

Comentários ao Projecto de Diploma sobre a Reserva Ecológica Nacional (REN) que altera o Decreto Lei n.º 93/90 (Usos e Acções Compatíveis)

Correspondendo à solicitação formal de S.Ex.^a o Secretário de Estado do Ordenamento do Território e Cidades (of. 4514, de 21 de Novembro de 2005), o Conselho, após analisar a Nota Informativa e o Projecto de revisão do Decreto Lei n.º. 93/90, de 19 de Março, e tendo por referência os seus Pareceres emitidos anteriormente sobre este domínio¹, elaborou e aprovou por unanimidade, na sua Sessão Plenária de 7 de Dezembro de 2005, os seguintes comentários:

1. O projecto de diploma em apreciação assume uma forma razoável, equilibrada e sensata, tendo em conta a complexidade e o carácter politicamente sensível da matéria em causa, procurando pôr cobro à vigente solução de base tendencialmente casuística. **Tem objectivos claramente limitados de correcção do diploma antecedente** que a prática de gestão da REN (como acontece também com a RAN), já há muito aconselhava. **O projecto não aborda**, no entanto, **questões de fundo**, tais como, **a necessidade de redelimitação da REN**, feita (a partir de critérios nacionais) por entidades da Administração Central – as CCDRs –, **a qual poderá ser objecto de aprovação em Portarias a publicar posteriormente.**

Nesta fase apenas seriam **identificados os usos e acções insusceptíveis de afectar irreversível e significativamente as diferentes áreas integradas na REN**, salvaguardando os recursos, valores ecológicos e processos biológicos deste património vital para o ordenamento, tendo em linha de conta o princípio da precaução.

Esta alteração pontual mantém, contudo, a natureza jurídica da REN, reforça a sua importância estratégica e acautela a sua dimensão nacional, o que implica relevar.

Contudo, são de referir os seguintes pontos:

1.1 Em termos gerais, a **grelha das restrições** (e portanto das permissões) - **Anexo IV** –apresenta-se **racional, clara e comedida** de modo a evitar o percurso casuístico das pretensões, com a conseqüente burocracia, susceptível de discricionaridade que resultava da falta de transparência dos critérios de decisão. Seria, por isso, despropositado ver nesta clarificação uma porta aberta à permissividade; pelo contrário, ao reduzir a probabilidade de pontos de vista discordantes entre os Serviços, a Administração terá maior autoridade para recusar as pretensões de facto gravosas que a “grelha” das situações interdita liminarmente. **A graduação das instâncias de apreciação dos recursos dos interessados é uma boa via pela aplicação do princípio de subsidiariedade.**

As CCDRs poderiam seguir com atenção a prática das aplicações locais que permitiriam aconselhar pequenos ajustamentos, razão porque **a grelha (Anexo IV)**

¹ “Reflexão sobre a Revisão do Regime Legal da Reserva Ecológica Nacional (REN)”. 28.02.2000; “ 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”,22.04.2004;” Parecer relativo ao Estudo sobre o novo diploma para a RAN,REN e disciplina da construção fora dos perímetros urbanos”, 28.10.2004.

poderia mesmo ter o carácter de Decreto Regulamentar com um prazo de vigência limitado.

Considera-se, ainda, que na **alínea d) do Anexo IV**, a expressão “*parques de merendas*” conviria ser substituída pela expressão “*espaços de lazer / verdes equipados*”, dado o carácter redutor que possui.

Relativamente ao **Anexo IV** importa também formular alguns comentários específicos. Assim, quanto ao **Quadro I**:

- Sector Agrícola
 - a) Conviria rever a área de exploração superior à unidade mínima de cultura, que é irrisória face à política agrícola e à necessidade de aumento das explorações, devendo ter na devida conta as estruturas fundiárias por região;
 - b) Importa clarificar, também, como foi prevista a área mínima do prédio e a área mínima de cultura;

Importa, igualmente, esclarecer porque não são contemplados campos de golfe e porque apenas são previstos AIA na recuperação e manutenção das Aquaculturas existentes nas zonas costeiras.

Quanto à produção de energias renováveis (foto voltaicas, eólicas, mini – hídricas) deveriam ser efectuados estudos de avaliação de impactos ambientais globais ou regionais que eliminassem os efeitos sinérgicos e cumulativos e que estabelecessem as normas regionais de instalação.

No respeitante ao **Quadro II B I**:

- Sector Florestal:
Não se afigura ser de aceitar qualquer tipo de preparação do terreno generalizado mesmo fora da REN, quanto mais nas áreas de máxima infiltração.

1.2 O projecto de diploma não altera as competências da Comissão Nacional da REN (CNREN), a não ser a novidade da **alínea c) no que respeita a ser informada a Comissão** sobre os recursos interpostos dos pareceres das CCDRs – o que não parece muito relevante dada a constituição da CNREN e a dificuldade que terão os delegados em preparar, em tempo útil, pareceres mais consistentes que aqueles que estão a ser julgados e sobre os quais o Ministro terá que decidir. Porém, **mantém-se a exclusão, proveniente já do art. 9º. do Decreto-Lei nº. 203/2002, de 1 de Outubro, da participação de representantes da Sociedade Civil na CNREN**, sejam eles de ONGAs, Associações de Agricultores ou de Produtores Florestais, o que não corresponde ao Princípio da Participação.

Conviria, também, clarificar o papel que terá o ICN junto da CNREN, ao qual se confia a fiscalização do cumprimento do diploma, para além do de “*centralizar a informação relativa à fiscalização referida*”. Esta disposição é preocupante, porque o

próprio ICN ao emitir pareceres tutelares sectoriais poderá encontrar-se na dupla situação de fiscalizar e de ser fiscalizado.

1.3 As Reservas Nacionais, **REN e RAN, são, metodologicamente falando, a malha prioritariamente fixada entre entidades centrais e locais**, a partir da qual os outros níveis de decisão se devem acomodar - mas também constituem as margens de *conflitualidade* de interesses locais mais sensíveis e morosos de conciliar. Embora as delimitações actualmente vigentes não sejam susceptíveis de profundas revisões, os ajustamentos que venham a ser propostos, são, por si só, suficientes para paralisar o processo de revisão – se não houver **orientações políticas** para os serviços envolvidos nas delimitações (sempre a cargo ou coordenadas pelas CCDRs), - cooperando com os calendários acordados e trabalhando em conjunto com os Municípios (**art. 3º. n.º 8**). Mas, ainda, procedendo à publicação da carta da REN, antes da apresentação pública da revisão dos Planos Directores Municipais.

1.4 Afigura-se que a terminologia do **4º e 5º parágrafos** do preâmbulo do projecto de Decreto Lei acentua excessivamente os aspectos “*biológicos*,” quando o **objectivo da REN é, sobretudo, contribuir para o funcionamento dos sistemas naturais** (aliás, o Anexo IV não se refere a processos biológicos, mas sim a recursos do solo e subsolo).

Sugere-se, assim, a substituição da penúltima linha desse 4º parágrafo, por “*a permanência da estrutura e funcionamento dos sistemas naturais que a REN...*” e a eliminação da palavra “ecológico” na 2ª linha do 5º parágrafo e a substituição na 3ª linha dos “*processos biológicos*” por “*processos naturais*”.

1.5 É ponderada a necessidade de exclusão durante a **delimitação**, de áreas legalmente construídas e, inclusivamente, de as áreas destinadas à satisfação de carências existentes em termos de habitação, equipamentos e infra-estruturas (**art. 3º, nº2**). **Esta disposição merece ser reconsiderada**, pois se é REN ou não, se está legalmente construída deveria permanecer mas não alargar e, quando possível, deveria passar a ter usos compatíveis.

1.6 Subiste ainda algum poder descricionário ao manter-se no **art. 6º** a exclusão de aprovação de **projectos de florestação** aprovados ou autorizados pela Direcção Geral dos Recursos Florestais (DGRF). Se as boas práticas estão incluídas no Anexo IV seria aconselhável não isentar este Serviço do cumprimento da Lei.

2. Como referido no início destes Comentários, **o CNADS compreende que, nesta fase, as correcções do diploma da REN se limitem ao objectivo de melhorar a gestão da mesma e não incidam, portanto, sobre questões de fundo, como é o caso da redelimitação da REN**.

O CNADS deseja, no entanto, deixar também o seu contributo para essa segunda fase dos trabalhos, **centrando-o justamente na questão da delimitação**.

Assim:

2.1 Embora o **art. 3º** afirme que as propostas de **delimitação são “elaboradas”** pelas **CCDRs**, o grande atraso dos **PROTs** e as dificuldades em pessoal e logística das **CCDRs obrigaram os municípios a “elaborar” as delimitações para poderem concluir os PDMs**. Nas revisões que nos últimos anos se iniciaram, a situação não parece ter sido superada. Por outro lado, as **CCDRs não puderam sequer assegurar a coerência territorial da REN entre municípios vizinhos nem a estrita aplicação dos critérios técnicos definidos na lei**. Deste modo, devem equacionar-se atempadamente **duas opções alternativas em matéria de repartição de competências: ou (i) as CCDR são dotadas dos meios necessários e se mantém (e cumpre efectivamente) a actual repartição de competências; ou (ii) se atribui aos municípios o papel de proposta de delimitação, de acordo com os critérios técnicos definidos na lei, cabendo às CCDRs assegurar com eficácia a coerência territorial da REN e o estrito cumprimento dos critérios legais, através do acompanhamento e da aprovação final da proposta municipal de delimitação. Na impossibilidade de assegurar às CCDRs os meios necessários seria aconselhável optar pela segunda alternativa, atribuindo às CCDRs as tarefas que, no mínimo, devem desempenhar com eficácia para que se mantenha o carácter nacional da rede.**

2.2 Não é, também, demais insistir na **necessidade de uma nova delimitação da REN à luz de critérios cientificamente mais rigorosos** e no conhecimento do território e das características dos ecossistemas, entretanto adquirido.

2.3 Tendo as duas Reservas Nacionais - **REN e RAN - nascido como servidões administrativas, em datas diferentes, dependendo de Ministérios e serviços desconcentrados, também diferentes, poderão tender a convergir e, eventualmente mesmo, a coincidir nas sus práticas, enquanto servidões, numa lógica de complementaridade** a que ainda se poderá aditar as áreas florestais e as políticas de bacias hidrográficas (DPM incluído). Acresce que, com a nova legislação do ordenamento do território (cfr. PNPOT), os futuros planos municipais estão obrigados a definir um novo elemento da “*fileira verde*” designado como “*estrutura ecológica e paisagística*”, com uma vocação mais estratégica e geradora de melhor qualidade de vida, que implica as duas Reservas e os domínios florestais, que se propõe como forma estruturante do ambiente construído e não construído.

[Esta Análise foi aprovada por unanimidade na Reunião Extraordinária do Conselho, em 7 de Dezembro de 2005]

O Presidente

Mário Ruivo