

PARECER SOBRE A PROPOSTA DE REVISÃO DO REGIME JURÍDICO DA REN

Os Municípios, nomeadamente nas conclusões dos congressos da ANMP – Associação Nacional de Municípios Portugueses, têm observado o facto de haver erros e omissões no sistema de planeamento que estão na origem de sistemáticos desordenamentos e degradações territoriais.

Ao mesmo tempo que os Municípios chamam a atenção para as patologias de diplomas como o da REN, surge uma acção concertada com expressão em alguma comunicação social para atribuir aos Municípios as responsabilidades por tudo o que acontece de mal em matéria de planeamento do território, ocultando o facto de instrumentos aberrantes como o da REN fomentarem o despovoamento e o abandono de espaços agrícolas e silvestres, e a proibição das limpezas de matos e de linhas de água, potenciando os riscos de incêndio a ponto de haver uma relação não negligenciável de causa-efeito entre o regime da REN e a degradação dos usos do solo.

Acresce que a REN deu cobertura a transacções oportunistas e especulativas de solos rústicos, beneficiando uma procura financeiramente forte e influente em detrimento de proprietários ingénuos e desalentados pelo panorama negativo do proibicionismo da REN. Em que medida esta desinformação e confusão instaladas no mercado sustentam a onda de desconfiança e desorientação que faz disparar o preço dos terrenos rústicos em amplas regiões do país?

A proposta apresentada, que se esquivava a estas interpelações, não pode ser reduzida à inocência da sua formulação, como se a única coisa que estivesse aqui em causa fossem, agora, os valores e os riscos naturais, ignorando o real contexto do problema que remete para o respeito por princípios de ordenamento do território sustentados na disciplina dos usos do solo e nas políticas de gestão fundiária, princípios que a REN, na sua essência, ilude e subverte.

Sobre a proposta do novo diploma oferece-nos tecer as seguintes considerações:

1. No preâmbulo da proposta reconhece-se a *«falta de clareza e de objectividade»* do diploma em revisão, sem se especificar e avaliar as *«principais deficiências detectadas»*, nem tão-pouco se identificarem os efeitos perversos e devastadores que a aplicação do actual regime da REN teve na má formação dos PDM e no desordenamento do território. Esta proposta continua e reafirma *«um princípio geral de proibição de determinados usos e acções»* em sentido indeterminado, invocando em termos vagos uma suposta protecção “ecológica e ambiental”.

2. Ainda no preâmbulo, considera-se a «*atribuição de apoios por programas de financiamento público*» para compensar os Municípios com áreas afectas à REN. Há aqui o reconhecimento de prejuízos e de menos-valias, que não são explicitados, criando uma enorme confusão.

a) A ponderação de prejuízos que colidem com o direito de propriedade, ocasionados, por exemplo, pela Rede Natura 2000, passa a ser efectuada quando os terrenos em causa, por acaso, são integrados na REN? A restrição dos direitos reais da propriedade deve respeitar o direito do proprietário poder optar pela expropriação com justa indemnização, princípio que é ignorado, e é curioso o facto do legislador não considerar para comparar (e nem sequer referir) o caso do Regime Florestal. Esta omissão é lamentável porque o cerne da questão do direito da propriedade é claramente assumido e tratado no diploma do Regime Florestal.

As áreas classificadas objectivam nos sítios a protecção de valores identificados como tendo interesse científico sobejo para justificar que o Estado e os Municípios invistam na sua protecção. Estes condicionamentos, quando chegam ao ponto de afectar o rendimento dos prédios ou simplesmente os direitos reais da propriedade, devem conferir e respeitar o direito do proprietário a optar pela expropriação, com justa indemnização, o que não acontece.

Indirectamente, os Municípios são prejudicados quando estas condicionantes se constituem como um obstáculo ao desenvolvimento sócio-económico e, nessa medida, tem sentido haver lugar a uma compensação. No entanto, seria descabido compensar os Municípios ignorando os direitos dos proprietários. Note-se, contudo, que estas operações devem ser realizadas no contexto da criação e gestão das áreas classificadas, o que não acontece.

Por princípio, a salvaguarda das áreas classificadas pressupõe uma correspondência entre a prossecução desse uso e o estatuto da propriedade dos terrenos em causa e ainda a sua condução por uma entidade habilitada sob os pontos de vista jurídico, técnico e administrativo para proceder às medidas e acções de conservação. Assim, ficaria resolvida a equação do problema, não se entendendo a que propósito, de forma pleonástica e obscura, se imiscui aqui o regime da REN.

b) O mesmo raciocínio que se fez para as áreas classificadas pode ser feito para todos os outros valores que estão disciplinados pela Lei da Água e por outras leis

específicas. Também aqui a REN é de uma perversa e disfuncional redundância. Como entender o facto da REN se apresentar como um instrumento de regulamentação de regimes, como o da Lei da Água ou da Rede Natura 2000, os quais têm já regulamentação própria?

- c) Nos restantes espaços territoriais, o planeamento deve promover as boas práticas associadas aos usos instalados, sem prejuízo dos direitos constituídos, não se justificando a imposição do regime da REN, que *ab initio* impõe o abandono e a regeneração selvagem como base de um poder discricionário de autorização de "usos e acções compatíveis". Este procedimento agride o que há de mais profundo na cultura das relações das populações com o território, subordinando-as a uma autoridade primária que promove a degradação desse mesmo território. Não há nada que compense um Município pelos danos de uma situação destas.
3. É surpreendente a ideia de ressarcir as menos-valias dos proprietários de terrenos abrangidos pelo regime da REN através de mecanismos de perequação compensatória em sede de PMOT. Tal afigura-se deslocado e praticamente inexecutável (a não ser em casos muito excepcionais que, se tiverem sustentação e lógica económica, o Decreto-Lei n.º 316/2007 não impede).

Esta ideia demonstra que não tem limites a irresponsabilidade e a imoralidade na instrumentalização do processo de urbanização para gerar receitas especulativas, sofregamente disputadas e utilizadas por todo o tipo de corporações, instituições e figuras. Nesta proposta pretende-se tão-somente um agravamento dos custos das urbanizações para pagar as agressões da REN ao direito da propriedade. Para além do erro de princípio, há aqui uma desproporção tal entre as áreas afectas à REN e as áreas das novas urbanizações que esta proposta de perequação se torna descabida. O desencontro funcional em termos de gestão fundiária entre os espaços rústicos e os espaços em processo de urbanização não dá qualquer margem a este tipo de propostas. Note-se que nesta invocação da perequação compensatória está subjacente a ideia de que aos proprietários de terrenos da REN conexos com terrenos urbanizáveis é reconhecido o direito a partilhar dos benefícios e dos encargos da urbanização, conferindo aos terrenos da REN um direito de construção a cabimentar, por subtracção, na carga de construção preconizada para as áreas urbanizáveis confinantes.

O art.º 65.º dispõe que *«as áreas da REN não são contabilizadas para a edificabilidade total calculada a partir da aplicação do índice médio de*

utilização). Serão contabilizadas para uma edificabilidade parcial? Não o são de todo e diluem o índice de utilização da área urbanizável conexa? Este jogo estruturalmente absurdo presta-se a enquadramentos fomentadores da criatividade da engenharia económica e jurídica no esplendor da pós-modernidade urbanística.

Inevitavelmente, uma legislação com este género de conteúdos trará ao sistema de planeamento uma confusão e uma complicação agravadas, não obstante se pretender sustentar que assim se «concretiza a medida “Simplificar e racionalizar o regime jurídico da REN”, inscrita no SIMPLEX – Programa de Simplificação Legislativa e Administrativa».

A proposta faz uma camuflagem das irracionalidades mais acintosas do actual regime da REN, nomeadamente ao substituir por outras designações as “cabeceiras das linhas de água”, as “áreas de máxima infiltração” e as “zonas declivosas”, entre outras, com base nas quais se condicionaram os PDM e a organização social do território, e que agora se reconhece que «contribuíram (...) para que a respectiva delimitação não se revelasse a mais adequada». A nova proposta dissimula e agrava, se é que tal é possível, a subordinação do sistema de planeamento à negação dos usos do solo e à obstrução do seu sentido útil. A continuação *aggiornata* do regime da REN terá fatalmente como consequência o fracasso do processo de revisão dos PDM, irá agravar a construção clandestina e fomentar a decadência da cultura que enraíza os povos na suas geografias. É importante a plena consciência deste facto e da responsabilidade política e técnica subjacentes.

Este regime degrada o poder político e desmotiva os profissionais do urbanismo, criando um ambiente propício à incompetência e ao laxismo generalizados. Neste contexto, a revisão dos PDM tenderá a reduzir-se ao cumprimento de formalidades de um modo acríptico e desresponsabilizado. No entanto, as consequências para o país serão devastadoras, não só ao nível do desmantelamento da estrutura dos usos do solo em meio rústico, como também no desordenamento urbano na sua tendencial leitura como o negativo da REN e da RAN.

A inconsciência com que ao longo destas últimas décadas se conviveu com uma ausência de planeamento urbanístico e a desatenção e desprezo com que se tem tratado o espaço urbano, que na ideologia da REN é um espaço perdido e de perdição, fazem com que os mentores da REN sejam responsáveis pelo descalabro do planeamento do território em Portugal. Sobre este assunto vem a propósito

lembrar o geógrafo americano Bowman, citado por Maurice Duverger, quando afirma que *«toda a minha vida lutei para explicar às pessoas como o meio natural não significava para elas senão aquilo que queriam ver nele»*¹.

4. A proposta aproveita a ideia estruturante de um dos estudos anteriores², focada na identificação, demarcação e regulamentação de medidas e acções de salvaguarda de valores e de controlo e mitigação de riscos, mas erradamente mistura e confunde os valores e os riscos, sem trabalhar sobre as diferenças dos respectivos espaços, que exigem abordagens distintas. Nestes últimos podem ser necessárias intervenções correctoras, como movimentos de terras (aterros e escavações) e obras diversas de hidráulica, construção de acessos ou limpeza de matos, contrariando o disposto no art.º 50.º. Os espaços onde ocorrem valores, logicamente, não podem ter o mesmo regime geral que os espaços de risco, não obstante, a proposta, inadvertidamente, aplicar o mesmo regime a ambos, o que é absurdo. Há aqui uma inconsciência sobre a lógica das singularidades, a qual impõe que os planos territoriais cultivem a abordagem casuística dos espaços. Porventura, a única forma de explorar uma saída política e técnica para o imbróglio da REN é, sob esta designação, configurar uma compilação de informação agregada e integrada relativa a valores naturais e a situações de risco que contribuam para enriquecer as bases de ordenamento e o conhecimento operacional que vai instruir os planos territoriais. Quanto à disciplina do que acontece em cada sítio, esta deve decorrer da classificação e afectação dos usos do solo consideradas à luz dos direitos e dos deveres que a lei estipula para assegurar a efectiva prossecução do seu sentido útil e função social.

A proposta iria num sentido tolerável se agregasse, numa base informativa, os diversos espaços sujeitos a regimes de protecção e salvaguarda de recursos e valores naturais e se promovesse ajudas para a qualificação funcional e paisagística dos espaços rústicos, o que de todo não faz. Em vez disso, agrava a multiplicação de regimes, sem qualquer acção positiva e impondo a intrusão burocrática de poderes técnicos subjectivos, distantes dos sítios e que fatalmente irão actuar de forma cega e conseqüentemente arbitrária, preconceituosa e susceptível a fidelidades a grupos organizados a pretexto da "defesa da natureza" e a obediências ideológicas de carácter para-político.

¹ DUVERGER, M. *Introdução à Política*, Estúdios Cor, Lisboa (p. 79).

² 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.

Recomenda-se que as áreas classificadas, observando os seus estatutos jurídicos e os seus planos sectoriais e especiais, se articulem directamente com os PDM, não se compreendendo a que propósito necessitam de uma intermediação adventícia complicativa e de contornos obscuros. O planeamento carece de intervenção positiva e afirmação construtiva, cultivando a presença comprometida com a realização meritória de tarefas que se traduzam numa ajuda efectiva à conservação *in situ* de valores e com a execução de acções para obstar ou minorar situações de risco, motivando as populações residentes e colaborando com elas para o desenvolvimento de boas práticas na utilização do território e na qualificação da paisagem.

5. Esta nova proposta de revisão da REN retira do seu regime de excepção as operações e projectos aprovados pela Direcção-Geral dos Recursos Florestais, o que, a ser prosseguido, será verdadeiramente desastroso, uma vez que o regime da REN, a ser aplicado, resultará numa proibição da utilização do solo para o uso florestal, deixando de ser possível realizar inúmeras acções correntes de gestão silvícola.

A realização de operações normais de silvicultura para a defesa da floresta contra incêndios, nomeadamente as que permitem num curto período de tempo diminuir a carga combustível, desde o caso de parcelas com centenas de hectares até aos pequenos prédios onde o proprietário pretende limpar o mato do seu pinhal. Muitas destas acções decorrem de planos aprovados por entidades estatais, ou mesmo por estas realizados.

Note-se ainda que à realização destas acções de defesa da floresta contra incêndios foi conferida a máxima prioridade em diversos documentos oficiais, desde o Decreto-Lei n.º 124/2006, que estabelece o Sistema Nacional de DFCL, até ao Plano Nacional de DFCL, também aprovado pelo Governo, com metas claras de execução anual de acções de gestão de combustíveis.

A irracionalidade chega ao ponto de haver leis e políticas que obrigam a que os proprietários florestais procedam à limpeza dos matos, ao mesmo tempo que esta proposta de um novo regime da REN pretende proibir essas acções ou condicioná-las a pedidos de autorização deslocados, burocraticamente sempre pesados e onerosos, e que podem ser indeferidos.

A REN foi sempre um instrumento político de ataque às competências da DGREF. Há que ter a lucidez e a coragem de ver que, a coberto de um discurso pseudo-

ecologista, há interesses organizados que procuram capturar um poder sobre o território e, nessa estratégia, a usurpação de competências à Direcção-Geral dos Recursos Florestais até ao seu desmantelamento é um facto observável desde 1975.

6. A diferenciação entre o nível estratégico, atribuído à Administração Central, e o nível operativo, atribuído aos Municípios, é um hábil artifício para permitir a reserva de um poder central, mais do que tutelar, absoluto, transferindo para os Municípios a tarefa manual e pesada de elaborar as cartas de demarcação das áreas da REN ditadas pelas comissões das CCDR. Obrigam-se, assim, os Municípios a executar uma tarefa de contornos quase aviltantes, onde não há lugar para a reflexão crítica ou para a compreensão inteligente das situações. É um opróbrio obrigar os Municípios, que são um órgão de poder político e administrativo autónomo, a obedecer e executar dogmáticamente uma tarefa cuja orientação, sentido e conteúdos lhes são impostos por pareceres "técnicos" vinculativos de funcionários da Administração Central, a quem é entregue um poder imenso sobre a economia do território.

Se, por um lado, a Câmara Municipal é obrigada a elaborar a delimitação da REN a nível municipal obedecendo aos "pareceres técnicos vinculativos" das CCDR e da Comissão Nacional, por outro lado, a versão final da proposta de delimitação é aprovada pela Assembleia Municipal. O que acontece se a Assembleia Municipal, enquanto órgão político e autónomo, se recusar a aprovar a proposta que lhe é apresentada, não se submetendo aos pareceres e às vontades das comissões das CCDR? Cai-se num impasse? O processo de planeamento fica suspenso, sem que o Município possa progredir na elaboração dos seus planos, criando-se, assim, uma situação de pressão inaceitável sobre o voto da Assembleia Municipal?

7. Passam, deste modo, a haver duas elaborações da REN. A Estrutura Nacional, definida à escala 1:250 000, pode pressupor-se que irá resultar de reduções e de colagens de informação da Rede Natura 2000, em grande parte apoiada em cartografia à escala 1:100 000. O grau de indefinição será tal que permitirá todo o tipo de traçados para configurar as referências e as imposições ao nível municipal da REN, «promovendo a descentralização desta competência»! Há aqui um grande equívoco sobre o conceito de descentralização.

Note-se ainda que a elaboração das cartas operacionais está sujeita aos «termos de referência» que a proposta de lei não define, remetendo para a subjectividade e discricionariedade dos poderes de circunstância das CCDR. Por outro lado, considera a proposta que esta nova delimitação da REN passa a constituir, em

certos casos, um instrumento de regulamentação da Lei da Água e da Rede Natura 2000, o que não deixa de surpreender pela confusão e entropia que se adivinham.

Em vez de se clarificar o processo de classificação e afectação dos usos do solo, estabelecendo uma correspondência entre cada espaço e um estatuto de uso e utilização, esta proposta tendencialmente acentuará o facto das áreas da Rede Natura e das áreas condicionadas pela Lei da Água ficarem também sujeitas ao regime da REN, no qual se mantêm contradições flagrantes. Compare-se o disposto na alínea *b*) do art.º 4.º, que determina «*promover o aproveitamento racional dos recursos territoriais, conciliando a conservação da natureza e da biodiversidade com a criação de oportunidades sociais e económicas*», com o proibicionismo radical que consta do art.º 50.º, o qual transcreve *ipsis verbis* a obstinação proibicionista do diploma vigente, «*nas áreas incluídas na REN são proibidas as acções de iniciativa pública ou privada que se traduzam em operações de loteamento, obras de urbanização, construção ou ampliação, obras hidráulicas, vias de comunicação, aterros, escavações e destruição do revestimento vegetal*».

Os pedidos de ampliação de construções existentes que abriguem famílias e actividades económicas instaladas, em regra, visam resolver problemas de funcionalidade, de segurança e de higiene que a própria lei exige e que o bom senso recomenda. Estas ampliações (de uma casa-de-banho, de mais um quarto para um filho que nasceu — no caso da habitação —, ou para permitir expandir a actividade de uma empresa, aumentando os postos de trabalho) não justificam a atitude proibicionista enunciada neste regime geral, o qual deu origem a situações caricatas que não prestigiam o legislador e que desacreditam o sistema de planeamento.

Não podendo haver operações de loteamento ou obras de urbanização fora dos perímetros urbanos ou das áreas classificadas em PDM para urbanização programada, a que propósito — ou com que propósito — se vêm aqui proibir estas operações e obras em áreas de REN? Objectivamente, está-se, de uma forma sub-reptícia, a entregar ao aparelho da REN a faculdade e o poder de decidir sobre o estatuto da formação das áreas urbanizáveis, dando a quem tem a prerrogativa de estabelecer as “referências” e de, em última instância, impor os traçados da REN por pareceres técnicos vinculativos o poder de dar ou sonegar o direito de urbanizar espaços rústicos e, portanto, de viabilizar ou inviabilizar investimentos e empreendimentos imobiliários. As competências urbanísticas são assim em grande

parte usurpadas aos Municípios, escapam ao controlo político do próprio Governo e ficam como estão, à solta nos serviços administrativos sem qualquer procedimentalização que racionalize, regule e confira transparência ao complexo jogo de interesses envolvidos nomeadamente na criação de mais-valias e de menos-valias simples.

Quando, no citado art.º 50.º se utiliza enfaticamente o termo “proibidas” encobre-se e alicerça-se o facto de poderem ser permitidas sob o eufemismo das compatibilidades, decididas em sede de um poder tecnocrático que, bem vistas as coisas, subverte e impede a prática profissional séria do planeamento urbanístico.

A proibição liminar de construções ou de ampliações nas áreas incluídas na REN, aplicada como “regime geral”, mantém o disparate e as situações aberrantes que poderão ser obviadas ou agravadas pela condescendência ou pela intolerância dos juízos subjectivos das “Comissões”. A proibição de obras hidráulicas, que teriam sempre de ser autorizadas pelo INAG, também não tem sentido.

8. O poder absoluto caracteriza-se por chamar a si a capacidade de tudo proibir e de tudo permitir. A REN foi gerada com o fito de proporcionar aos seus mentores um poder absoluto sobre o território que se vem a alargar e sofisticar com as compatibilidades e com a actual proposta de revisão; o poder expande-se. O art.º 54.º coloca nas comissões da REN o poder de decidir sobre a urbanização de solos rústicos, disposição apresentada com uma espantosa ingenuidade. É assim que se trata a questão da valorização do solo com mais-valias tão imensas quanto ocultas. Com surpreendente ligeireza, “a proposta” atalha um assunto de extrema delicadeza e complexidade, entrando em flagrante contraponto com o proibicionismo do regime geral do art.º 50.º.
9. A regulamentação e gestão de relacionamentos das novas configurações da REN com a contabilidade dos encargos associados a áreas de cedência não podem ser feitas com a linearidade enunciada no n.º 2 do art.º 54.º. Este discurso, onde se confundem os diferentes estatutos dos usos do solo sem consciência das suas irresolúveis e necessárias diferenças, fragiliza ainda mais o sistema de planeamento do território, tornando-o mais vulnerável a abusos e conflitualidades.
10. Depreende-se que com o diploma da Reserva Ecológica Nacional agora proposto, não obstante o regime geral apontar para um estado bruto e pristino, podem ser incluídos dentro deste regime áreas agrícolas e de produção florestal ou de silvopastorícia, obrigando os proprietários a pedidos de autorização e à

comunicação de actos que se prendem com o exercício normal do uso económico e social da sua propriedade. Desta forma, abre-se espaço para limar as arestas das situações mais absurdas (como é o caso da vinha do Douro, que está toda em espaço de REN), mas é agravada a contradição do regime, fornecendo-lhe paliativos para assegurar a sua sobrevivência apoiada em procedimentos labirínticos. Com esta proposta lava-se a face e dá-se um novo folgo a um diploma desacreditado que deveria ser simplesmente revogado.

O regime das compatibilidades, em vez de procurar uma arrumação lógica e sensata de competências, cria condições para um alargamento dos poderes atípicos que a REN permite sobre amplos domínios da economia nacional. A pretexto de razões ecológicas e ambientais, o que temos neste regime é um grave problema político no que diz respeito à disciplina dos poderes sobre o território. Este problema tem de ser dissecado e compreendido para além das máscaras que ocultam a sua verdadeira equação, que tem história.

11. O ante-projecto de diploma é pródigo em capturar um poder sobre o território tão geral e efectivo quão indeterminado, nunca especifica concretamente os seus fins e não se compromete com resultados — não sendo, portanto, passível de uma monitorização e avaliação —, constitui-se como um regime marginal que alimenta um poder quase arbitrário sobre uma parte significativa da economia do território que as comissões podem seleccionar e agarrar com ampla margem de escolha.
12. A proposta aqui em análise não consegue encontrar um caminho que permita sair do atoleiro em que o actual regime da REN colocou o planeamento do território nacional. Os critérios de demarcação não conseguem ultrapassar o nível de irracionalidade primária do regime vigente e o diploma acaba por se perder numa teia de procedimentos que combinam o proibicionismo e a permissividade, exercidos no espaço da mais obtusa e impune burocracia, propícia ao desenvolvimento de comportamentos que corrompem o sistema administrativo. Esta proposta não vai às questões de fundo, optando por dar um salto em frente que ilude as expectativas de melhoria do ordenamento do território.

Professor Doutor Sidónio Pardal