “ecossistema interior”. Não obstante estas evidências, o estudo não só coloca a REN no centro de uma estratégia nacional de conservação da natureza, como exalta a sua importância à escala internacional.

A inclusão de um excerto da Directiva *Habitats* na “apresentação” da REN constitui apenas uma tentativa de associar a REN à Rede Natura 2000. Forçando uma associação retroactiva e misturando noções claramente erróneas, o estudo chega a afirmar com notável parcialidade que o conceito subjacente à REN é comparativamente “bem mais holístico e sistémico, atributos que escapam aos sítios da Rede Natura 2000”. Sucede que as listas de espécies e *habitats* com interesse para a conservação no âmbito da Rede Natura 2000 emanam de conceitos intelectualmente sérios, o que não garante que a sua demarcação tenha sido sempre correcta, podendo mesmo constatar-se que, em muitos casos, foi claramente abusiva. Porém, no caso da REN, a base conceptual é ostensivamente uma fraude intelectual, sendo a sua demarcação, conseqüentemente, um disparate.

Acresce que para a manutenção num estado favorável de conservação das espécies e *habitats* protegidos pelas directivas europeias a própria Directiva prevê que as actividades sócio-económicas devem ser encorajadas⁵, enquanto que, ao invés, a REN é a negação dos usos do solo, impondo o abandono a uma regeneração selvagem e criando as condições propícias para a ocorrência de incêndios florestais.

Também ao contrário da Directiva *Habitats*, a REN é totalmente omissa relativamente aos custos de gestão e de manutenção dos terrenos que remete a uma suposta função estrita de conservação. Note-se que qualquer território necessita, por exemplo, de ser defendido contra agentes físicos e bióticos, como pragas e doenças. Tal implica a concretização de uma política activa de protecção, vigilância, monitorização e policiamento, a qual envolve necessariamente custos fixos associados.

⁴ Cfr. alínea *j*) do n.º 2 do art.º 2.º do Decreto-Lei n.º 322/83, de 5 de Julho.

⁵ A indispensabilidade de considerar as necessidades sócio-económicas consta do diploma que transpõe para a legislação portuguesa as disposições da Directiva Aves e da Directiva *Habitats* (Decreto-Lei n.º 140/99, de 24 de Abril, alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/2005, de 24 de Fevereiro), e do actual regime jurídico dos instrumentos de gestão territorial (Decreto-Lei n.º 380/99, de 22 de Setembro, alterado pelo Decreto-Lei n.º 310/2003, de 10 de Dezembro).

A classificação dos usos do solo e a disciplina da sua utilização, principalmente para fins conservacionistas, é um processo complexo que pode começar por um trabalho analítico, pela expressão de intenções e interesses ligados à propriedade ou à comunidade, devendo sempre culminar numa decisão política responsável pela classificação propositiva em sede de plano territorial. No entanto este plano deve assegurar que o estatuto jurídico dos prédios em causa está conforme com a classificação de uso que o plano configura. O conhecimento da realidade biofísica tem de ser completado com a equação jurídica dos direitos envolvidos e com a ponderação dos interesses económicos presentes, das esferas pública e privada. A REN não pode ser avaliada à margem deste espectro, como o estudo pretende fazer.

A REN, nas suas sucessivas versões, assenta num equívoco grosseiro, ao dizer que identifica “ecossistemas” costeiros e interiores, quando tal nunca acontece. Designações como “equilíbrio ecológico” e “estabilidade ecológica” são utilizadas como estandartes para a conquista de um poder deslocado e impróprio sobre o território. Esta situação leva os autores do estudo, em nota de rodapé, a considerar que “a designação de ecossistema não será porventura a mais adequada”. Numa postura mais esclarecedora deveria considerar que o termo “ecossistema” é utilizado de forma errada e abusiva, e isso é quanto basta para desacreditar todo o regime da REN. As cartas da REN não são mais do que um pretexto para chamar a determinados sectores da Administração um poder arbitrário sobre a classificação e afectação dos usos do solo, escamoteando a efectiva salvaguarda dos valores naturais e as implicações sociais e económicas envolvidas nesta matéria, a qual carece de uma procedimentalização complexa, que envolve os alicerces da política de solos nacional.

Perante isto a REN não pode ser avaliada ingenuamente, como se estivesse em causa a “salvaguarda de determinadas funções e potencialidades de que depende o equilíbrio ecológico e a estrutura biofísica das regiões”. Este fraseado é intimidatório e vazio, porque as ditas “funções e potencialidades” ficam na mais escura indeterminação e se invoca a dependência de um absolutamente vago “equilíbrio ecológico” que dá para tudo e, colocado desta forma abstracta e geral, nada significa. Apresenta-se, contudo, de uma forma que psicologicamente manipula a opinião pública, de tal sorte que quem criticar a REN seja acusado de ser contra a defesa dos valores naturais e inimigo do “Ambiente”.

O estudo não trata qualquer das questões substantivas do problema e suscita os seguintes comentários:

- Ao nível do direito comparado não existe nada que se assemelhe à REN. O estudo explica este facto ao observar que a concepção e aplicação do conceito, internacionalmente, não estão ainda devidamente reconhecidas;
- A REN, sendo de facto um dos principais instrumentos do actual sistema de planeamento, o mais condicionante e determinístico, é também o principal responsável pelo estado em que o território se apresenta. Há aqui uma relação de causa-efeito que o estudo ignora;
- Os factores que servem de base à elaboração das cartas da REN não têm qualquer fundamento ou sentido como determinantes dos usos do solo, a ponto de constituírem um *diktat* tecnocrático, exercido como um poder difuso dentro dos serviços da Administração, que se sobrepõe a todo o processo normal de decisão sobre os usos do solo em sede de planos territoriais;
- Como a REN não identifica e portanto não reconhece qualquer ecossistema, quer este tenha ou não valor para a conservação, nem assume quaisquer responsabilidades, medidas ou acções de salvaguarda e gestão de valores naturais, é pertinente questionar que valores anda afinal a REN a defender? (ver crítica da OCDE, pág. 4)
- A actual REN ignora as áreas protegidas, que são excluídas das cartas da REN. Seria interessante procurar uma explicação para esta situação, para se compreender e datar a estratégia política que esteve na origem deste diploma. Esse sim seria um bom contributo para o historial da REN;
- O estudo reconhece que as áreas classificadas constituem os elementos essenciais (“Áreas Nucleares” *soit disant*) para uma “estrutura ecológica de nível nacional”. Acontece que a actual REN, ao excluir uma parte fundamental das áreas classificadas correspondente à Rede Nacional de Áreas Protegidas, amputou-se da sua componente “nuclear”;
- É falso que a REN crie, ou contribua para criar, uma estrutura territorial com significados ecológicos a nível nacional ou local. O relatório de “avaliação” constata que “as propostas de delimitação **foram apresentadas pelas Câmaras Municipais e apreciadas pela Administração Central**”. A actual REN é, afinal, mais “municipal” do que nacional e o modelo proposto no “estudo do ISA”⁶ não é “municipalizador”, como se quis fazer crer;
- A REN tem efeitos perversos sobre a estrutura do povoamento e gera graves conflitos com as populações locais, nomeadamente no sector agrícola e florestal;
- Até que ponto a REN cria um negativo onde, tacitamente, legitima a urbanização e a construção de forma descontrolada?

⁶ PARDAL, S. C. *et al.*, 2004. *Estudo sobre o Novo Diploma para a RAN, REN e Disciplina da Construção Fora dos Perímetros Urbanos*. Instituto Superior de Agronomia/Universidade Técnica de Lisboa, Lisboa.

- A REN não tem qualquer conteúdo positivo que contribua para um planeamento de estabilização dos usos do solo e de qualificação da paisagem;
- A REN não tem sentido nem articulação lógica no quadro da taxonomia dos usos do solo, não obstante entrar em confronto gratuito com todos eles;
- A REN interfere profundamente com o valor do solo e com o mercado imobiliário, facto que não é assumido nem considerado na sua vertente social, económica e política;
- Não há articulação da REN com as áreas classificadas, com o regime florestal, com o uso agrícola, com o domínio hídrico e com o uso urbano. A REN apresenta-se como um regime obstaculizador ou autorizador à margem das razões e da lógica que assiste ao ordenamento territorial;
- As cartas da REN, depois de aprovadas, constituem um obstáculo à decisão política das Autarquias e do Governo, subordinando a governação a uma condicionante de carácter atrabiliário;
- A REN ignora os problemas da divisão da propriedade;
- A REN introduz uma irracionalidade sistemática que inquina todos os planos territoriais.

É surpreendente a questão em torno, por exemplo, das áreas de cabeceira de linhas de água onde a REN vai, por princípio, “proibir as acções de iniciativa pública ou privada que se traduzam em operações de loteamento, obras de urbanização, construção de edifícios, obras hidráulicas, vias de comunicação, aterros, escavações e destruição do coberto vegetal” (cfr. art.º 4.º do Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março). As zonas de cabeceira, enquanto tais, não possuem qualquer característica que justifique estas proibições. Trata-se de um pretexto, de um expediente sem qualquer fundamento técnico ou científico.

A questão está na falta de validade dos critérios, e não nos “critérios serem pouco homogéneos” ou nos “desajustes nas propostas”. Falha a essência do conceito do diploma da REN, que ilude e engana o país, fazendo crer que com a REN os recursos naturais estão salvaguardados e o território ordenado ao mesmo tempo que o próprio diploma distrai as atenções, desvia os meios e subverte os procedimentos necessários a um planeamento esclarecido e eficaz. Mesmo que os critérios fossem objectivos para a demarcação de toda a panóplia de espaços que a actual REN quer abarcar, isso não legitima que nesta sede se decida a viabilização ou proibição de “operações de loteamento, obras de urbanização, construção de edifícios...”.

Esta característica da REN de querer chamar a si o poder sobre a economia do imobiliário é fundamental e para a esclarecer seria importante investigar o que se passou no Governo AD, com o Dr. Sá Carneiro no lugar de Primeiro-Ministro, quando este se opõe frontalmente

à criação da REN, enfrentando e resolvendo radicalmente a crise que isso despoletou na Secretaria de Estado do Ambiente de então. Este episódio contribuiria também para clarificar o historial da REN.

O estudo de avaliação agora apresentado transfere e confina os problemas a critérios de demarcação e às suas dificuldades associadas à cartografia e à subjectividade dos técnicos, iludindo por completo o facto de se estar perante um erro estrutural, que vicia e contamina todo o sistema de planeamento do território no nosso país.

A revisão da REN deve considerar uma comparação entre o actual regime da REN e a proposta de alteração apresentada no estudo citado e elaborado no âmbito do Instituto Superior de Agronomia (*ver* Quadro 2).

QUADRO COMPARATIVO ENTRE A REN ACTUAL E A REN PROPOSTA NO ESTUDO DO ISA

	Regime actual da REN ⁷	Proposta do Estudo do ISA
Identificação de valores e de riscos	Não há separação nem identificação.	Elabora separadamente a carta de valores e a carta de riscos.
Articulação com os usos do solo	Ignora os usos do solo e conflitua com eles.	A REN é demarcada a partir das categorias de uso do solo e da identificação de valores singulares.
Entidades que participam na demarcação	Na prática são as equipas dos PDM e os municípios, com posterior validação da Comissão Nacional da REN, envolvendo também as CCDR.	São as entidades objectivamente responsáveis pela gestão dos valores naturais em causa e pelos terrenos onde ocorrem situações de risco. A compilação da informação na carta de valores e na carta de riscos, assim como a sua articulação com os planos territoriais é feita principalmente no âmbito dos PDM, nos quais se conjugam os contributos da Administração Central e Local.

⁷ Decreto-Lei n.º 93/90, de 19 de Março, com as alterações introduzidas pelo Pelos Decretos-Leis n.ºs 316/90, de 13 de Outubro, 213/92, de 12 de Outubro, 79/95, de 20 de Abril, e 203/2002, de 1 de Outubro.

Áreas incluídas na Rede Nacional de Áreas Protegidas	São excluídas da REN.	São integradas na REN e demarcadas pelo ICN nos termos da legislação em vigor.
Áreas incluídas na Rede Natura 2000	Não são tidas em consideração na demarcação da REN.	São integradas na REN e demarcadas pelo ICN nos termos da legislação em vigor.
Regime Florestal	Não é tido em consideração na demarcação da REN.	É integrado na REN e demarcado pela DGRF nos termos da legislação em vigor.
Cursos de água, albufeiras, ecótonos ribeirinhos, praias, cordões dunares e arribas	São proibidas as acções de iniciativa pública ou privada que se traduzam em operações de loteamento, obras de urbanização, construção de edifícios, obras hidráulicas, vias de comunicação, aterros, escavações e destruição do coberto vegetal	<p>A protecção de cursos de água, albufeiras e ecótonos ribeirinhos prossegue os seguintes objectivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Preservação e reforço da estabilidade das margens; • Salvaguarda da qualidade da água; • Preservação dos ecossistemas aquáticos e ripícolas como recursos naturais significativos; • Fomento das obras de hidráulica florestal de regularização de caudais e de controlo da erosão; • Fomento de cuidados regulares de desbastes e limpezas de matos. <p>A protecção de praias, cordões dunares e arribas prossegue os seguintes objectivos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Salvaguarda e valorização da paisagem do litoral; • Garantia de uma oferta generosa e bem localizada de praias acessíveis, devidamente infraestruturadas e equipadas para satisfazer as necessidades regionais e locais da procura balnear de lazer, recreio e turismo. <p>Na prossecução dos objectivos referidos nos números anteriores, devem ser distinguidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> • As zonas que se mantêm no seu estado natural bruto; • As zonas naturais equipadas; • As zonas estabilizadas por intervenções de engenharia florestal; • As zonas urbanas e agrícolas que se aproximam ou formam franjas de contacto com zonas ecologicamente sensíveis.
Outras áreas afectas à protecção de sítios singulares	Não são tidas em consideração na demarcação da REN.	São integradas na REN, pelo seu carácter ecológico, paisagístico ou funcional, que justifique medidas específicas de salvaguarda.

Espaços arbóreos e arbustivos estruturantes da paisagem	Não são tidos em consideração na demarcação da REN.	São integrados na REN, considerando: <ul style="list-style-type: none"> • maciços e cortinas arbóreas e arbustivas; • parques e jardins a conservação e a criar; • orlas de matos e de outros espaços silvestres.
Áreas com riscos de erosão	São proibidas todas as acções no terreno, mesmo as necessárias ao controlo dos fenómenos erosivos.	São regulamentadas as intervenções necessárias ao controlo dos processos morfogenéticos, favorecendo a pedogénese.
Cabeceiras de linhas de água	Áreas a integrar na REN.	Áreas que só por si não têm qualquer correspondência com valores naturais, tendo simplesmente um significado topológico na bacia hidrográfica, pelo que não são tidas em consideração na demarcação da REN.
Áreas de máxima infiltração	Áreas a integrar na REN.	Áreas que só por si não têm qualquer correspondência com valores naturais. Em termos de risco de erosão e de contaminação dos lençóis freáticos, as áreas impermeáveis e semi-permeáveis são mais sensíveis do que as áreas de maior permeabilidade. Em qualquer caso, o critério de "permeabilidade do solo" não é um factor determinante na demarcação da REN.
Encostas com declive superior a 30%	Áreas a integrar no regime transitório da REN.	As pendentes não estão necessariamente associadas a qualquer valor natural merecedor de salvaguarda específica nem a riscos que justifiquem uma proibição generalizada de qualquer intervenção e actividade, pelo que não serve como discriminante para a demarcação da REN.
Regulamentação específica para cada valor em concreto e para cada zona de risco	Não existe.	Considera um regulamento específico para cada valor e risco, associado ao uso do solo e à entidade responsável para a sua condução.

Quadro 2 Quadro comparativo entre a REN actual e a REN proposta no *Estudo sobre o Novo Diploma para a RAN, REN e Disciplina da Construção Fora dos Perímetros Urbanos*.

A REN na proposta do estudo do ISA é constituída na sua quase totalidade por espaços cuja demarcação é da competência da Administração Central, dando-lhes um

enquadramento com sentido operacional nos planos territoriais, nomeadamente nos PDM. Daí ser descabido e porventura pouco sério dizer-se que esta proposta “municipaliza” a REN, quando o que de facto ela propõe é transformar um diploma com patologias graves num instrumento útil para a gestão integrada do território, comprometendo-se com um quadro de medidas e acções para a salvaguarda de valores concretos e de prevenção de riscos no contexto real dos diversos usos e utilizações do solo.

O estudo agora apresentado reconhece, embora de forma tímida, algumas das deficiências da actual REN, mas não consegue encontrar no diploma qualquer mérito comprovado em resultados concretos.

Todos os planos territoriais e a disciplina da administração do território no seu conjunto foram, desde 1983, subordinados à disciplina da REN, a qual, para todos os efeitos, foi e é a matriz do ordenamento do território que está em vigor. Pode, portanto, concluir-se que este diploma é um dos principais responsáveis pelo estado do ordenamento do território. Não se procurem evasivas, alegando que a REN não “conseguiu ser entendida”, que o erro reside nos desencontros das manchas e na subjectividade dos técnicos, evitando a constatação de que o erro está raiz do conceito.

Até 1983, todas as urbanizações do país foram aprovadas segundo os critérios e opiniões da Direcção Geral de Planeamento Urbanístico e dos organismos que na época correspondiam às CCDR. As Câmaras Municipais teriam alguma parca influência no processo, mas não tinham competência nem poder para licenciar qualquer urbanização sem o parecer favorável e vinculativo da Administração Central. Depois de 1983, as Autarquias tiveram de se sujeitar a configurar as plantas de ordenamento dos PDM em obediência liminar às cartas da RAN e da REN, impostas pelas respectivas comissões, sem qualquer articulação com as políticas de protecção de recursos naturais e com as actividades silvícola e agrícola. A REN incide, de forma directa mas não evidente, sobre a determinação das áreas disponíveis para urbanizar e construir, daí que o relatório da OCDE tenha sido perspicaz e certo, ao afirmar que a escolha das áreas da REN foi determinada mais por motivações económicas do que ambientais. A observação é demasiado séria e grave para passar sem referência e sem comentários num estudo de avaliação da REN.

A avaliação da REN e a sua revisão são indissociáveis de um esclarecimento em matéria de competências urbanísticas, envolvendo a questão da classificação dos usos do solo, a parametrização e distribuição de mais-valias e a afectação de usos em conformidade com a classificação atribuída em condições de garantir a função social da propriedade fundiária, pública ou privada, em consonância com os usos considerados nos planos.

Perante a gravidade dos maus resultados do sistema de planeamento do território em vigor, é fundamental que a Associação Nacional de Municípios Portugueses participe com o maior empenho nos trabalhos para a determinação e avaliação das causas e que contribua para encontrar uma solução, tanto mais que há a tentação recorrente de culpabilizar as Autarquias por todos os erros em matéria de ordenamento do território, quando, bem vistas as coisas, a culpa dos Municípios será essencialmente a de se terem sujeitado a regimes como o da REN, sem os refutar e recusar em tempo útil.

Professor Doutor Sidónio Pardal