

Parecer da Quercus
Alteração ao Regime da REN – Reserva Ecológica Nacional

Projecto de Decreto-Lei registado com o n.º DL 19/2008 no livro de registo de diplomas da Presidência do Conselho em 13/05/2008 e aprovado em Conselho de Ministros de 05/06/2008

A QUERCUS – Associação Nacional de Conservação da Natureza vem por este meio manifestar a sua posição sobre a alteração do regime jurídico da REN, após ter tido acesso através do MAOTDR à versão electrónica do diploma aprovado na generalidade para consultas.

I – Considerações Prévias

Desde logo, considera a QUERCUS - ANCN que qualquer revisão do regime jurídico da REN sendo, como é, um tema sensível, que envolve e afecta muitas partes com interesses distintos, deveria ser feita com base num prévio e amplo debate público, incompatível com uma aprovação de decreto-lei pelo Governo na generalidade, como já verificado. Ao fazê-lo, o Governo desatendeu, designadamente, o peticionado por um vasto conjunto de Organizações e personalidades ligadas às questões de Ordenamento do Território, em Março último, e ignorou as próprias garantias do MAOTDR que sempre afiançou que aquando da revisão do regime da REN seriam ouvidos diversos especialistas, as Comissões Nacionais da RAN e da REN, e os demais interessados.

Ao que sabemos, o Governo nem sequer solicitou qualquer outro parecer ao CNADS – Conselho Nacional de Ambiente e Desenvolvimento Sustentável, para além do parecer solicitado em Outubro de 2007, e emitido no mês seguinte, sobre o documento “*Enquadramento e Orientação com vista à Revisão do Regime Jurídico da Reserva Ecológica Nacional*”, elaborado por um Grupo de Trabalho constituído no MAOTDR.

Em contrapartida, foi ouvida a ANMP, entidade que sempre verberou o “*peso proibicionista*” da REN e continuamente defendeu fosse a REN uma mera carta de valores e de riscos, sem qualquer carácter vinculativo.

Não é de admirar, assim, que denote o diploma agora aprovado o abandono da visão estratégica da REN enquanto instrumento central do ordenamento do território e verdadeiro garante da manutenção da biodiversidade e, outrossim, a consagração da municipalização deste instrumento nacional, com todas as contradições que daí podem advir.

Curioso é que destacado membro do actual Governo, o Dr. Pedro Silva Pereira, então na Oposição, em declarações publicadas no jornal “*Publico*” de 28-02-04 em reacção ao estudo coordenado pelo Arq. Sidónio Pardal que defendeu precisamente a municipalização “*agora consagrada*”, tenha afirmado que “*(...) subverte o sistema de planeamento da Lei de Bases do Ordenamento do Território*”, e “*Seria um erro, pois enfraqueceria os planos especiais de ordenamento do território do Ministério do Ambiente (...) o Estado não pode prescindir das responsabilidades constitucionais que tem nesta matéria. Só um Ministério do Ambiente fraco é que permitirá que isto aconteça. O que o Governo quer fazer é um ataque à REN e à RAN. É um golpe de Estado ambiental*”.

Como escreveu o Poeta, nos idos de Quinhentos, “*mudam-se os tempos, mudam-se as vontades ...*”

II – Na Generalidade

A elaboração da proposta de delimitação da REN não deveria ser cometida exclusivamente às câmaras municipais, por ser conhecida a dependência dos municípios e dos orçamentos municipais da necessidade de aprovar novos empreendimentos de cariz edificado. De facto, são precisamente as câmaras municipais as entidades que mais têm a ganhar com a passagem de uso do solo de rural a urbano, já que parte substancial das suas receitas depende da urbanização, nos termos do perverso modelo, ainda hoje plasmado na Lei das Finanças Locais.

Recentes casos como os verificados nos Municípios da Anadia (4824 ha que deixam de estar classificados como REN em sede de revisão do PDM, passando a estar afectos a usos industriais e urbanos) ou de Paços de Ferreira (52 ha desanexados da REN em espaço florestal com encostas de elevado declive, zonas de máxima infiltração e cabeceiras de linha de água, para instalação de unidade industrial do grupo IKEA, havendo alternativas de localização) permitem antever o pior cenário em termos de Ordenamento do Território.

Por outro lado, conhecendo a incapacidade de recursos humanos das CCDRs que em diferentes valências de ordenamento do território não conseguem respeitar muitos dos prazos, a REN passará a ser ocupada à custa de sucessivos deferimentos tácitos.

A figura das conferências de serviços pode facilitar a articulação entre entidades, mas jamais devia a posição de cada técnico numa reunião, substituir o parecer fundamentado da entidade que representa!

As regras para eventuais alterações e rectificações da REN, são uma porta aberta para a discricionariedade e favorecimento a projectos privados em áreas sensíveis.

A exclusão das infra-estruturas hidráulicas do elenco de usos e acções interditos, visa claramente favorecer o Plano Nacional de Barragens, sem que seja devidamente avaliado cada empreendimento.

III – Na Especialidade

Art.º 9.º - «Na elaboração da proposta da REN deve ser ponderada a necessidade de exclusão de áreas (...) destinadas à satisfação das carências existentes em termos de habitação, actividades económicas, equipamentos e infra-estruturas».

Tal redacção significa uma aplicação completamente discricionária e ampla em cada um dos municípios, não permitindo assim proteger os valores e promover a redução dos riscos associados ao regime da REN. Apesar deste último princípio já estar de certa forma contemplado na actual legislação, o facto de a aprovação ser efectuada pelas Comissões de Coordenação e Desenvolvimento Regional tem limitado as intenções expansionistas das autarquias em termos de construção, o que fica agora postergado.

Uma vez determinado que uma dada área reúne as características para classificação como REN (nos termos do n.º2), a sua não classificação em função de «carências existentes em termos de habitação, actividades económicas, equipamentos e infra-estruturas» deve ser absolutamente excepcional, sob pena de a classificação perder o seu valor. No caso da

“habitação” por exemplo, o país tem registado um crescimento imobiliário exponencial ao longo dos últimos anos, tendo-se inclusivamente chegado já a uma crise no sector, pelo que a verificarem-se efectivas «*carências em termos de habitação*», serão situações na realidade muitíssimo diminutas e que, a existirem, devem contar com construção noutras áreas que não as áreas de risco que devem integrar a REN. Esta permissividade vem no sentido das excepções da RAN, que tem permitido a destruição e ocupação de alguns dos nossos melhores solos agrícolas. A permanecer tal como está, corre-se o risco de que a especulação própria o sector imobiliário consiga facilmente aceder a exclusões de áreas classificadas como REN.

Também a exclusão de áreas da REN para actividades económicas, equipamentos e infra-estruturas, é a porta aberta que o Governo quer permitir para favorecer mais os supostos PIN's – Projectos de Potencial Interesse Nacional em áreas de risco onde um pequeno projecto privado não pode ser autorizado, revelando também uma grave injustiça social para além de contribuir para alastrar os atentados ao ordenamento do território nacional.

Note-se inclusivamente que a nível de planificação, a reclassificação do solo como urbano é excepcional (art. 72.º, n.º 3 do RJIGT), e a verificar-se tal reclassificação dever-se-á seguir-se critérios uniformes aplicáveis a todo o território (art.º 72.º, n.º 4, do RJIGT, ainda por regulamentar).

Neste caso, considerando que determinadas «*carências*» podem obstar à classificação como REN, será imperativo densificar a norma, determinar a excepcionalidade destas situações, estabelecer critérios, e impor a absoluta e fundamentada inexistência de alternativas em termos de outras áreas disponíveis.

Art. 11.º *Acompanhamento e aprovação*

Os procedimentos descritos neste preceito são absolutamente inaceitáveis e os prazos irrealistas, dando azo a delimitações de REN apressadas e pouco rigorosas.

Arts. 17.º e 21.º - Os «*casos excepcionais de relevante interesse geral*» e «*acções de relevante interesse público*», apresentam-se como outros dos principais problemas.

O que é o relevante interesse geral? Será um novo interesse privado que apesar de não ter qualquer interesse público o Governo queira favorecer com alterações discricionárias da REN? Com tantas excepções a regra passa a ser a própria excepção, colocando em causa a salvaguarda do território que devia ser conservado.

É certo que cabe à administração pública (neste caso ao Governo) determinar o que entende por interesse público. No entanto, tal “liberdade” de escolha discricionária não pode ser uma porta aberta para que a palavra do Governo valha para considerar qualquer projecto (mesmo que prossequindo interesses exclusivamente privados, ou apenas indirecta e residualmente públicos) como susceptível de ser classificado como «*caso excepcional de relevante interesse geral*» ou «*acções de interesse público*».

Seria fundamental clarificar estes conceitos, se necessário recorrendo a uma lista exemplificativa, que possa servir de guia regulamentar.

Art.º 21.º,

1 – “..desde que não se possam realizar de forma adequada em áreas não integradas na REN.”

O que é uma forma adequada? Não está definida mais esta discricionariedade, pelo que devia referir a inexistência de alternativas fora da REN.

3 - (e outros artigos que aplicam o mesmo princípio)

Não parece juridicamente correcto atribuir uma função ao procedimento de AIA que ele não tem, na medida em que tal procedimento se aplica para avaliar apenas e tão só os impactos ambientais, e não o interesse público ou não publico de qualquer projecto.

Art. 23.º *Autorização*

Como já referido a propósito do art. 11º, o deferimento tácito previsto neste e outros preceitos do diploma (p. ex. art. 42º) conduzirão a delimitações, autorizações e exclusões da REN indevidas.

Art. 27.º *Invalidez dos actos e responsabilidade civil -*

Deveriam ser ampliadas as causas de invalidez previstas no preceito e aumentados os casos passíveis de responsabilizar civilmente os titulares dos órgãos, funcionários ou agentes.

Art. 29.º nºs 2 e 3 – As alíneas aí previstas deverão ser rectificadas.

A definição de usos e acções compatíveis com a REN (Anexo II) deveria ter resultado de ensaios/simulações feitas num conjunto de municípios com diferentes características comparando o regime actual e a aplicação do proposto no futuro diploma, de modo a avaliar o impacte da aplicação da nova legislação. Infelizmente, desconhecem-se quaisquer estudos divulgados publicamente que permitam fazer uma avaliação mínima da legislação que vai entrar em vigor.

Conclusão:

Para além de quanto ficou dito, deveria a revisão do regime jurídico em causa pugnar por:

- Clarificar a articulação da Reserva Ecológica Nacional com o sistema nacional de áreas classificadas, tendo em consideração a especificidade quer dos recursos naturais presentes nestas áreas, quer dos regimes jurídicos e instrumentos de planeamento e gestão que nelas incidem;
- Clarificar a articulação da Reserva Ecológica Nacional com os demais instrumentos legais relativos à conservação da natureza, protecção do ambiente e ordenamento do território, incluindo os referentes ao Domínio Hídrico e à Reserva Agrícola Nacional;

- Clarificar a articulação da Reserva Ecológica Nacional com as estruturas ecológicas regionais e municipais;
- Garantir mecanismos de alteração simplificada da delimitação, aquando da ocorrência de erros cartográficos devidamente identificados;
- Consolidar a excepcionalidade da atribuição do estatuto de interesse público a acções e projectos;
- Rever o modelo de constituição e funcionamento da Comissão Nacional da Reserva Ecológica Nacional;
- Reformular a fiscalização nas áreas da Reserva Ecológica Nacional, tornando-a mais operativa e eficaz;

Dir-se-à, por ultimo, que os critérios de delimitação e normas sobre os usos compatíveis deste instrumento de ordenamento e da política ambiental são competências dos órgãos nacionais da República, que devem ser exercidas em articulação com as Administrações Regional e Local, às quais cabe assegurar a sua gestão e aplicação em sede de PROTs e PDMs.

O Governo deverá, assim, repensar o modelo de delimitação escolhido e reduzir a discricionariedade, clarificando o processo de decisão relativo à delimitação da REN, Lisboa, 3 de Julho de 2008

A Direcção Nacional da *Quercus* – Associação Nacional de Conservação da Natureza